

AGENDA CIUDADANA

EL ESTADO: ¿REFORMARLO O REHACERLO?

Lorenzo Meyer

El Lamentable Estado del Estado Mexicano.- En su primer informe de gobierno, el presidente Ernesto Zedillo se refirió, una vez más, a la necesidad de llevar adelante la famosa reforma del Estado. Me temo, sin embargo, que lo que realmente requiere el Estado mexicano no es tanto que se le reforme sino que se le rehaga, pues sus debilidades y deformaciones son tales, que a veces pareciera que con la excepción de la presidencia -que, por otro lado, esta perdiendo poder y efectividad- el resto del Estado simplemente no existe. Ese resto -que en principio es mucho-, lo forman instituciones débiles o meros cascarones que se quiebran en su choque con la realidad.

Por largo tiempo se supuso que el mexicano era uno de los estados más fuertes de la América Latina, pero es evidente que esa visión estaba equivocada. En los tiempos que corren, cuando a la presidencia se le esta callendo el follaje, ha quedado al descubierto que aquello que la rodea -partidos, Congreso, tribunales, policías, burocracias, autoridad local, sistema educativo, cultura cívica, moral pública, etcétera-, es un conjunto de estructuras débiles, sin vitalidad o francamente en ruinas.

Pero ¿Qué es el Estado?.- Para entender bien lo que significa afirmar que el Estado mexicano es muy débil, y que lo que requiere no es tanto reformarlo como rehacerlo, lo más adecuado es empezar por el principio: por entender que es el Estado. Desafortunadamente la tarea no es fácil, pues existe una

abundancia de definiciones de ese concepto tan central de la ciencia política: la que ve al Estado como unidad étnico-cultural o como el monopolizador de la violencia legítima, la que se centra en su aspecto funcional del Estado o la que lo identifica con la clase gobernante o con la burocracia, la que le considera como subsistema de otro mayor, etcétera, (véase a Yale H. Ferguson y Richard W. Mansbach, *The State, Conceptual Chaos*, Denver, 1989).

El contenido de la definición de Estado, es decir, de la entidad políticamente soberana, esta históricamente determinado. La ciudad-Estado de la Grecia clásica es muy distinta del moderno. Este último es una forma de organización política que empezó a despuntar en Europa hace más de setecientos años, se consolidó como estado nacional en los siglos XV y XVI, y a partir del XIX se expandió al resto del mundo como el arreglo político más efectivo para organizar a una sociedad y mantener su autonomía.

La esencia del Estado moderno es la centralización del poder en un espacio territorial determinado sobre el que sus gobernantes pueden reclamar con éxito la soberanía. Dentro de ese espacio se imponen las reglas para proceder a la distribución de los valores por la vía de la autoridad, evitando la disputa violenta como resultado de las contradicciones sociales, y se establece el monopolio de la fuerza legítima que, según Max Weber, es la característica esencial del Estado contemporáneo.

El ejercicio del poder del Estado se hace mediante la acción de una serie muy amplia de instituciones que se apoyan unas a

otras en el sostenimiento del equilibrio general. Si la red institucional es vista como legítima y su acción es eficaz, dará continuidad y predictibilidad a la actividad política, y se apoyara y fomentará una cultura cívica alrededor de valores ampliamente compartidos. El problema en México es que la presidencia esta perdiendo eficacia, el resto del entramado institucional tiene muy poca o ninguna relevancia y su legitimidad es dudosa o inexistente.

Lo que Falta.- Para ver lo que nos falta para conformar un auténtico Estado moderno, nada mejor que recurrir a ejemplos que nos sirvan de contraste y punto de referencia. En uno de los estados modernos por excelencia, en los Estados Unidos, la presidencia a fallado varias veces e incluso de manera espectacular, pero el resto de los componentes del Estado han amortiguado los golpes y el sistema en su conjunto ha continuado operando sin mayores dificultades.

En 1974, por ejemplo, el presidente de Estados Unidos, Richard M. Nixon fue obligado a abandonar una presidencia que acababa de ganar por segunda vez, y debió hacerlo en medio de una crisis política espectacular -el famoso escándalo de espionaje conocido como Watergate-, y si finalmente Nixon no fue a dar a la cárcel fue porque su sucesor le otorgó el perdón.

Lo ocurrido hace 20 años en Estados Unidos es un buen modo de apreciar, por contraste, la relativa debilidad de las instituciones estatales mexicanas. Al sur del Bravo, un Estado fuerte al que le falló su presidente, echó mano en 1974 de otras instituciones para deshacerse de su desafortunado mandatario y de

su equipo -el procurador John Mitchell y los asesores presidenciales John Dean, John Ehrlichman y H. R. Haldeman- y pronto retomó la normalidad. Fue la prensa, la opinión pública, el Congreso y el Poder Judicial, los que finalmente se impusieron a un jefe del Ejecutivo indigno de seguir en el cargo y activaron a la vicepresidencia para sustituirlo. Muy poco después la institución dañada, y el Estado en su conjunto, volvieron a funcionar normalmente.

Nuestro Congreso: una Fantasía.- En México, pensar en el Congreso como instrumento para resolver el problema de una presidencia ineficiente o francamente corrupta, sería entrar de lleno en el reino de lo imposible, de la fantasía. No obstante la presencia de un grupo importante de diputados y senadores de la oposición, el supuesto Poder Legislativo sigue careciendo de poder efectivo: se mantiene dependiente de la voluntad del presidente y es incapaz de actuar por su cuenta. Hasta este momento, y a pesar de que el país vive una grave crisis económica y política, el poder legislativo simplemente no ha sido capaz de jugar un papel en la solución del problema.

Al hablar del Congreso es inevitable referirse a los partidos que ahí están representados. Y al hacerlo, se pone al descubierto otro flanco débil del Estado mexicano. Esos partidos o no son tales -el PRI más que partido es una mezcla de secretaría de Estado con *cosa nostra*-, o siéndolo son aún muy débiles y con poca penetración en la sociedad, como es el caso del PAN pero sobre todo del PRD.

Un Congreso como el mexicano, simplemente se desplomaría si tuviera que asumir la responsabilidad de un asunto como el de Watergate. En la única vez que un presidente mexicano se ha visto obligado a renunciar después de la Revolución -Pascual Ortiz Rubio-, los señores legisladores sólo intervinieron para ratificar una decisión previamente tomada por el verdadero poder tras el trono: el general Plutarco Elías Calles. Fue el llamado "Jefe Máximo" quién indicó a los legisladores qué hacer y como hacerlo. De ocurrir algo similar hoy, cuando ya no esta Calles entre nosotros, de seguro la crisis en vez de solucionarse se ahondaría, pues sin línea, la mayoría priísta en el Congreso simplemente se encontraría a la deriva.

La Ley.- Nixon, a pesar de contar con todos los medios a disposición de la poderosa presidencia norteamericana, perdió el cargo porque hubo un poder judicial que lo confrontó y le obligó a dejar el puesto. La larga experiencia de los mexicanos con sus sistema judicial, nos permite suponer que en nuestro caso sería extremadamente remoto que aquí surgiera el equivalente al juez de distrito John J. Sirica, que al juzgar a los siete hombres del presidente involucrados en el espionaje del caso Watergate, no sólo los condenó sino que también puso en evidencia el juego sucio de la Casa Blanca e incluso ordenó al presidente presentarle las cintas donde estaban gravadas sus conversaciones privadas sobre el tema. Es igualmente difícil imaginar entre nosotros un equivalente al profesor de derecho Archibald Cox que, en su calidad de fiscal especial del caso, puso al presidente

entre la espada y la pared al punto que fue despedido, pero ya no le dejó a Richard Nixon otra alternativa que renunciar.

En México el Poder Judicial es tan insignificante políticamente, que cuando el presidente Zedillo temporalmente eliminó a la Suprema Corte, el país no se dio por enterado ni le afectó mayor cosa.

La Policía.- Todo el asunto que desembocó en la renuncia de Richard Nixon empezó porque un policía sorprendió a los espías presidenciales con las manos en la masa. En nuestro país, simplemente es impensable que la policía detuviera y presentara ante un juzgado a personajes que se identificaran como instrumentos de Los Pinos. De los más de dos mil cuerpos policiacos que hay en México no se hace uno que sea digno del título que llevan, y para el imperio de la ley son más un problema que un apoyo. Una buena parte de la policía judicial -se calcula que alrededor del 40%- , no esta realmente a las ordenes del Procurador General sino de los jefes del narcontráfico. Hoy todos lamentamos aunque a nadie sorprenda, que el Estado mexicano simplemente sea incapaz de cumplir con una de sus obligaciones elementales e indeclinables: la de proteger la vida y la propiedad de los ciudadanos.

La Burocracia. En los países centrales, el servicio civil de carrera es una de las grandes anclas de la estabilidad política y de la eficacia del Estado. En efecto, los presidentes o ministros pueden ir y venir, las coaliciones en el Parlamento se pueden hacer y deshacer, pero una burocracia profesional -cuyos miembros fueron reclutados por méritos propios- se encarga de preservar la

continuidad de las políticas y el interés del Estado. Es el administrador público de carrera lo que en gran medida explica que en esos sistemas la corrupción de la dirigencia política sea la excepción a la regla.

En México, salvo islas administrativas, el servicio civil de carrera no existe. Los puestos burocráticos se reparten como botín entre los miembros del partido de Estado, y en esas condiciones, la burocracia estatal es más una fuente de corrupción e ineficiencia que el gran armazón que proteja al interés nacional.

La Lista Interminable.- Las debilidades del Estado mexicano aquí enumeradas son únicamente parte de una lista mayor. A los problemas institucionales expuestos se deben añadir los de actitud: la falta de credibilidad de los gobernantes entre los gobernados, la ausencia de confianza de los gobernados frente al poder.

Finalmente, la debilidad del Estado mexicano esta relacionada con la pobreza, la injusticia y las grandes desigualdades sociales. El concepto de la solidaridad social se desgastó antes de que lograra servir para algo. Una sociedad tan polarizada y poco solidaria como la nuestra, difícilmente podrá ser la base de un Estado moderno. La reforma o recreación del Estado mexicano deberá estar acompañada de un auténtico cambio social o no será viable.