Reseñas

JOSÉ LUIS SOBERANES, DIEGO VALADÉS Y HUGO A. CONCHA (eds.), *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996.

Tenía razón Octavio Paz cuando en la década de los cincuenta pedía limitar el poder del Ogro Filantrópico, como le decía al Estado, que de naturaleza ambigua era a un tiempo benefactor y opresor de los mexicanos. Hoy, cuarenta años después, y a casi diez de que se emprendiera en México un complicado proceso de transformación institucional para hacer frente a nuevas presiones económicas y sociales, continúan sin precisarse bien a bien cuáles deben ser los límites del poder del Estado.

Bajo estas circunstancias, en noviembre de 1995 y febrero de 1996, se efectuó el "Seminario internacional sobre la reforma del Estado", cuyas ponencias, reunidas en el libro *La reforma del Estado. Estudios comparados*, tenían por objeto tratar "de determinar qué se puede o debe entender por esa reforma, y a qué Estado se hacía referencia" (p. 607). La selección de los temas apuntó "hacia un examen panorámico que permitiera formular un diagnóstico y un pronóstico del Estado contemporáneo" (p. 608), de ahí que se trataran asuntos tan diversos como el sistema representativo y los sistemas electorales, las relaciones entre derecho, administración de justicia y economía, o el concepto mismo de Estado.

Los 16 ponentes y 24 comentaristas participantes realizaron sus exposiciones desde tres miradores principales: el jurídico, el de la ciencia política y el de la historia de las ideas. Los comentarios son en su mayoría extrapolaciones de las ideas desarrolladas en las ponencias al caso mexicano; casi todos son descripciones de acontecimientos recientes, a veces propositivas y pertinentes, otras no tanto por su calidad coyuntural, y a veces sin nada que ver ni con México ni con la exposición que pretenden comentar pues constituyen una ponencia por sí misma, ya sea del mismo tema o de uno diferente.

El primer mirador, el jurídico, se inicia con la ponencia de Franck Moderne, "El sistema semipresidencial francés", un estudio constitucional que describe las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Quinta República francesa, cuya característica principal es la supre-

macía presidencial frente al propio Poder Ejecutivo —teóricamente el Ejecutivo es bicéfalo, con un presidente de la república y un gobierno presidido por el primer ministro— y frente al Poder Legislativo —el gobierno está más vinculado al presidente que a la representación parlamentaria y es muy difícil que el Parlamento saque adelante una moción de censura y obligue al gobierno a dimitir. Según Moderne, en su evolución reciente, el sistema francés fortalece las tendencias presidenciales, que son la constante, pues el debilitamiento de ellas le parece sólo una cuestión ocasional. De la exposición concluye que existe un persistente desequilibrio global entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y que dentro del Poder Ejecutivo se deben aclarar las relaciones exactas entre el presidente y el primer ministro.

El comentario a cargo de Juan José Ríos Estavillo se refiere al nombramiento del jefe del Distrito Federal de acuerdo con la reforma del artículo 122 constitucional del mes de octubre de 1993 y la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que según el comentarista “fue siguiendo algunas consideraciones del sistema semipresidencial francés y de las denominadas tesis federalistas en cuanto a las particularidades de los gobiernos de las capitales federales...” (p. 231). Ríos Estavillo se limita a describir el sistema de nombramiento del jefe del Distrito Federal sin compararlo con el sistema francés ni con las tesis federalistas; la exposición es demasiado descriptiva y por ello tediosa, además de poco útil por su calidad coyuntural.

A diferencia de Ríos Estavillo, Humberto Quiroga Lavié, en su ponencia “Breve informe sobre la reforma de la Constitución argentina de 1994”, presenta una exposición ordenada y completa que, además del contenido de la reforma, incluye sus antecedentes y compara la situación anterior y posterior a ella. La Constitución argentina se reformó sustancialmente por lo que respecta a los tres poderes; se atenuó el presidencialismo, se otorgaron nuevas facultades al Congreso y el Poder Judicial se hizo más independiente. Quiroga Lavié explica estas modificaciones y presenta también los órganos de control en la nueva Constitución, que son la Auditoría General de la Nación, que dirige la oposición y controla la gestión económica del gobierno; el Defensor del Pueblo, que funciona como mediador entre el Congreso y la sociedad; el Ministerio Público, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad; y el nuevo sistema de derechos individuales, colectivos, políticos y electorales, derechos a la participación social y a la consulta popular, así como el derecho de amparo individual y colectivo. El ponente se detiene también en la nueva situación institucional de la capital de la república, las reformas en el sistema federal que otorga nuevas atribuciones a las provincias y reorganiza la intervención federal, y la inclusión del principio de subsistencia de la Constitución como defensa del orden democrático, del cual explica su importancia en Argentina.

Del mismo modo que Quiroga Lavié realiza una exposición sinóptica y presenta una visión clara y completa de la reforma a la Constitución argentina, en su comentario, Raúl González Schmal formula algunas consideraciones sobre los puntos que de ella llamaron su atención y los contrasta con sus equivalentes mexicanos en el aspecto jurídico, con algunas referencias a situaciones políticas e históricas que tratan de explicar los motivos de fondo que impulsaron las reformas en México.

Otra ponencia con enfoque jurídico, "Las reformas del Estado en Alemania desde 1989", de Thomas Würtenberger, presenta, resumidas en tres partes, las transformaciones en la Constitución alemana con motivo de la reunificación. La primera de ellas describe el surgimiento y desarrollo de un modelo constitucional revolucionario en los nuevos Länder, cuyo punto culminante fue el fin de la política de fronteras cerradas, el elevado número de emigrantes y la caída del Muro de Berlín. La segunda presenta las propuestas de modificación a la ley fundamental con motivo de la reunificación alemana que incluyen la igualdad de la mujer, la protección al medio ambiente, los objetivos sociales del Estado (rechazados) y la adición de elementos plebiscitarios a la ley fundamental (rechazados). La tercera presenta las reformas a la Constitución con miras a la Unión Europea, entre las que adquiere especial importancia el principio de subsidiariedad, según el cual el Estado regula y suministra prestaciones solamente cuando las comunidades menores no estén en situación de satisfacer de manera eficiente las tareas públicas. A pesar de todos estos cambios y a pesar de que "en Alemania las reformas del Estado y de su política son la mayoría de las veces también reformas constitucionales" (p. 431), Würtenberger considera que no se ha producido una gran reforma del Estado y la Constitución, ya que se mantuvo la aprobada en 1949 y sólo fueron debatidas modificaciones en puntos específicos y nunca una reforma profunda del modelo político.

El hecho de que en Alemania las reformas del Estado y de su política sean a la vez reformas constitucionales hace pensar, casi de inmediato, en una sociedad donde el cumplimiento de la ley es una costumbre arraigada. Pensar que en un país como México el cambio de las normas constitucionales sería suficiente para lograr una reforma del Estado sería sociológicamente ingenuo. Así lo entendieron Héctor Fix Fierro, Omar Guerrero y Jorge Moreno Collado, quienes al aplicar a México —donde si está a debate un modelo político alternativo— algunas ideas contenidas en la ponencia advierten que si "aceptamos un concepto meramente racional de una reforma del Estado, como un diseño de políticas públicas hechas e implementadas solamente por los dirigentes, no estaremos en posibilidad de entender los factores imprevistos que impulsan transformaciones del Estado, al margen de los procedimientos de planificación gubernamentales" (p. 474), y resaltan la importancia "del diseño de los instrumentos normativos e institucionales que habrán de acompañar y guiar su puesta en práctica" (p. 466).

Con un tema jurídico, pero con una perspectiva que se aproxima al mirador de la ciencia política, encontramos dos ponencias, la de Roberto Mac Lean y la de Waleed Haider Malik. Ambas consideran el sistema judicial un prestador de servicios cuyo buen desempeño es un prerrequisito del buen funcionamiento de la economía.

Roberto Mac Lean, en "Algunas consideraciones sobre los efectos de la administración de justicia en la propiedad y los contratos", afirma que la cultura del servicio en el sistema judicial, es decir el papel desempeñado por los jueces, es uno de los linderos que marcan la diferencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo; la eficacia judicial, dice, "hace la diferencia entre una economía cerrada y elitista a una abierta y democrática. Y es lo que hace posible el crecimiento" (p. 533). Cuando el Poder Judicial se convierte en un mecanismo de segundo orden, como en América Latina donde pobres y ricos evitan en lo posible la jurisdicción de los tribunales ordinarios, se genera corrupción y violencia social.

Por su parte, Waleed Haider Malik, en su ponencia "El desarrollo económico y la reforma judicial: experiencias internacionales e ideas para América Latina", cita ejemplos de varios países que van desde Estados Unidos y Argentina hasta Pakistán, o de provincias como Quebec en Canadá o el País Vasco en España, para sostener que "el ordenamiento jurídico de un país establece los principios básicos esenciales para que la economía funcione bien [...]. La capacidad de hacer cumplir esas leyes, a su vez, es crítica para el desarrollo económico social sostenible", y que la capacidad del sistema jurídico de manejar el volumen de querellas cada vez más complicadas afecta el nivel de la inversión empresarial privada y el grado de competencia" (p. 540). Waleed Haider Malik no se limita a enunciar su tesis y a pedir una reforma judicial sino que ofrece algunos indicadores posibles para medir su éxito en un proceso particular, tales como la reducción de los atrasos y las demoras, el aumento de la efectividad en el acceso a los tribunales y una mayor confianza del usuario, por citar algunos ejemplos.

Un estudio completamente politológico es el de Dieter Nohlen, "Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción", que, cuidadosa de expandir hasta el extremo el término reforma electoral, como en los países donde no se cuenta con gran experiencia en esta materia, busca "...transmitir de manera compacta el estado actual de conocimientos, tal y como se le presentan al especialista en la materia" (p. 69), y para ello lo limita al conjunto de "reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en casos de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)" (p. 70).

Nohlen adopta una posición institucionalista del cambio político según la cual los sistemas electorales pueden brindar una contribución importante para el desarrollo de la democracia y de la efectiva participación

de los ciudadanos. Rechaza la posición maximalista que afirma que todo depende de los sistemas electorales o que con una reforma al sistema electoral se puede cambiar todo y para bien, la cual resulta poco creíble para quien comprende que “los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, [por lo que] las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político” (p. 107).

Desde esta perspectiva Nohlen trata el problema del sistema de representación, es decir el problema de la relación entre votos y escaños; la estructura y los elementos particulares de los sistemas electorales, como el tamaño de las circunscripciones, la forma de la candidatura y la forma de votación; sus consecuencias, que dependen de la combinación de los distintos elementos particulares; algunas pautas para la valoración de los sistemas electorales, como concentración, participación, simplicidad, legitimidad, y propone una tipología de los sistemas electorales, cuyos tipos son producto de las posibles combinaciones de estos elementos. Nohlen sostiene que las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas de sistemas electorales tienen que evaluarse de acuerdo con las condiciones sociopolíticas de cada país, por lo que al final de su ponencia ofrece los que considera requisitos estratégicos de un debate de reforma para que este sea serio y políticamente viable.

En su comentario a esta ponencia, Alonso Lujambio trata la tensión entre eficacia y representatividad en México y, siguiendo a Nohlen, plantea la disyuntiva primera de toda reforma electoral, ¿qué queremos mejorar? Por su parte, José Woldenberg pone sobre la mesa una serie de problemas que considera importante resolver: redistribución, transformación de los votos en escaños, cambios en las circunscripciones plurinominales, la barrera legal, el número y distribución de los diputados. Ambos comentaristas elogian la capacidad sintética y expositiva de Nohlen, así como lo oportuno del texto en México por su carácter pedagógico.

Además de los sistemas electorales, otro elemento que afecta el funcionamiento político de un país es la manera en que se relacionan sus poderes. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en “El presidencialismo y los sistemas de partidos en Latinoamérica”, tratan el problema de la compatibilidad entre Congreso y presidente, bajo la hipótesis de que “...la naturaleza de los sistemas de partido son parte de la diferencia fundamental del funcionamiento de los sistemas presidenciales” (p. 125), y de que “... las reglas electorales y sus aplicaciones ejercen gran influencia en el número de partidos y su grado de disciplina y, por lo tanto, al final determinan la forma en que el presidencialismo funciona” (p. 126). Para sostener su hipótesis utilizan una mezcla de elementos de análisis político cuantitativo que al final resulta convincente.

Los comentarios de Jaime F. Cárdenas, Thalía Pedroza de la Llave y José María Serna de la Garza siguen de cerca el ensayo y proponen algunas modificaciones constitucionales para limitar el poder del presidente en México, plantean algunos posibles escenarios para las elecciones de 1997 referentes a la composición de las cámaras y los problemas que po-

drían enfrentar al Ejecutivo con el Legislativo y enfatizan la importancia de estudiar la relación de los poderes públicos, respectivamente.

Cuando se trata de reformar el Estado, las experiencias de otros países, sus aciertos y sus errores, son una valiosa fuente de reflexión al diseñar las transformaciones que para nuestro Estado queremos, sin olvidar por supuesto las propias circunstancias. Por ello, la serie de cuatro estudios de caso que desde el mirador de la ciencia política incluye el libro resulta pertinente.

El primero es "La reforma del Estado en Perú" que presenta Domingo García Belaúnde, para quien en estricto sentido "no cabe hablar de reforma del Estado, sino en todo caso de una reforma económica del Estado, o más aún, de una reforma de los límites de la acción del Estado en la esfera económica" (p. 373). El resto del Estado sigue igual. García Belaúnde describe los antecedentes del papel del Estado en Perú desde 1930 hasta la fecha, y se detiene en la Constitución de 1979, la crisis 1980-1990, la entrada en escena del liberalismo y sus reformas, el autogolpe de 1992 y la nueva Constitución de 1993, bajo la premisa de que la reforma del Estado en Perú se inició dentro del sistema democrático, pero se consolidó en un entorno autoritario.

Este recuento de hechos historicopolíticos viene acompañado por un apéndice de Mario Vargas Llosa, "El país que vendrá", una apología del liberalismo y denuesto del colectivismo y el nacionalismo económico, inconsistente en su construcción pues parte de su defensa del Estado mínimo se cimenta en los programas de bienestar en los países desarrollados que hoy se están desmantelando. También lo acompañan los comentarios de Pilar Hernández, quien en su "aparato crítico" (p. 411) propone una bibliografía sobre la Constitución de 1994 en Perú; de Sergio López Ayllón, que resulta demasiado ambicioso en su afán de señalar los orígenes comunes de Perú y México, remontados hasta la época colonial; analiza el impacto de sus respectivas modernizaciones, empezando por las reformas borbónicas y concluyendo con la actual globalización, pero trata los temas de soslayo y los reduce a una enumeración rápida de puntos que no explica mayormente, y de Laura Trigueros Gasmain, quien hace una comparación inteligente de la praxis constitucional en México y Perú.

El segundo trabajo, "La reforma del Estado en Cuba", de Ramón de la Cruz Ochoa, propone la crisis económica como el factor detonante de la reforma del Estado, que consistió en la puesta en circulación de moneda convertible para lograr una conexión de la economía cubana con la economía mundial, un cambio en la estructura de la propiedad agraria y la creación de un mercado agropecuario que se rige por la oferta y la demanda, expansión del autoempleo, la entrada de la inversión extranjera como factor de compensación a la falta de capacidad económica del país, un proceso de saneamiento de las finanzas internas y redimensionamiento de la capacidad industrial instalada. De la Cruz Ochoa muestra algunos resultados de las medidas puestas en práctica y concluye que "...todo este

proceso de cambio ha permitido dinamizar sectores de la economía, incrementar relativamente el ingreso de divisas y articular mejor la economía cubana en los circuitos internacionales. Pero también, en la medida en que ha sido desintegrado, ha provocado distorsiones en la dinámica económica interna que pueden comprometer su desarrollo estratégico” (p. 495).

El tercero, “De la transición al posplebiscito: origen, proceso y resultados de las tentativas de reforma institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993”, de Bolívar Lamoúnier, enfatiza la inestabilidad latente desde el retorno del gobierno civil en 1985, con un recuento de hechos históricos que van de las tentativas de reorganización institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993, al pre y posplebiscito, de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso, hasta sus resultados sobre la forma y sistema de gobierno.

El cuarto es un texto de Bruce Parrot, “El cambio político y democratización en Rusia”, que ubica los orígenes de la reforma y el cambio hacia la liberalización en la visión de algunos miembros jóvenes de la élite, como Mijail Gorbachov, de que sin un cambio económico fundamental se verían obligados a presenciar en los años venideros la declinación del sistema soviético. La ausencia de violencia en grandes proporciones al aplicar las reformas, explica, se debió al impacto social que generó la revelación pública de las atrocidades del régimen, que desacreditaron la violencia organizada, además del carácter apolítico de las fuerzas armadas rusas y la cooptación de miembros de la *nomenklatura* a partir de las oportunidades ofrecidas por la privatización que convirtieron antiguas fábricas y comercios estatales en su propiedad personal. Bruce Parrot plantea asimismo algunos puntos que hoy se debaten sobre la identidad nacional rusa, la reciprocidad entre cambio económico y democratización, el constitucionalismo y otras tendencias de su política hoy inciertas, que llevan a pensar que las perspectivas para la democracia en la ex URSS son las de un camino largo y difícil que puede durar décadas.

El último de los miradores, el de la historia de las ideas, se compone de tres ponencias y una mesa redonda que nos recuerdan la importancia del pensamiento en épocas de cambio y la necesidad de aclarar el significado de los términos que a diario se usan en las discusiones para la reforma del Estado.

La primer ponencia es de Pedro Vega García, “En torno a la crisis de las ideas de representación y legitimidad en la democracia actual”, quien trata de precisar el sentido y alcance de la crisis de las ideas de representación y legitimidad. Para ello presenta la génesis de la doctrina de la representación, sus contradicciones internas, su crisis y las posiciones ante ella, y el problema de la eficacia como criterio de legitimación de la actual representación democrática. El comentario de Hugo Concha Cantú vuelve a abordar, siguiendo el libro de Guglielmo Ferrero, *El poder, los genes invisibles de la ciudad*, el problema de la relación entre representación

y legitimidad con algunas referencias al caso de México. El de Amador Rodríguez Lozano constituye una ponencia por sí mismo, en la que no hace referencia a la de Pedro Vega ni al caso mexicano, sino que plantea algunas reflexiones sobre la política de fin de siglo y los retos que enfrenta el concepto de representación, así como un análisis de sus perspectivas futuras.

Las otras dos son de Elias Díaz, "La cultura en la oposición. La cultura en la transición" e "Ideologías sobre la transición". En la primera señala que en la transición española a la democracia hubo "una fuerte línea de continuidad y de relación causa efecto entre la oposición a la dictadura, antes de 1975, y el cambio a la democracia que va efectivamente lográndose después de esa fecha y que, por lo tanto, sin conocer aquélla no es posible entender ésta" (p. 236).

Así como hace una revaloración de estas minorías opositoras, en la otra cara de la moneda, su segunda ponencia, elabora una reflexión crítica sobre las formas de pensamiento, mentalidades y actitudes que se manifestaron contemporáneamente a la transición, que formaron parte de los propios procesos de cambio y los condicionaron hasta cierto punto. Elias Díaz pide hilar fino en ciencia política, rechazar las posiciones extremas y simplistas, olvidar los privilegios y los beneficios económicos, así como las facturas y los agravios de que se fue objeto, para poder tratar la transición española con la mayor sensibilidad y objetividad posible.

En su comentario, Mauricio Farrah Gebara compara el proceso de transición en España y México, apoyado en el marco teórico de Schmitter y O'Donnell, y concluye que "la transición política en España viene a ser un ejemplo real de que las inercias autoritarias pasan a un segundo plano si existe un auténtico compromiso democrático de los participantes en el proceso de transición" (p. 286). El comentario de José Luis Vázquez Alfaro reconstruye la exposición de Elias y la amplía en el ámbito histórico y constitucional.

En la mesa redonda titulada "El debate acerca del Estado", Luis F. Aguilar realiza un resumen sucinto pero muy completo del pensamiento de Carl Schmitt sobre la relación entre conceptos tan complejos como democracia, parlamentarismo, presidencialismo, decisionismo, igualdad y liberalismo. En seguida, Arturo González Cosío, en "Notas para un debate sobre el Estado", hace un recuento de lo que ha significado y lo que hoy significa el Estado, además de una breve especulación sobre su futuro. Después, Ulises Schmill Ordóñez, en "La teoría de la identidad del derecho y del Estado de Hans Kelsen", afirma que esta identidad significa en el fondo que todo problema referente al Estado es un problema jurídico y debe resolverse en función de normas jurídicas. Para finalizar, Jesús Silva Herzog Márquez, en "Sismología política. Un apunte sobre Carl Schmitt", presenta la controvertida imagen de lo político de Schmitt, que purga los rasgos liberales y da sentido a la dictadura como vehículo de la unidad popular.

Como se advirtió al principio, el seminario trató los más diversos temas; los expositores, por su número, representaron varias tendencias y

formaciones; los comentaristas muchas veces realizaron apuntes tan valiosos como los de los ponentes, desafortunadamente otras no, por lo que la calidad del libro no es uniforme. *La reforma del Estado. Estudios comparados* difícilmente podrá ser un libro de cabecera; sin embargo puede ser una guía clara que resultará muy útil como introducción a los temas que en él se tratan. Leerlo puede servir para aclarar algunas ideas y desechar otras sobre la hoy todavía en boga reforma del Estado.

DAVID G. LAMOYI