

REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Rafael Ángel Serrano Figueroa*

Sumario: I. Diferencia entre reforma política y reforma del Estado, II. Ámbitos de las reformas de Estado, III. Elementos para la transformación cuantitativa y cualitativa, IV. A manera de conclusión.

Resumen: Reforma institucional del Estado es una reflexión filosófico-política sobre la posibilidad de transformar al Estado que, sin excluir a la reforma política, se distingue de ella porque va más allá. Pueden tratarse de cambios cuantitativos y cualitativos que requieren de la operación de diversos líderes, para ello alude a la voluntad de la realización de reformas, de tal manera que en la inclusión de los diferentes actores se subvierta el *statu quo* o el interés de unos bloques frente a intereses colectivos.

Palabras clave: reforma de Estado, reforma política, reformas estructurales, liderazgos políticos, instituciones.

I. Diferencia entre reforma política y reforma del Estado

Es común pensar que cuando se habla de la reforma del Estado comúnmente se asocia a una política, donde se ven trastocadas, impactadas o revisadas las instituciones relacionadas con los procesos electorales, las instituciones asociadas a ellos e, incluso, a las instancias de gobierno de control y organización estrictamente de la organización política institucional del Estado.

* Doctor en Derecho. Autor de diversos artículos jurídicos y funcionario federal.

Pero si nos detenemos un momento a reflexionar sobre el tema, podemos caer en la cuenta que el Estado es –por mucho– más de lo que puede vislumbrarse con las instituciones político-electoral. En diversos autores encontramos referencias desde distintas ópticas al Estado, esa organización que los hombres se han dado para convivir en paz, bajo el imperio del Derecho, que contemplan un todo donde cabe cualquier actividad social humana.

Puede ser considerado como el máximo centro de imputación normativa (Kelsen), o la máxima expresión del espíritu absoluto (Hegel), o como la organización dotada de un poder de mando originario (Jellinek), o el único espacio donde se puede hacer uso de la violencia legítima (Weber).

Como se puede intuir, faltaría espacio para referir definiciones que cumplan con las expectativas de los estudiosos, en función de los elementos que les parecen más atractivos al referir al Estado pero, en todo caso, es tan poliédrica su apariencia teórica que sería difícil no referir algún aspecto de la convivencia social en la definición de eso que, de manera resumida, conocemos como el Estado.

En este sentido, cuando hablamos de varias reformas profundas, de largo alcance, de gran calado institucional, de afectación de los paradigmas de un Estado, habrá de hablarse entonces de una reforma de ese Estado.

Si un gobierno legítimamente constituido de un Estado laico efectúa una reforma constitucional y también emite leyes secundarias que modifican esa calidad, habrá de aceptarse que se está frente a una reforma del Estado.

Pero más aún, puede ser que un gobierno legítimamente establecido se sitúe deliberadamente en el camino de efectuar diversas reformas que busquen romper con la inercia histórica, el tedio institucional, el desfase de entre la normatividad y la realidad; un gobierno decidido a modernizar al Estado para abrir nuevas oportunidades de desarrollo y progreso. Éste sería también el caso de una reforma del Estado.

En este punto, nos vemos obligados a hacer una distinción. Las reformas institucionales de modernización pueden ser, como decíamos, de gran calado, pero no

implicar el afectar las decisiones políticas fundamentales que provocarán una destrucción de la constitución en términos teóricos.

El Estado puede ser modernizado, actualizado institucionalmente, sin que se vea modificado su perfil de lo que en esencia es y ha sido ideológicamente; por el contrario, en observancia a esa esencia política y decisiones políticas fundamentales que le dan a ese Estado un perfil particular y no otro, es que se puede buscar modificar, si no decisiones políticas fundamentales, sí instituciones políticas consideradas basales de un gobierno en el ejercicio del poder político que sólo se da en el marco del Estado.

II. Ámbitos de las reformas de Estado

¿Y cuáles son esos rubros que habrán de reformarse para abrir o ampliar las oportunidades del pueblo de ese Estado? Eso variará de Estado a Estado, en función de dónde hayan situado sus paradigmas políticos e institucionales.

En México, sin duda, son esas áreas institucionales que se han quedado estancadas o petrificadas por diversas razones –falta de voluntad política, intereses creados, canonjías concedidas a grupos de presión, mitos ideológicos, entre otras– pero que al paso del tiempo, de una ventaja, de control político o productivo, se han transformado en un lastre o escollo insalvable para el mejor desarrollo de la comunidad. Entre ellas pueden señalarse las áreas de finanzas, telecomunicaciones, energéticos, educación y salud, que, al rediseñarlas, se permitiría el aprovechamiento de los beneficios de más grupos de población y no sólo de cotos cerrados de poder.

¿Es fácil para un gobierno emprender tal empresa, en distintos frentes a la vez, para poder adelantarse a su tiempo y poder poner al alcance del pueblo los beneficios de una reforma del Estado? Desde luego que no, en ninguna parte del mundo. Por ello, es tan complicado encontrar gobiernos con la decisión y la voluntad política de querer romper, en varios frentes a la vez, con las inercias, prejuicios político-institucionales, valores y fantasías políticas que no permiten el mínimo análisis de pros y contras de las reformas propuestas y que, en automático,

ciertos grupos esgrimen un “no” anodino de oposición visceral, pero no racional, donde sólo es contemplado lo inmediato. En esto, el instrumento eficaz para implementar la reforma es el derecho.

Es probable que haya medidas que puedan ser cuestionadas e incluso rechazadas, pero es increíblemente extraño encontrar, en apoyo de estas posiciones, reflexiones y estudios que permitan argumentar, discutir y sopesar los costos beneficios de las medidas a adoptar.

Vale entonces preguntarnos ¿por qué sucede esto? ¿Existen grupos interesados en que las cosas sigan como están para defender su estado de confort, de seguridad institucional, aunque el costo sea el impedir el progreso equitativo de la comunidad? Aunque parezca increíble, sí, existen grupos tras la idea de que las cosas no cambien para su propio beneficio; incluso, que aparentemente cambien para que todo siga igual.

Por otra parte, pueden identificarse personas que son afiliadas por los activistas mencionados y que, de buena fe, participan en marchas, protestas callejeras, plantones, en busca de obtener a cambio un favor o la esperanza que, de ganar la oposición, las canonjías permearán hasta ellos, lo que en general se convierte en migajas, manipuleo y frecuentemente no sucede, al menos para todos, una vez pasada la contienda. Es la promesa de un futuro que no llegará nunca para muchos de ellos.

Si bien la idea de la reforma del Estado fue en tiempos medievales un instrumento para la centralización del poder, que terminó residiendo en el pecho del rey, actualmente sus alcances son más amplios y tienen que ver con apertura, descentralización, democracia e igualdad de oportunidades institucionales y, desde luego, afectación de los intereses creados.

III. Elementos para la transformación cuantitativa y cualitativa

Pero la pregunta que se impone es ¿cómo lograr esa transformación cuantitativa y cualitativa institucional del Estado, con el mínimo de conflictos y enfrentamientos y el máximo de alcances de las reformas?

Sin duda, los conflictos aparecerán, en mayor o menor medida, en función de los sectores que se vean afectados y sus fortalezas y debilidades internas. En función de esto, muchas veces ciertos líderes gubernamentales dejarán entonces pasar la oportunidad de reforma o incluso reforzarán el *statu quo*, con el propósito de conseguir a cambio apoyos coyunturales y que en realidad, posteriormente, tendrán costos mayores para la sociedad en su conjunto, ya que tarde o temprano dicha reforma habrá de efectuarse en ese sector que por el momento ha salido ileso.

Al emprender las reformas, los líderes saben o deberían saber y calcular los pesos y contrapesos que se manifestarán, los problemas que aparecerán y los lazos de los que habrá echar mano para resolverlos. Ponderar previamente estos puntos, si bien no reflejará la realidad una vez iniciado el proceso de reformas, sí puede dar buena aproximación del conflicto a enfrentar, para evitar la imposición autoritaria y privilegiar la negociación entre los sectores. El espacio de manejo de política será amplio o estrecho en función de la evaluación certera previa que se haya realizado, con la salvedad de que la realidad siempre tendrá un margen de libertad para los imprevistos.

¿Será cierto, en estas circunstancias, que lo que resiste apoya? Dependerá de la profundidad de la crisis que se genere, la sensibilidad de los grupos afectados y sus fortalezas e inconformidades que se materializarán en hechos concretos que, en más de una ocasión, serán dignos de ser evaluados con cuidado, siempre y cuando las exigencias sean razonables o justas porque, de lo contrario, tendrán por respuesta la condena política de la comunidad.

La crisis es la situación en la que las contradicciones de un sistema se hacen evidentes. Ésta puede aparecer en tiempos de reforma o de inercia institucional. No obstante, su manifestación es diferente. Una crisis que surge en un momento de tranquilidad, de inercia, tiene la desventaja de sembrar en el ánimo de la comunidad un sentimiento de desdén y desaliento, dado que la crisis es gratuita y deriva siempre de factores externos fuera del control de quienes la padecen. En cambio, una crisis derivada de ciertas reformas, siempre evidenciará contradicciones que encuentran su origen, en una parte, en una esperanza, ya sea de llevarse a cabo una

reforma que busca modernizar, actualizar un sector en abandono y, con ello, sacudir a las instituciones involucradas de los lastres generados por el uso y la costumbre y, por otra, la esperanza –no siempre legítima- de ciertos grupos que pretenden conservar sus zonas de comodidad personal o de grupo, aunque el beneficio no se vea extendido a la sociedad. Toda pretensión de este tipo aparecerá entonces como ilegítima.

Pero hay un elemento adicional a considerar. Los Estados tienen, dentro de sus operadores políticos, una historia institucional y de negociación política. Estos usos y costumbres son los que realmente dificultan el cambio si se pretende trastocarlos para mejorar o modernizar. Difícilmente será aceptada no la reforma, sino la forma en que se pretende hacer. Aquí lo formal toma un peso específico mayor que lo sustantivo. Cómo lograr no la reforma en sí, sino que los grupos afectados acepten a cambio de la modernización nuevas situaciones que además de beneficiar a la comunidad, lo haga a ellos también. Mucha oposición habrá de encontrarse en este segmento y se tendrá la necesidad de alcanzar acuerdos combinando con cierta imposición sobre los radicales, que siempre deberá ser un reducto. La legitimidad del uso de la fuerza se verá reforzada siempre que sea exhibida la falta de disponibilidad política a la negociación de ciertos grupos con privilegios indebidos y la validez ética de la reforma propuesta.

Las reformas institucionales del Estado no tienen o no deberían tener el propósito de afectar gratuitamente los mecanismos de funcionamiento eficiente de dichas instituciones. Sería absurdo hacerlo así. Las reformas institucionales son necesarias en la medida que buscan modernizar, actualizar y dinamizar las instituciones, al ponerlas al día, con la integración al proyecto de las personas líderes que actúan en el sector. Esto favorece y fortalece frente a la oposición radical de los integrantes de algunos subsectores.

IV. A manera de conclusión

En suma, una reforma del Estado puede comprender diversos aspectos que no quedan sólo encuadrados en el área político-electoral. Muchas de las reformas buscan la modernización y puesta al día de las instituciones, por parte de gobiernos que salen de su zona de inercia y no se conforman con sólo la administración de la cosa pública, sino que pretenden dar un giro institucional para romper los intereses creados que anquilosan el

avance social, en beneficio de las mayorías del pueblo y a través del instrumento eficaz que es el derecho.

La tarea es compleja y el trabajo a desarrollar intenso, en la medida del número y tipo de sectores que se incluyan en la reforma, los paradigmas tradicionales que se intenten modificar y la colaboración y convicción de los integrantes de los mismos sectores. Este último elemento favorecerá o limitará el espacio político en que se planteen las propuestas.

Sea como sea, todo Estado requiere y merece una oportunidad de reformas institucionales que integren a más personas al beneficio que deriva de la toma de decisiones políticas.