

## LA RECOMPOSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO A LA LUZ DE LAS NUEVAS ARTICULACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LA SOCIEDAD

Jesús RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ \*

El Estado moderno mexicano tiene su origen en la Revolución de 1910. La Constitución de 1917 es el resultado inmediato del triunfo del Ejército constitucionalista. La continuidad del proceso político mexicano, en los términos de su evolución durante los últimos 75 años, proviene de la Constitución surgida del movimiento revolucionario.

Nuestra Constitución no ha sido, ni es un texto inerte, es una Constitución viva. Como sostiene el pensador mexicano, Jesús Reyes Heroles, es

un cuerpo en desarrollo que prevé realidades y las acoge, que contiene ideales y los persigue, que de una y otras se nutre para mantenerse viva... Es de una Constitución viviente cuyo desarrollo puede que nunca se detenga, puesto que la sociedad en movimiento, imprime su movimiento en una Constitución que vive.<sup>1</sup>

Abordar, en el contexto del pensamiento a don Jesús Reyes Heroles, la recomposición del Estado mexicano, implica desarrollar dos hipótesis históricas y la revisión del concepto del Estado, en los términos de la teoría política de Norberto Bobbio.

La primera hipótesis de trabajo consiste en la presunción de que al finalizar la década de los ochenta, termina un ciclo histórico con características de un modelo de desarrollo económico específico, un esquema de interacción sociopolítica determinado y un Estado que

\* Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro; docente de la Facultad de Derecho de la UAQ en las cátedras "Introducción al Estudio del Derecho" y "Derecho Constitucional".

<sup>1</sup> Reyes Heroles, Jesús, *Tesis constitucionales*, México, PRI, 1985, pp. 71 y 72.

se puede tipificar como Estado-propietario o Estado-empresario, o como lo sintetiza Marcelo Cavarozzi, al denominar el dilema característico de ese modelo de Estado, como “una matriz de centralidad estatal (MCE), que articula las relaciones económicas sociales y políticas”.<sup>2</sup> Esta matriz implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora, industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización), con respecto a la actuación del Estado, a la vez que éste depende de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas, pues de ellos recibe su legitimidad.

La segunda hipótesis consiste en que los profundos cambios estructurales de la economía, la política y la sociedad no sólo implican el desgaste de los anteriores modelos políticos y económicos, sino también una profunda crisis de los actores políticos y sociales que se desarrollaron dentro de tales modelos, dando lugar a una rearticulación de las relaciones entre gobierno y sociedad y planteando la necesidad de una profunda reforma del Estado, en los términos de una distribución del poder, como forma más racional de afrontar el nuevo reto modernizador, generando un cambio cualitativo en las funciones y en la conceptualización del papel del Estado y la participación creciente de la sociedad en las decisiones de gobierno y en el desarrollo de la economía, con enormes repercusiones en las formas tradicionales de obtener insumos legitimatorios para el régimen político que los implanta.

Se entiende aquí la legitimidad, al igual que Bobbio,<sup>3</sup> como la existencia de buenas razones para el mando; más allá de la pura legalidad electoral, que implica los factores del consenso de una sociedad relacionados con la satisfacción de sus demandas y la generalización de un estado de bienestar mínimo que lo induce a aceptar el liderazgo, la Constitución permanente, de un régimen político determinado.

La legitimidad histórica de los régímenes políticos mexicanos surge de la legitimidad de origen, o como la llama Cavarozzi de la “legitimidad fundacional” que otorgó la Constitución de 1917 a los gobiernos que se han sucedido a partir de la presidencia del general

<sup>2</sup> Cavarozzi, Marcelo, “Beyond transitions to democracy in Latin America”, ponencia presentada en el XVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, 4-6 de abril de 1991.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, *La Teoria delle Forme di Governo nella Storia del Pensiero Político*, Turín, Giappichelli, 1976, p. 49.

Álvaro Obregón. Desde entonces, el Estado posrevolucionario depende de su legitimidad, de su capacidad para ofrecer mejoras en los niveles de bienestar a un conjunto de actores sociales que a su vez dependen del Estado sustancialmente para sostener una posición económica y social.

La matriz de articulación política y social centrada en el Estado se define como consecuencia histórica de un modelo de desarrollo.

La función económico-política de la intervención de Estado como capitalista directo en el México moderno, sobre todo a partir del régimen cardenista, se presenta a partir de una confluencia compleja. Por un lado, la crisis internacional, que modifica sustancialmente las formas de la participación estatal, en la economía —guiadas hasta entonces por la teoría liberal—, a favor de una intervención más dinámica —la “economía mixta” de inspiración keynesiana—. Por otro lado, los límites impuestos al desarrollo mexicano por las propias crisis del mercado mundial, dan lugar al agotamiento de los esquemas de desarrollo que se habían practicado con éxito durante más de cinco décadas.

A raíz de la crisis de 1929, surge una serie de indicadores sobre la orientación del comportamiento del Estado en relación con la actividad económica. Se trata de una intervención anticrisis que posibilite la superación de la depresión y prevea su carácter cíclico. La “economía mixta” presupone, entonces, una intervención estatal mayor y más dinámica que las que tradicionalmente habrán competido al “Estado regulador”. Evidentemente que no se trata de eliminar la función orientadora ejercida por el mercado. Significa, solamente, una ampliación de las acciones estatales en la economía, destacándose acciones de producción e inversión y un aumento de las tareas de regulación y financiamiento. Cuando las primeras alcanzan importancia, el sector público se configura como un tipo de Estado productor. Se conforma lo que en términos muy generales se podría denominar los estados populistas, cuya forma de intervención económica añade a los lineamientos básicos de la “economía mixta” peculiaridad de ser motores del desarrollo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Para revisar este proceso se sugiere la lectura de los siguientes textos: Ianni, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Ed. ERA, 1977; Marini, Ruy Mauro, *Subdesarrollo y Revolución*, México, Ed. Siglo XXI, 1972; Cibotti y Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, México, Ed. Siglo XXI, 1976; Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 1976.

Los regímenes mexicanos desde el cardenismo han definido su participación en la vida económica y han adoptado las reglas del juego de la economía mixta. La tesis central que fundamenta esta modalidad estructural de la dimensión del Estado productor que imponía la necesidad de inversiones crecientes no competitivas, dentro de un mercado interno protegido, encerraba a su vez la imposibilidad de sostener este modelo como apto para la superación de las cada vez más prolongadas y agudas crisis internas y las del mercado internacional.

Las principales características del Estado intervencionista y productor, se pueden resumir como sigue:

1. Centralización del poder.
2. Consolidación de un sistema de sectores, con gran capacidad de movilización participativa.
3. Capacidad de mantener una estabilidad política y social con una correlación positiva entre una alta institucionalización y una alta movilización de las masas.
4. Crecimiento constante basado en un modelo económico, conocido como “desarrollo estabilizador”, industrialización con sustitución de importaciones, proteccionismo arancelario y comercial; economía mixta, estado interventor.
5. Las relaciones entre el sector público y el sector privado configuran un estado social de masas con la cuádruple tarea de constituir y mantener el modo de producción, completar el mercado, sustituirlo cuando fuera necesario y, al mismo tiempo, satisfacer las demandas y necesidades de los grupos menos favorecidos.

Los procesos electorales juegan un papel secundario para conferir legitimidad al sistema; de ahí la escasa competitividad política.

El factor principal que caracteriza este esquema de legitimación, es la extensión de la actividad estatal en muchas áreas y sentidos que no respondían atento a las circunstancias actuales directamente a la racionalidad de la economía y la eficiencia de la acción estatal, por el crecimiento en ocasiones excesivo de la burocracia.

La capacidad de rectoría del Estado quedó delimitada, por un lado, por una necesidad de intervenir en la vida económica nacional para asegurarse la lealtad legitimatoria de las masas y, por otro, su eventual renuncia a una mayor intervención con el fin de mantener los requisitos del funcionamiento de la economía, encuadrada dentro del marco de economía de mercado occidental.

Los pilares del sistema político emanado de la Revolución, fueron establecidos, en lo fundamental, durante el periodo de las reformas cardenistas y cardenistas.

De Ávila Camacho a mediados de los cincuenta, se sientan algunas bases iniciales del actual sistema de seguridad y bienestar social. Sin embargo su cobertura resultó limitada al tiempo que se redujeron los ingresos reales de la fuerza de trabajo, particularmente en la industria, uno de los vértices de la alianza social que sustentó la reforma cardenista.

La crisis de este modelo de desarrollo, alcanzó su máxima expresión en 1968 y condujo al modelo de desarrollo compartido del sexenio de Echeverría a un intento de apertura política y reforma electoral y a un reajuste de las relaciones del gobierno con la sociedad. Tanto este modelo, como el del sexenio que se caracterizó por el *boom* petrolero (1976-1982), fueron dos intentos por revitalizar una forma estatal y un régimen político que, finalmente, fueron trastocados por el impacto de la crisis económica, primero en 1976 y luego, más severamente en 1982.

Lo que constituía la fortaleza de un régimen político (rígido control sobre la sociedad, acentuada gestión de la economía) se tornaba en una creciente debilidad; menor capacidad del poder público a continuar promoviendo el bienestar y la mejoría social de los grupos mayoritarios, y paralelamente, de recuperar el crecimiento sobre nuevas bases de acumulación.

La crisis de racionalidad del Estado mexicano obedecía a que se hallaba atrapado en una situación, en la cual, mientras más funciones tenía que desempeñar para mantener el apoyo legitimatorio de las masas, mayores eran sus limitaciones estructurales para desempeñarlas. Paradójicamente, la mayor actividad del gobierno reflejaba no la expansión de alternativa, sino el debilitamiento de las mismas.

La discusión sobre las opciones del desarrollo nacional sale del marco sectorial del partido y se abre gradualmente al debate y a la confrontación electoral con una ciudadanía más participativa. La creciente urbanización y la complejidad de la estructura social tuvieron como consecuencia que una gran parte de la población no estuviera incorporada a los sectores legitimadores tradicionales del sistema político.

En 1977, con la reforma política de la LOPPE, se le dio perspectiva democrática al comportamiento orgánico del conjunto del sistema, y se constituyó el eslabón inicial de la transición político-

electoral que desde entonces vive el país. A partir de entonces, los procesos electorales se realizan en un mecanismo de desarrollo democrático, para pasar a convertirse en campo de validación ciudadana respecto de las diversas propuestas de carácter programático formuladas por los partidos.

El final de los períodos gubernamentales de Luis Echeverría y López Portillo traen consigo una mayor complejidad en capacidad de conducción estratégica de la sociedad, ésta se evidenció con motivo de los sismos de 1985, en los que la organización social fue fundamental en la capacidad de respuesta del régimen de De la Madrid. Con ello quedaron abiertas la posibilidad y la necesidad de reestructurar a fondo la concepción del Estado y la modalidad del desarrollo económico, que también encontró su punto más álgido en octubre de 1987, donde se llegó a una inflación superior al 150 por ciento, entendiendo a la inflación como el fenómeno más antieconómico y antisocial que se puede dar en un país.

Las elecciones de 1988 se inscribieron dentro del contexto en el que la participación de la sociedad, fuera del control de organizaciones políticas, fue decisiva y constituyó un suceso definitorio de la transición política y que aceleraron el fin del régimen interventor en la economía y la disminución de la capacidad de movilización masiva del partido, o como lo expresó el presidente Salinas, el fin del sistema del Partido casi único.

En la década pasada, que algunos califican inexactamente como la década perdida, emergieron los más diversos movimientos reivindicatorios y va surgiendo, primero local y regionalmente, después a nivel nacional, una competencia más fuerte entre los partidos políticos, los cuales tienen que debatir frente a una ciudadanía más informada, más urbanizada y politizada y más crítica de los respectivos programas de gobierno, de lo que se puede deducir una falta de credibilidad en los partidos políticos.

Comenzó con el gobierno delamadridista la racionalidad económica (el realismo económico), el adelgazamiento del aparato burocrático, la desincorporación de las empresas no estratégicas, la descentralización administrativa y la reforma del artículo 115 constitucional, que se propuso dar mayor autonomía al municipio y estrechar el nexo entre democracia y descentralización, objetivo al que se viene dando mayor relevancia como estrategia política.

Uno de los fenómenos que caracterizan la nueva situación política en 1988, es la enorme participación de la sociedad civil y su papel protagónico.

La década de los ochenta vio la culminación y el ocaso de muchas cosas; entre otras, formas de pensar que estuvieron vigentes durante décadas. Hay consenso en que el estatismo económico fracasó. El enarbolamiento de las banderas cardenistas por el FDN tuvo efectos temporales. Están a la vista los cambios de estrategia y táctica de las formas de gobierno. Lo que aquí cabe subrayar es la magnitud de los cambios económicos, políticos y culturales que irrumpieron a plena luz en los, para México, insólitos acontecimientos de las elecciones de julio de 1988. La geografía política del país se transformó tan radicalmente como la economía y la sociedad.

Lo anterior demuestra que el gobierno no era demasiado fuerte, sino que había llegado a ser demasiado grande, precisamente porque carecía de la autonomía precisa, con respecto a los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. Crecía para satisfacer sus demandas de apoyo legitimatorio, no de acuerdo con un proyecto autónomo de sociedad o de desarrollo económico. Es decir, en los años ochenta se cierra un ciclo de crecimiento autosostenido que llega a hacerse inviable por la caída de los precios internacionales del petróleo y cuotas de mercado de las exportaciones tradicionales y la falta de competitividad internacional de una industria dirigida casi exclusivamente a un mercado interno sobreprotegido arancelariamente.

La salida de la crisis exigía una reconversión del régimen social de acumulación que sólo podía poner en marcha un Estado fuerte con un proyecto claro de reinserción competitiva en el mercado internacional. Para alcanzar esto, el Estado debería lograr una esfera de autonomía. En primer lugar, la liberación de su dependencia con respecto a los actores sociales gracias a un gobierno de amplio consenso: El pacto económico, el reto modernizador del “adelgazamiento” estatal; la apertura económica y la distribución del poder plurificado: la redefinición de las relaciones Estado-Iglesia; las nuevas reglas del juego electoral y los triunfos electorales de la oposición; la participación de diversos sectores en la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, contribuyen sin duda, a la reestructuración de los fundamentos normativos del consenso social y son factores legitimatorios que abren las posibilidades para una reforma profunda del aparato estatal.

En conclusión, la reforma del Estado fue, es y debe seguir siendo, una convocatoria al cambio, un espacio para continuarlo sobre bases de concertación. Se trata de darle un nuevo fundamento a la toma de decisiones en donde se afirme la posibilidad de una nueva relación, moderna y democrática, entre gobierno y sociedad civil. Es decir, un Estado que de acuerdo con los elementos desarrollados por Bobbio,<sup>5</sup> cuente con las siguientes peculiaridades:

*a)* El Estado bobbiano vive en un medio ambiente policrático, es decir, siguiendo a Weber, el único monopolio de la ideología y del poder es el uso de la fuerza (legítima); por lo demás, se resigna a la pérdida del monopolio de la ideología y del poder económico.

*b)* Además de conocer estas limitaciones el poder del Estado bobbiano también tiene, indudablemente limitaciones de poder: la normatividad constitucional; los derechos civiles inviolables y los derechos humanos.

*c)* Desde el punto de vista de derecho político es un Estado en el que los ciudadanos participan en la creación de sus normas, a través de los procedimientos del poder constituyente para la reforma constitucional, la consulta popular y la formación de consensos. En el lenguaje kelseniano su “nomogénesis” es autónoma, no heterónoma (para Kelsen esto es el significado esencial de la democracia).

*d)* Este Estado también es democrático, puesto que posee una amplia base ciudadana, reconocida no sólo por encuestas y manifestaciones de organizaciones sociales, sino, fundamentalmente, a través de los resultados electorales claros y transparentes.

*e)* Finalmente, es un Estado respetuoso de los derechos civiles y humanos, incluyendo, desde luego, los derechos de las minorías y la libre expresión de la oposición.

El Estado moderno, propuesto por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se sustenta, además del paradigma bobbiano, en las tesis del liberalismo social, en el que la responsabilidad principal del Estado moderno es servir los objetivos nacionales de soberanía y de justicia social.

Dos vertientes caracterizan la transformación salinista del Estado; una es la que el propio presidente está instrumentando a través de las iniciativas para modificar la Constitución en los ámbitos electoral, educativo, la incorporación del sector agrario al proceso de

<sup>5</sup> Bobbio, Norberto, *Stato, Governo, Società: per una teoria generale della politica*, Turín, Einaudi, 1985, *passim*.

desarrollo del país y las nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias, y dentro del Plan Nacional de Desarrollo para la modernización del país, la desincorporación de las empresas no estratégicas, la negociación de tratados de libre comercio y la apertura de la economía, así como la atención prioritaria a los sectores sociales más desprotegidos. La otra vertiente es la que vendrá como consecuencia de los cambios en la concepción del Estado y de la reforma de la economía. Ambas vertientes van a interactuar en la sociedad mexicana del futuro y que, muy probablemente, será radicalmente distinta de la del pasado.

La transformación del Estado que ha impulsado el presidente Carlos Salinas, es aquel que orienta, coordina, es rector efectivo de la economía, atiende insuficiencias, garantiza la soberanía, impulsa el nacionalismo y promueve la justicia social, pero sin ser propietario, monopolista, inversionista, gigante e ineficaz. Es decir, se trata del concepto de Estado original de la Constitución de 1917. No se trata de un Estado propietario que suple la iniciativa y la decisión de la ciudadanía, sino que abre los espacios para la participación democrática de la sociedad. El liberalismo social no permite que el Estado se convierta en el único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales, pero tampoco puede el Estado abdicar a sus responsabilidades de promotor y gestor de la justicia social. Es un Estado que hace uso de la Ley para lograr una realidad más justa, más libre, en el marco de la soberanía.

De ahí la vigencia del pensamiento de don Jesús Reyes Heroles de que la Constitución es un texto vivo, que se funda en las relaciones sociales de la nación y permite ser modernizada, como lo ha sido ahora, dentro de la nueva conceptualización de Estado y de la sociedad, a la luz de realidades distintas y de la ampliación de las ideas, lo que ha hecho que opere como instrumento transformador de la realidad y susceptible de modificarse cuando la propia realidad y el progreso lo requieren.

A 75 años de promulgada la Constitución general de la República y la Constitución política del estado de Querétaro, nos encontramos dentro de un campo inmenso de renovación y transformación tan profundo como es la reforma del Estado y las nuevas articulaciones entre éste y la sociedad, de acuerdo con las motivaciones, preocupaciones y orientaciones de los Constituyentes que en 1916-1917 forjaron nuestra carta magna.