



el | cotidiano | 144

Revista de la realidad mexicana actual

La reforma del Estado.
Primeras aproximaciones



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo



Azacapozalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades



EDICIONES
EON

ISSN 0186-1840
julio-agosto, 2007
año 22, \$35.00

P resentación

A partir de los años ochenta, México inicia un agitado y contradictorio proceso de transición política. El objetivo: construir una diferente forma de Estado, un conjunto de instituciones que, dentro de un nuevo marco legal, fueran capaces de integrar al país, con éxito, dentro de las peculiaridades que determinan la nueva modernidad capitalista, el nuevo orden mundial globalizado.

El inicio fue, y continúa siendo, incierto; y la contingencia y el riesgo que acompañan a este largo proceso de decisiones pendientes, terminó por imponer, todavía al día de hoy, un orden difuso al que le cuesta trabajo adquirir concreciones precisas. Por supuesto, es imposible imaginar sin contradicciones, incluso sin violencia, los procesos que dan vida a una formación social específica, sobre todo cuando ésta vive un intranquilo tránsito de definición política que afecta los espacios de la sociedad, de la economía y la cultura; sin embargo, este tipo de procesos tiene sus límites y señala sus urgencias, y hoy resulta evidente el apremio por detallar los perfiles de un Estado acorde con las exigencias de un sistema mundial extremadamente competitivo y, en no pocas ocasiones, agresivo y hostil.

El gran reto, el enorme desafío del nuevo tiempo histórico mexicano, lo constituye, sin duda, la reforma del Estado. Resulta primario lograr que México se explique desde lo político y no desde lo económico. Es apremiante vigorizar nuestro Estado-nación. Una estructura política sólida es sinónimo de fortaleza y estabilidad; en cambio, una determinación económica extraterritorial es equivalente de inestabilidad, producto del carácter caprichoso, coyuntural, que expresa. Mientras más se fortalezca la determinación política del territorio, más se debilitarán las diversas formas de violencia que nos aquejan, más exitoso será el combate contra la impunidad, y menos, mucho menos frecuentes serán los momentos de ingobernabilidad en el país.

Por todo lo anterior, mucho nos alegra como universitarios que el Congreso de la Unión haya promulgado la Ley sobre la Reforma del Estado, y más nos complace todavía que una de nuestras publicaciones, la revista *El Cotidiano*, centre la totalidad del contenido de este número en un primer debate sobre la razón y el sentido de algunos de los cinco puntos que contempla la referida Ley. Políticos, investigadores y periodistas aventuran en estas páginas sus impresiones preliminares sobre un mandamiento constitucional de alcances insospechados.

Dr. Adrián de Garay Sánchez
Rector de la Unidad Azcapotzalco de la
Universidad Autónoma Metropolitana

P resentación

Desde hace más de diez años, el tema de la Reforma del Estado se ha hecho presente, con mayor o menor intensidad, en los debates de la opinión pública, en las discusiones y negociaciones entre las fuerzas políticas, así como también en las demandas y reivindicaciones provenientes del espacio de la sociedad civil organizada. El que esto haya sido así parece obedecer, en última instancia, a la necesidad cada vez más impostergable de replantear a profundidad las coordenadas de organización y funcionamiento del Estado, del Sistema y del Régimen Político vigentes durante la larga etapa de la hegemonía de una sola fuerza política.

Ciertamente, la progresiva implantación de la pluralidad social, cultural y política a lo largo y ancho de la geografía nacional, testimoniada de múltiples maneras en cada uno de estos niveles, ha obligado a los nuevos actores que compiten, negocian, dialogan y gobiernan en este país, a generar propuestas e iniciativas capaces de articular coherentemente tres de los referentes ineludibles en la construcción de cualquier orden que se pretenda democrático: la representatividad, la gobernabilidad y la equidad social.

Por supuesto, la manera, los ritmos y los enfoques con que cada actor aborda conceptual y políticamente esta tentativa transformadora, varía significativamente. Por ello, la revista *El Cotidiano* se ha propuesto dar cuenta, así sea necesariamente de forma sintética, de los términos del debate desarrollado actualmente en el marco de la Ley para la Reforma del Estado expedida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo largo de este número, el lector encontrará reflexiones y propuestas que tocan cuestiones tales como el Régimen de Estado y de Gobierno, el Sistema Electoral, el Federalismo, la Reforma del Poder Judicial y las garantías sociales que son imprescindibles para contar con una democracia de calidad. Confluyen, así, puntos de vista de políticos y académicos que, en su conjunto, dibujan el paisaje actual que define las expectativas, limitaciones y condiciones generales de la tentativa actual por reformar al Estado mexicano.

Sin duda, esta contribución se sumará a muchas otras de origen y alcance diversos que, en conjunto, seguramente ayudarán a dotar al debate público de mayores y mejores elementos de información y análisis. En tal contexto, *El Cotidiano* agradece la colaboración y la participación de todos quienes han hecho posible la elaboración y la edición de este número especial.

Dr. Roberto Gutiérrez L.*

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco; Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Reflexiones en torno a la Reforma del Estado

Manlio Fabio Beltrones Rivera*

En el presente ensayo quisiera ofrecer a los lectores una narración, desde la óptica de quien escribe estas líneas, de los acontecimientos que precedieron a la instalación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, prevista en el texto de la Ley para la Reforma del Estado efectuada el pasado 25 de abril. Con ello, también, pretendo contribuir a preservar la memoria de los hechos recientes para dar cuenta de manera reflexiva acerca de cómo y para qué nació la iniciativa en el contexto de su aparición. Sobre todo, me parece indispensable transmitir que la intención de engrandecer la vida de la República, en su sentido más amplio, anima todo este proceso y que se requiere de buena fe y voluntad política para conseguir nuestro objetivo.

Con la instalación de la comisión ejecutiva se dio el primer paso del proceso que involucra a políticos, juristas, legisladores, funcionarios federales y estatales, académicos e intelectuales que representan todas las posiciones del espectro político nacional y la ciudadanía. Esta etapa de reflexión y análisis es crucial para la reforma, ya que tiene el propósito de motivar a los ciudadanos en general a que se expresen libre y ordenadamente sobre cuáles son las posibles vías de solución en el marco de los temas señalados por la Ley.

La imperiosa necesidad de actualizar las instituciones con respecto a

las circunstancias del México moderno es el espíritu que debe prevalecer a lo largo del proceso. Por lo pronto, espero que este ensayo sirva para clarificar algunos conceptos y precisar sus significados.

¿Qué es la Reforma del Estado?

En una definición somera, la reforma del Estado consiste en la reorganización y/o refuncionalización del Estado mediante un proceso de actualización de las instituciones políticas, económicas y legales con respecto a las condiciones imperantes en el contexto social, bajo la premisa de que la ruptura es innecesaria, toda vez que existen instituciones y procesos que

pueden ser modificados para operar en las condiciones prevalecientes que, a su vez, son resultado del desarrollo histórico del Estado mismo. El proceso de reforma del Estado es reiterado a lo largo de la historia en razón de que las sociedades no son estáticas y que sus necesidades varían con el paso del tiempo, ya sea por evolución natural o por el cumplimiento de las metas trazadas en el momento fundacional. En ese sentido, se adapta a las novedades del entorno, es decir, se moderniza a través de innovaciones, algunas del todo originales, que responden a circunstancias inéditas.

Existe un consenso general con respecto a la conformación básica del Estado mexicano actual. Nadie pone en duda la pertinencia de conceptos

* Senador de la República.

tales como soberanía popular, representación política, forma de gobierno (en nuestro país, pocos preferirían otra forma de gobierno que la republicana); la definición básica del método para acceder al poder (la democracia, la división de poderes); el federalismo como la forma de unión de entidades libres y soberanas. Me parece que son acuerdos básicos, definidos con precisión en la Constitución de 1917 y que están fuera de toda discusión.

Esencialmente, la Reforma del Estado procura conservar lo que funciona y transformar lo que es inoperante en un sistema político. De esta manera, preserva el espíritu de la ley fundacional, la parte filosófica y política que le da identidad pero, a la vez, modifica los procedimientos para la acción concreta y la interrelación con los actores. Los Estados nacionales se transforman, pero conservan algunas instituciones que forman parte de su cultura, reflejan sus valores y dan sentido a sus tradiciones.

A diferencia de otros conceptos, la Reforma del Estado no requiere de un entramado teórico complicado para explicar su sentido. Simplemente, a través de un análisis crítico de las condiciones sociales, políticas y económicas, se reconoce la necesidad de su actualización.

Se reforma el régimen, el gobierno hacia su interior, así como la relación entre los poderes y a los poderes mismos, lo que deriva en una nueva relación del Estado reorganizado con la sociedad. Dichos acuerdos implican, de forma preponderante, el equilibrio de poderes, el diálogo permanente entre éstos y una equitativa distribución del poder en los distintos niveles de gobierno.

Las reformas, inacabadas o no, realizadas a tiempo, suelen generar movimientos revolucionarios, especialmente si no se atiende al contexto cultural e histórico.

El siglo XX fue testigo de los mayores cambios en la humanidad; un siglo corto por la velocidad de las modificaciones a un ritmo vertiginoso, especialmente en el ámbito político. Tras la Segunda Guerra Mundial, hemos asistido a la emergencia de un sinnúmero de Estados Nacionales, y otro tanto después de la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la antigua Unión Soviética. Pero también hemos atestiguado cambios profundos en los sistemas políticos establecidos que buscan modernizarse. Ahí tenemos un gran número de ejemplos de transiciones políticas, empezando por la “Revolución de los claveles” portuguesa, pasando por España, Argentina, Polonia, Irán, Brasil, Chile y México, entre otros muchos estados que han intentado salir de las crisis por la vía reformista y pacífica.

Efectivamente, consideramos a la transición como una salida lógica de gobiernos autoritarios a regímenes demo-

cráticos, y sin embargo, encontramos ejemplos que no pueden explicarse bajo los mismos parámetros. El caso de Irán es paradigmático: tras la revolución que depuso al régimen modernizador del Shah Mohamed Reza Pahlevi, se instauró un régimen teocrático que, bajo la óptica occidental, constituye un gobierno quizá más autoritario que el de Pahlevi, pero que representa con mayor claridad los elementos culturales de la sociedad iraní, asumiendo dos parámetros importantes en la configuración del nuevo régimen: se trata de una república con una democracia.

Para algunos pensadores, la modernidad fracasó en tanto que el progreso no ha beneficiado a toda la humanidad; para otros, es un proyecto inacabado que aún no se agota y que sólo se encuentra en una crisis transitoria asociada a los ajustes del capitalismo tardío y a la fragmentación de las esferas axiológicas de la vida social. Por ello, considera que la racionalidad moderna está viva y que cuenta con elementos que pueden ser vehículo para la consecución del progreso, incluso a través de los nuevos movimientos sociales transclasistas que atienden problemáticas anteriormente desconocidas. Este tipo de movimientos desafían la autoridad tradicional del Estado moderno, lo que le impulsa a reformarse en el marco de la democracia procedimental para atender un conjunto de demandas que aparecen por vez primera en el escenario social. De lo anterior se desprende que modernización y reforma son procesos entrelazados.

Hablar de modernidad implica, ante todo, la temporalidad de lo reciente. En consecuencia, la modernización es el motor para reformar al Estado y, a su vez, constituye el objetivo de la acción estatal, ajustándose a las demandas del entorno externo y del contexto interno.

¿Por qué necesitamos una reforma del Estado en México?

La pregunta central es por qué y para qué necesitamos una reforma del Estado en México. La respuesta está no sólo en el contexto actual, sino en su relación con el génesis y desarrollo del Estado mexicano, particularmente a partir de 1917. Dicho de otro modo, de lo que se propuso hacer para cumplir con las demandas sociales de la época, en qué se pudo cumplir, qué fue lo que quedó pendiente, qué fue lo que cambió y, de manera muy particular, cuáles fueron los elementos que impidieron que se cumplieran los objetivos básicos.

La Constitución de 1917 enuncia las premisas básicas para el logro de la justicia social, demanda central de todas las facciones revolucionarias que contribuyeron a la caí-

da del antiguo régimen. Para la consecución de la justicia —traducida en bienestar social— se pensó en la estructuración de un Estado fuerte, bajo un régimen presidencialista y con un sustento ideológico nacional y revolucionario.

Lo anterior coincidía con las tendencias mundiales de conformación de regímenes políticos, a lo cual se añade posteriormente la emergencia del concepto del Estado de Bienestar, como único ente capaz de mitigar las distorsiones del mercado que impedían la redistribución del ingreso, y obstaculizaba el despegue de la sociedad para lograr la modernización. De ahí que, a la par de un Estado fuerte, en México se instaurara un modelo de desarrollo económico de tipo mixto. Las circunstancias históricas permitieron que el modelo económico y político lograra concretar buena parte de las metas trazadas en la Constitución de 1917: reparto agrario, educación pública laica y gratuita, la existencia de sindicatos y partidos, voto universal, la nacionalización de la industria petrolera, el acceso a bienes y servicios básicos, la industrialización, la urbanización, en suma, la incorporación a la modernidad. Todo ello implicó costos, especialmente en lo que hace al control político omnímodo ejercido desde el Poder Ejecutivo, lo que no encuadraba con la definición de un régimen democrático clásico.

Habría que añadir que las condiciones internacionales, durante y después de la segunda guerra mundial, favorecieron el despegue económico del país, lo que a su vez convalidó la dinámica del sistema político. El llamado “milagro mexicano” fue una realidad y las instituciones que lo hicieron posible aún subsisten. Pero las condiciones internas y externas cambiaron, de suerte que el modelo comenzó a mostrar sus debilidades, que se exacerbaban por las condiciones económicas que resultaron de la planeación supeditada a la sustitución de importaciones —y, posteriormente, a la mono-exportación de petróleo— y la crisis económica general de la década de los setenta.

Quizá la mayor debilidad del modelo de desarrollo se encontraba en el arreglo político. Si para la década de los treinta era indispensable un Ejecutivo fuerte, los avances de la sociedad mexicana hacia la década de los sesenta evidenciaron que el modelo político se estaba agotando y que era indispensable abrir el sistema en virtud de la emergencia de una ciudadanía cada vez más participativa y demandante de sus derechos y libertades civiles individuales. En 1977, se realizó una reforma política profunda a través de un trabajo legislativo de talante democratizador: la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Con este paso se dio una apertura ideológica inusitada que permitía la representación parlamentaria de las minorías.

Los acontecimientos sociales, económicos y políticos sucedidos entre 1980 y 1988 dieron cuenta de que era necesario emprender más reformas en diferentes ámbitos de la vida nacional, particularmente en el tema político-electoral. La discusión, antes en sordina, sobre la transición democrática en México se volvió el tema central de intelectuales, académicos y políticos. A partir de entonces, la democracia se convirtió en el objetivo impostergable para lograr la tan anhelada modernización.

Esto se volvió urgente a la luz de los cambios democratizadores tanto en Europa del Este como en América Latina. No sólo por los efectos negativos que para México tenía ser visto como un régimen autoritario, sino porque los regímenes que habían transitado a la democracia o que por lo menos se habían liberalizado, se convertían en potenciales competidores en el mercado internacional de capitales, bienes y servicios. Países como Brasil y Chile habían emergido de los gobiernos autoritarios con economías fortalecidas, listos para competir en el mundo. Por otra parte, el modelo de Estado benefactor había mostrado insuficiencias y se retomaron premisas del liberalismo, tales como el impulso a la empresa privada y el adelgazamiento del aparato estatal. Aparecieron tendencias mundiales predominantes, que se conceptualizan como globalización. El llamado neoliberalismo se convirtió en el modelo económico a seguir y la democracia —entendida como libre juego de partidos, prensa libre, alternancia en el poder y libre empresa— en la panacea para lograr la auténtica modernidad.

De ahí la necesidad de un proceso de modernización política, económica y social por medio de la Reforma del Estado. En los años noventa se dieron los primeros pasos: la alternancia de partidos en gobiernos estatales, una nueva ley electoral para dar certidumbre a los procesos —el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales—, una nueva relación del Estado con las asociaciones religiosas y, de manera especial, un diálogo constructivo con los partidos de oposición.

En materia económica, se buscó el pago de la deuda externa, se abrió la economía por medio de tratados de libre comercio y de inversión extranjera directa y el Estado se desprendió de empresas paraestatales y sectores como la telefonía y la banca, en los que el sector privado podía cumplir más eficientemente con las expectativas del consumidor. Las circunstancias y los acontecimientos de 1994 evidenciaron nuevamente que, pese a los esfuerzos, la acción de gobierno no podía por sí misma superar los rezagos sociales ni concitar la voluntad de los actores políticos en una misma dirección.

Los seis últimos años del siglo XX fueron el marco de una rápida descomposición social y económica, relativamente controlada por el Estado. En este periodo, las secuelas de la crisis económica afectaron el nivel de vida de los mexicanos, ya que el paso al modelo neoliberal modificó los acuerdos básicos de regulación de las relaciones laborales así como el papel del Estado en la política social tendiente a la distribución de servicios básicos. Asimismo, la reforma del Poder Judicial sentó las bases para que la Suprema Corte de Justicia asumiera un papel político novedoso en el equilibrio de poderes, más protagónico aunque de alguna manera con ello perdió la neutralidad necesaria para su función. Un acierto indiscutible fue la ciudadanización de las instancias electorales a través de la creación del Instituto Federal Electoral.

El impulso modernizador fue acompañado por el desarrollo de una ciudadanía cuyas aspiraciones democráticas se han expresado a un ritmo tan intenso que dieron cauce a la alternancia pacífica en el poder. Las elecciones presidenciales del año 2000 fueron un parteaguas en la historia de México. La victoria por un margen cómodo del candidato de Acción Nacional fue interpretada por algunos como el indicador de que México había entrado de lleno en el camino de la democracia. Momentos aquéllos, sin duda, esperanzadores para muchos. A siete años de distancia, el saldo no parece halagüeño. Vivimos la alternancia, pero aún estamos esperando que la democracia constituya el medio privilegiado para ponernos de acuerdo en los puntos fundamentales que destraben el desarrollo del país.

Un factor de especial relevancia fue la irrupción de una nueva clase política, con un concepto gerencial de la acción gubernamental, derivado de su propio origen social. De este hecho se desprende una concepción distinta del gobierno que, si bien tiene aspectos positivos, no abarca la dimensión trascendente del Estado, convirtiéndolo en una suerte de mercado, donde la oferta política es una de las tantas que se ofrecen al consumidor. En ese sentido, la realidad nos muestra un peligroso desfase entre lo ofrecido en campaña y lo cumplido desde la acción gubernamental. Sólo basta recordar que hoy 60 millones de mexicanos viven en pobreza, 10 millones de personas más que en el año 2000; mientras tanto, se observa una mayor concentración de la riqueza. Al beneficiar a algunos grupos, el Estado distorsiona los objetivos sociales que constituyen su racionalidad. En ese sentido, los grupos de presión y los monopolios avanzan de tal manera sus intereses que llegan a apoderarse de las instituciones mismas, dejando fuera al resto de la sociedad y circunscribiendo la acción del Estado.

Por otra parte, pese a la amplia libertad de expresión vivida durante los últimos siete años, el diálogo político se fue oscureciendo de manera alarmante por la radicalización de los actores en la defensa de sus intereses. No es preciso relatar los pormenores porque los hechos están frescos en nuestra memoria. Así, llegamos al 2 de julio de 2006 en un ambiente peligrosamente polarizado: la lucha encarnizada por el poder traspasó la frontera de lo político, dividiendo a la sociedad, incluso a las familias. La injerencia indebida del Jefe del Ejecutivo en el proceso —básicamente el uso de recursos públicos para apoyar al candidato del gobierno y la campaña de desprestigio en contra de los candidatos de oposición— contribuyó a un clima de descrédito. Los resultados electorales fueron controvertidos desde antes del cierre de las casillas. El conteo rápido del Instituto Federal Electoral, instrumento pensado para dar certidumbre a los comicios de manera casi inmediata, no hizo sino sembrar dudas sobre la imparcialidad de las autoridades electorales. Por lo demás, el comportamiento de los medios de comunicación contribuyó negativamente a polarizar el ambiente, al convertirse en un actor que no se concretó a informar, sino que tomó parte en la contienda y así fue ratificado por la decisión de la autoridad federal electoral.

Fue justo en esa coyuntura cuando el modelo presidencialista mostró un agudo agotamiento al imponer sus propios intereses por encima del interés nacional. La nación entera fue puesta en riesgo por el abuso de las facultades meta-constitucionales del Ejecutivo para garantizar la continuidad de un proyecto a todas luces fallido e insostenible. Los días posteriores al anuncio de los resultados definitivos fueron sombríos, de suerte que era necesario lograr algún tipo de negociación para garantizar la gobernabilidad e impedir que el país se colapsara en una crisis sin precedentes. El problema fue que los actores principales, el partido en el gobierno y la oposición, desconfiaban mutuamente de las intenciones del otro y, tan inmersos estaban en la disputa por la presidencia de la República, que olvidaron lo esencial: evitar la confrontación y el conflicto mediante la construcción de acuerdos.

El diagnóstico de la situación se puede resumir en breves palabras: nos encontrábamos frente a un gobierno dividido, donde ningún partido dejaba de ser una minoría con una representatividad limitada; la alta competencia electoral, la indebida intromisión del Ejecutivo y de grupos de presión en el proceso, así como la opacidad de los resultados, tiñeron de ilegitimidad a la acción misma de gobierno. Por doquiera que se le mirase, el Ejecutivo concentraba un sinnúmero de facultades que ni siquiera podía ejercer plenamente, menos

aun que lo hiciese con prudencia. Faltó entender que los gobiernos divididos deben, por su naturaleza, compartir el poder para sobrevivir y sortear los retos que significa gobernar legítimamente a un universo de ciudadanos a quienes, en su mayoría, no les concedió su voto. En los sistemas democráticos, incluso de tipo presidencialista, resulta normal que un Ejecutivo que fue electo por mayoría relativa tenga que compartir el poder. El problema es que este concepto no es plenamente asumido por quienes detentan el poder, a costa de la gobernabilidad, la legitimidad de su administración y la viabilidad del Estado. Sin embargo, la realidad se impone.

Tal situación hacía prever la imperiosa necesidad de transformar al presidencialismo y buscar una forma, viable en términos culturales, que pudiera resolver la crisis del régimen. La respuesta parece estar, entre otros elementos, en la introducción de instituciones parlamentarias en nuestro régimen presidencial, dotándolo de flexibilidad y oportunidad en la relación entre los Poderes: un Poder Ejecutivo, que permita establecer un nuevo modo de interrelación entre los Poderes de la Unión, así como una distinta distribución del poder y las responsabilidades de gobierno, a fin de encontrar los equilibrios que den certeza y legitimidad a la acción gubernamental y amplíen las fuentes de gobernabilidad democrática.

Origen de la Ley para la Reforma del Estado

Ante una situación que podía derivar en un proceso de ingobernabilidad difícilmente reversible, el Partido Revolucionario Institucional interpretó que su papel histórico en la coyuntura era proponer el diálogo para lograr un mínimo de acuerdos, de cara no sólo a la toma de posesión presidencial, sino al inicio de una administración que se veía ensombrecida por el cuestionamiento a la legitimidad de su origen. A la luz del fallo del TRIFE, lo único que quedaba para mantener la estabilidad del país era aceptar institucionalmente el resultado y buscar que el Congreso ejerciera un efectivo contrapeso al poder presidencial, más aun cuando el Ejecutivo mismo se veía entorpecido por una serie de decisiones desafortunadas que contribuyeron a caldear todavía más el ambiente político. Pero contener lo ánimos en una situación rayana en la violencia resultaba ser el primer paso indispensable para el logro de un primer acuerdo que derivara en la reconciliación nacional y que evitara la parálisis general del país.

En esos momentos, lo que se había concebido desde tres décadas atrás como una transición política y pacífica a

la democracia —y para lo cual se habían efectuado por lo menos seis reformas políticas de gran envergadura— parecía sucumbir ante las inercias del ejercicio irresponsable del poder. De ahí que, el 12 de septiembre de 2006, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República realizara una propuesta para la reconciliación nacional; no con la idea del olvido de las afrentas, sino con la intención de que los actores políticos asumieran que, a través de la cerrazón y del bloqueo político, no se podría avanzar en la resolución de los conflictos y que, de permanecer en la confrontación, el único escenario posible era el estancamiento y la profundización de los rezagos.

La forma, sin duda, es fondo. Pocas veces esta cita reyesheroliana ha tenido un sentido tan manifiesto y certero. El relajamiento de la figura presidencial dio lugar a un debilitamiento paralelo del diálogo político. A diferencia de etapas anteriores, donde el arbitraje presidencial podía ser de utilidad en la construcción de acuerdos, en la coyuntura de diciembre de 2006 este elemento se encontraba, si no ausente, por lo menos en un estado de debilidad extrema. La toma de posesión presidencial auguraba mayores desencuentros en el futuro inmediato, por lo que el único espacio para la negociación se encontraba entre los representantes de elección popular.

Nuestro diagnóstico en aquel momento fue que el modelo presidencial —agotado por la impericia en su ejercicio— no correspondía ni representaba a una sociedad cada día más plural y demandante de sus derechos políticos. Por ende, los partidos en el Congreso contaban con una legitimidad que, por su origen, representa el espectro de las demandas sociales que constituyen el interés general y que en ese momento llamaba al Congreso a desempeñar una función de reconciliación en torno al acto esencial que fue la transmisión de poderes y, en seguida, encabezar las reformas que estaban en el fondo de la parálisis institucional de aquel momento crítico. A este respecto, centramos la atención en el hecho de que el gobierno dividido es una realidad en este país desde hace más de diez años y las instituciones no parecían ajustarse a este hecho, lo que derivó en prácticas de presión soterradas que, a la postre, contribuyeron a minar la gobernabilidad.

Desde el Partido Revolucionario Institucional, reconociendo que nuestra posición nos brinda una mayor posibilidad de lograr los acuerdos y, tras un diagnóstico concienzudo de la situación, especialmente los efectos de la insatisfacción producida por todo el proceso electoral y de que los llamados a la conciliación formulados desde la parte gubernamental o ciudadana carecían de la pluralidad

y representación popular que encarna el Legislativo, procedimos a formular una propuesta de reforma profunda del Estado, pero con una particularidad: la creación de una ley que incorporara una metodología para obligar a los actores a establecer etapas, procedimientos y términos que dieran viabilidad al proceso. Hacia mediados de noviembre de 2006, era claro que el único actor capaz de convocar a la reforma del Estado era el Congreso de la Unión y que esta reforma no se limitaría a cuestiones electorales, sino que establecería nuevas relaciones entre los Poderes de la Unión y, en particular, del gobierno con la sociedad.

Esta idea de una Ley para la Reforma del Estado no es inédita. Ya el Presidente Juárez, justo cuando se restauró la República en 1867, promulgó una Ley de Convocatoria y Plebiscito, mediante la cual se implantó un antecedente para reformular la relación entre los Poderes de la Unión. Esta posibilidad legal pasó a la Constitución de 1917 y a ella hoy nos atenemos para presentar la Ley para la Reforma del Estado.

La iniciativa fue presentada en el pleno del Senado de la República por el Grupo Parlamentario del PRI el 14 de noviembre de 2006, turnándose ese mismo día a las Comisiones Unidas de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos. Después de analizar, discutir y dictaminar, pasa al pleno, donde es votada favorablemente por todas las fuerzas políticas representadas.

En la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto, se establece que el objetivo de la Ley es dar cauce ordenado al diálogo, negociación y acuerdos que serán logrados con la participación de los tres Poderes de la Unión, las entidades federativas, los partidos políticos y los ciudadanos que así lo desearan para que, en un año, a partir de la promulgación de la Ley, se lograran acuerdos consensados para modificar las instituciones de interés público que así lo requirieran.

En ese sentido, la Reforma del Estado se concibe —y cito textualmente la iniciativa— como “el resultado de un proceso plural para rediseñar la organización y funcionalidad del Estado, con una amplia participación ciudadana y de los actores políticos sustantivos; de naturaleza propositiva y deliberativa, y con el alcance de los acuerdos que resulten del diálogo, de la confrontación de ideas y el máximo consenso posible a establecer por los actores políticos participantes.” Aquí, la definición conceptual se inserta en el entramado cultural político de la Nación y concreta el objeto de la Ley en el espacio y tiempo mexicanos.

El diagnóstico se expresa de la siguiente manera en la iniciativa:

Nuestro régimen político muestra signos de agotamiento, el presidencialismo mexicano omnipresente y hegemónico cada vez encuentra mayores dificultades para construir mayorías estables o consensos útiles para el gobierno, y en nuestra sociedad ha emergido un pluralismo vigoroso que exige límites al ejercicio unilateral del poder, así como un mayor peso de la representación nacional en la formación de decisiones públicas. Recientemente, la falta de acuerdos ha permitido que prevalezcan las diferencias sobre las coincidencias, pero no sólo esto, sino también la carencia de mecanismos apropiados para dialogar y convenir sin perder el camino de identidad y propósitos de cada uno de los grupos políticos que han pretendido asumir la representación de la sociedad.

En el párrafo anterior se exhibe sin ambages lo que pretendemos a partir de una visión objetiva sobre las condiciones actuales del sistema político mexicano. Buscamos alentar la discusión para lograr acuerdos y soluciones que cristalicen en los cambios que requieren nuestras leyes a fin de dar sustento al Estado de Derecho con vocación social y como vía idónea para lograr la justicia que merece el pueblo de México. Necesitamos destrabar los obstáculos que impiden el desarrollo nacional mediante mecanismos legales e institucionales, fundados en el quehacer mismo del Estado.

Sintéticamente, la propuesta inicial plantea la creación de una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos como órgano plural rector del proceso, con la participación del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal y de los partidos políticos nacionales con registro. De la Comisión Ejecutiva se desprenden dos subcomisiones: la primera, la Subcomisión Redactora, encargada de la parte técnica e integrada por especialistas en ciencias políticas y sociales, así como por abogados constitucionalistas; la segunda, la Subcomisión de Consulta Pública, que se abocará a expedir una convocatoria amplia para recabar las ideas y propuestas que formulen ciudadanos en general, actores políticos y sociales de las legislaturas de las entidades federativas y académicos que deseen participar en el proceso en foros erigidos para el efecto, mismas que servirán de base para lograr una propuesta plural y consensada de los cambios que se pretenden realizar.

Los temas señalados en la iniciativa original son las transformaciones del régimen de Estado y de gobierno, particularmente en lo que atañe a los pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión; el segundo, se refiere a las reformas en materia electoral de tercera generación para asegurar la imparcialidad, certidumbre y legalidad de las elecciones en el

marco de la democracia; el tercero, tiene que ver con la revisión del pacto federal; y el cuarto, se refiere a la reforma del Poder Judicial. La propuesta, al no ser limitativa, permitió que en la revisión de la iniciativa, se añadieran dos temas a Ley en su versión final: la discusión de las garantías sociales y la reforma hacendaria, aunque este último tema senadores y diputados consideraron que se vería por separado, al ser la Cámara de Diputados por ley la cámara de origen, por lo que el tema fue reservado para una discusión posterior y alternativa. Por tanto, son cinco los temas obligatorios, como ha quedado establecido en el Artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, aunque esta agenda no es limitativa. La forma de trabajo y sus etapas se encuentran expuestas en los Artículos 9, 10 y 11 de la citada Ley.

Un aspecto que me parece central es que, partiendo del diagnóstico y de la Ley misma, el rumbo de la reforma está claramente esbozado.

Propuestas del PRI en el marco del diálogo para la Reforma del Estado

La propuesta temática que presenta el Partido Revolucionario Institucional es profunda. Toca puntos que, de ser aceptados, cambiarían al sistema político de raíz. La propuesta es plural pues, si bien se basa principalmente en las percepciones y propuestas de nuestros militantes, recoge las opiniones de académicos e intelectuales y retoma lo expresado en los “libros blancos” derivados de distintos foros temáticos. Asumimos opiniones compartidas porque creemos firmemente que sólo a través de las coincidencias podemos fortalecer los compromisos y acuerdos. Sin embargo, la propuesta tiene la identidad de la casa, porque surge de nuestros valores, historia partidaria, documentos básicos y experiencia de gobierno.

Nuestra primera preocupación es la colaboración efectiva entre poderes. Es difícil encontrar el punto de equilibrio cuando sabemos que el presidencialismo es parte de la idiosincrasia nacional. Por ello, en el primer punto que atañe al régimen de Estado y de gobierno, consideramos indispensable introducir a nuestro sistema algunas prácticas de los sistemas parlamentarios para conformar un régimen de tipo semipresidencial –como ocurre en Francia– ya que el modelo presidencialista está agotado y se requieren nuevas formas de interlocución entre los poderes de la Unión, que incrementen en forma cualitativa la capacidad de gobernabilidad del régimen.

Dicha interlocución tiene que ver con el escenario mexicano actual: pues, pese a que Acción Nacional ocupa el Poder Ejecutivo, no constituye mayoría en el Legislativo. Se

trata de un gobierno dividido donde la oposición en su conjunto es proporcionalmente mayor que la bancada del partido en el gobierno. Evidentemente, esto genera el problema de que el Ejecutivo requiere, para la acción de gobierno y sujetarse a la aprobación del Legislativo pero, dado que no cuenta con la mayoría parlamentaria, muchas veces –para bien o para mal dicho sea de paso– se obstruye la acción presidencial. Aunque persiste la posibilidad de la alianza parlamentaria coyuntural, el logro de los acuerdos se condiciona a los intereses de cada partido, con lo que el riesgo de parálisis institucional es latente mientras no se realicen las reformas pertinentes.

Una interlocución, por decirle de alguna forma, de tipo semi-presidencial no sólo acota el poder omnímodo del Ejecutivo, sino que permite cierta corresponsabilidad en la función gubernamental administrativa al sancionar la designación de funcionarios clave y, especialmente, podría introducirse la figura del jefe de Gabinete con el objeto de que la interlocución entre Ejecutivo y Legislativo sea más fluida, lo que, a su vez, puede propiciar la conformación de alianzas parlamentarias de largo alcance, fortaleciendo también la capacidad de conducción del Ejecutivo. Quizá sea la única solución viable y saludable para que el régimen efectivamente represente los intereses sociales y supere su déficit de gobernabilidad democrática.

Lo que concretamente proponemos para el régimen de gobierno es crear la figura del jefe de Gabinete, cuyas facultades serían coordinar el gabinete, la contraloría interna del Ejecutivo, amén de que su tarea sería la vinculación e interlocución directa entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este mismo rubro, se plantea que el Senado ratifique los nombramientos del Gabinete Presidencial y de los directores de PEMEX, CFE, PGR y CISEN, sin merma de que su propuesta de nombramiento y, en su caso, remoción, continúe siendo facultad del Ejecutivo.

En lo relacionado con el nuevo equilibrio entre poderes de la Unión, señalamos la necesidad de modernizar el informe anual de labores del Ejecutivo, a lo que se agregaría un informe mensual que deberá rendir el jefe de Gabinete. Se introdujera el trámite legislativo preferente para las iniciativas del Ejecutivo; se otorgaría un tiempo del gobierno en las sesiones del Congreso para el jefe de Gabinete y, a su vez, se establecería la *pregunta parlamentaria* para que los legisladores hagan llegar sus demandas directamente al Ejecutivo; esto incluye el *derecho de interpelación* por parte de legisladores y grupos parlamentarios. Asimismo, se concedería permiso automático al Jefe del Ejecutivo para ausentarse del país en periodos no mayores a 7 días no consecutivos.

En cuanto al Congreso, se buscaría eliminar la lista de senadores por representación proporcional, así como crear una circunscripción electoral indígena. Se propone introducir las nuevas figuras de tiempo de gobierno, pregunta e interpelación parlamentaria, trámite legislativo preferente y el procedimiento para la discusión urgente de las iniciativas presentadas al pleno; que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora cuente con la facultad de ordenar la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación y que la Cámara de origen pueda pronunciarse respecto a las observaciones del Ejecutivo sobre la legislación expedida por el Congreso. Por último, se percibe como indispensable generar la regulación en un capítulo *ad hoc* de la Constitución de los órganos autónomos constitucionales y fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación.

¿Qué otros aspectos de la reforma política se consideran desde la perspectiva del Revolucionario Institucional? En lo referente a democracia y sistema electoral, las reformas de tercera generación a la legislación electoral son urgentes, especialmente en lo relativo a financiamientos de campañas, gastos de partidos y el acceso a los medios electrónicos. Sobra decir que, si bien reconocemos que la legislación electoral es fundamentalmente acertada, pues resolvió en su día el problema de la confiabilidad, algunos aspectos ya son obsoletos e inoperantes. Ello queda plenamente demostrado por un simple hecho: en el Congreso de la Unión se han presentado, desde 1997 a la fecha, más de quinientas iniciativas de reforma en materia electoral. De todo este universo, se puede decir que existen dos tipos de reformas: las que se refieren a cuestiones procedimentales y de instituciones electorales, y las que tienen que ver con los derechos ciudadanos, el régimen de partidos, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, entre otros.

El PRI considera que, en materia electoral, debe federalizarse la función mediante un Instituto Nacional de Elecciones cuyo punto de partida sea el Registro Nacional Ciudadano. Pensamos que es indispensable que los procesos electorales sean una facultad federal exclusiva con el fin de evitar duplicidades y generar ahorros en el gasto público, entre otras cosas. El Registro Nacional Ciudadano, cumpliría con la doble función de otorgar un documento de identidad nacional y actualizar el padrón electoral.

Pretendemos poner las campañas en caja de cristal, reducir el costo de las campañas y su duración, limitar la asignación de recursos públicos a los partidos; especialmente, eliminar el gasto en medios de comunicación, utilizando equitativamente los tiempos oficiales y fiscales que los particulares deben retribuir al Estado; eliminar la pro-

paganda gubernamental en tiempos electorales y establecer los límites de la confidencialidad de la información reservada de los partidos en aras de fortalecer el derecho a la información de los ciudadanos.

Particularmente, y en vista de lo acontecido en el 2006, es imprescindible regular la participación de los medios electrónicos en los procesos electorales. Sin negar la importancia capital que tiene su papel informativo, no es posible que las elecciones se diriman por *rating* y por encuestas, y no en las urnas. A favor de la equidad, se propone la creación de la Comisión Nacional de Fiscalización, órgano autónomo destinado a evitar trasgresiones a la equidad financiera, de acceso a los medios, y muy especialmente sancionar a funcionarios federales, estatales, municipales y judiciales que transgredan el principio de neutralidad política en tiempos electorales mediante la promoción y publicidad de los programas de gobierno y/o la denigración de partidos y candidatos. Lo anterior aplica igualmente a particulares y medios de comunicación que exhiban conductas inequitativas. Por lo que concierne a los delitos electorales, se tendrían que revisar no sólo a la Fiscalía Especial para Delitos Electorales para darle una verdadera autonomía con respecto al Ejecutivo, sino también revisar el catálogo de faltas y delitos electorales, establecer claramente las reglas de la nulidad de las elecciones y crear un Tribunal Nacional de Elecciones. En cuanto a los partidos políticos que pierdan el registro, para evitar el dispendio del gasto público a favor de grupos oportunistas que quieren vivir de la política partidista, proponemos la liquidación de dichos partidos en cuanto pierdan su registro.

El federalismo es una realidad peculiar en México, toda vez que ha sido una construcción histórica en donde la forma legal responde al modelo federalista, aunque las prácticas hayan sido centralistas. Para una efectiva distribución del poder, es necesario introducir los medios, los fiscales en primer lugar, para que el esquema federal responda a los retos actuales. La descentralización administrativa es una meta fundamental para evitar la duplicidad de recursos humanos financieros y materiales; en este apartado, sostenemos que la presencia de delegados de las dependencias federales en los estados es innecesaria. Adicionalmente, la redistribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios sería un objetivo central en lo tocante a gasto-presupuesto, en lo que se refiere a la gestión pública local y muy particularmente en la creación de programas regionales de desarrollo. Creemos indispensable que los tres niveles de gobierno participen de la configuración del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se revitalizarían figuras como los

Comités de Planeación Estatal (COPLADES) y municipales (COPLADEMUN) y, además, acciones que fortalezcan la colaboración entre estados y municipios.

La reforma judicial requiere de una discusión amplia e informada, porque es justo en este ámbito donde más dolorosamente quedan evidenciadas las fallas del sistema: la impunidad y la imposibilidad de acceso a la justicia de los que menos tienen. Desde nuestra visión es, creemos, imposterable diferenciar las facultades de control constitucional y de legalidad, dejando a la Suprema Corte la interpretación y resolución de controversias constitucionales, mientras que un Tribunal Superior de Justicia se encargaría de conocer y resolver los asuntos de legalidad en tercera instancia.

Consideramos perfectibles las reformas realizadas a fines de la década pasada; sin embargo, estamos plenamente conscientes que una de las crisis más severas por las que atraviesa el país está precisamente en el ámbito de la impartición de justicia, derivada de la excesiva burocratización, la prevalencia de los tecnicismos legales sobre la razón y, finalmente, la confusión entre la interpretación constitucional y la aplicación de la legalidad. Estamos además conscientes de que las trabas fiscales impiden la fluidez en el ámbito de la procuración e impartición de justicia, por lo que favorecemos la introducción de una tasa fija de asignación presupuestal a este rubro, conocida como irreductibles presupuestales.

Somos contrarios a que, para resolver los problemas de inseguridad, se implanten estados de excepción a la regla de manera permanente que limiten las garantías constitucionales de los ciudadanos. Por lo anterior, consideramos de especial trascendencia ubicar a la Procuraduría General de la República fuera del ámbito del Poder Ejecutivo y convertirla en un órgano constitucional autónomo; la creación de una Fiscalía Especial contra la Delincuencia Organizada, igualmente autónoma, que efectivamente funcione bajo un régimen de excepción por el carácter de su objeto; por otra parte, consideramos de fundamental importancia que el combate a la delincuencia se base en una lógica científica y organizada, que contemple desde el servicio civil hasta el entrenamiento y capacitación de los funcionarios. El Ministerio Público, a juicio del Revolucionario Institucional, debe ser autónomo y supervisado por un Consejo Superior de la Actuación Ministerial para evitar las irregularidades que todos sabemos que existen en su funcionamiento, lo que incluye la efectividad del principio de presunción de inocencia. Es necesario además, contar con un Código Procesal Constitucional que establezca las disposiciones para el Juicio de Amparo.

En lo que se refiere a la impartición de justicia, el PRI está a favor de que la elección de los ministros de la Suprema Corte sea un proceso plural y no una facultad casi exclusiva del Ejecutivo; creemos que es indispensable que el Consejo de la Judicatura no se subordine a los plenos de ministros o magistrados de las salas superiores; resolver con más agilidad los casos no graves a través de la mediación judicial obligatoria entre las partes y establecer los mecanismos de la justicia oral. De manera significativa, consideramos indispensable ajustar la ley de Amparo para hacer la justicia más expedita.

Por lo que hace a las garantías sociales, el PRI busca que se hagan efectivas las disposiciones constitucionales en materias de educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, a partir de nuevos enfoques que permitan redirigir los programas sociales hacia efectivas formas de desarrollo social, que permitan disminuir la brecha de la desigualdad social. Estamos en contra del asistencialismo porque creemos que no reporta beneficios de largo aliento; estamos a favor de la gestión solidaria estatal a través de nuevos mecanismos para fortalecer a la población más vulnerable: mujeres, niños, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad. Estamos por un desarrollo sustentable que contemple el aprovechamiento racional de los recursos naturales, preserve nuestra biodiversidad y nos brinde la posibilidad de una relación armónica con la naturaleza. Las nuevas garantías sociales, ante todo, buscan asegurar los derechos humanos de los habitantes, sin exclusiones por motivos étnicos, de género, religiosos, preferencias sexuales o edad. Somos liberales y creemos que la persona humana debe disfrutar de seguridad en todos los órdenes, especialmente en el psicológico y el afectivo.

La idea central es que las acciones de gobierno respondan al sentir de las mayorías y se traduzcan en beneficios tangibles y cotidianos; que los problemas de inseguridad y pobreza sean resueltos con atingencia, conforme lo que decida la sociedad y bajo las normas legales establecidas con la participación de la ciudadanía.

Reacciones a la propuesta

La propuesta de reforma del Estado fue bienvenida por parte de los partidos políticos de oposición. Como podría ser lógico esperar, la actitud del Gobierno Federal y de Acción Nacional fue más reservada. Sin embargo, en ambos casos se reconoce que la salida propuesta es viable y correcta en términos de gobernabilidad democrática.

Por lo que hace a la reacción en medios académicos y la prensa nacional fue diversa. Por un lado, la iniciativa tuvo

una buena recepción, en virtud del consenso social en torno a la necesidad de llegar a acuerdos para lograr una efectiva gobernabilidad. Sin embargo, algunos analistas expresaron sus inquietudes, y algunos, pocos pero significativos, incluso pusieron en duda la seriedad de la propuesta, aduciendo que la Reforma del Estado era un concepto llevado y traído desde 1988 y que ya causaba hastío. Efectivamente, hace veinte años estamos reformando al Estado, pero la cuestión es que los cambios habidos se ven rebasados por la realidad.

Un argumento reiterativo fue el cuestionamiento sobre la necesidad de hacer una ley para hacer leyes ¿acaso ése no es el trabajo de los legisladores? entonces, ¿para qué una ley que les obliga a hacer su trabajo? Es cierto, ¿para qué hacer una ley forzando a quienes están obligados a hacer las leyes a que efectivamente realicen sus tareas legislativas? Mi respuesta personal es que, dadas las circunstancias, no había otro modo de poner de acuerdo a los actores políticos para que se comprometieran a trabajar de fondo. Creo que el valor de la Ley para la Reforma del Estado está precisamente en que propone un método *para construir acuerdos y, por ende, darle factibilidad a las reformas*, especifica tiempos y formas para realizar el proceso. Me parece su mayor virtud, aunque algunos piensen que es una verdad de Perogrullo.

No dejo de reconocer, pese a lo anterior que el proceso no será terso, que los intereses de los que cada grupo es portador necesariamente encontrarán oponentes. Pero no nos queda más que acometer la empresa, poner a prueba la voluntad y la responsabilidad de los actores políticos bajo la premisa de que una reforma inacabada suele generar mayores problemas y que posponer significa multiplicar los riesgos de ruptura. Estamos sobre el filo de una navaja; si nos desviamos, podemos no cruzar el puente. Y si no lo cruzamos, es incierto el pronóstico de la Nación.

Actualmente, varios países están pasando por procesos de reforma similares. Algunos han llegado a crear una nueva Constitución, como el caso de Ecuador; otros, han salido airoso de sus proceso de transición y hoy se enfrentan a nuevos retos. Caso particular merecen Argentina y Chile, donde la dolorosa memoria de los golpes de Estado y los regímenes militares todavía dividen a la sociedad e incluso a las familias y, sin embargo, han sacado fuerzas de su desgracia para salir adelante. Brasil y Venezuela han logrado cambios profundos precisamente por el mandato ejercido en las urnas democráticamente. Brasil ha visto cómo un legendario líder trabajador de izquierda asumió el poder y que, consecuente con la situación de su país, ha logrado acuerdos que trascienden la esfera del mundo la-

boral; consistente con su origen obrero, pero a la vez consciente de su papel como Jefe de Estado y de Gobierno, Luis Inazio “Lula” Da Silva ha sido un presidente que ha logrado grandes acuerdos en su país, que se concretan en una situación altamente prometedor para el desarrollo de los brasileños. El ejemplo venezolano sé que causa escozor en algunos pero, a pesar de todo, el presidente Chávez fue electo democráticamente por una mayoría y ha logrado sacar provecho de sus recursos.

Por lo que hace a Europa, las transiciones democráticas iniciales, la portuguesa y la española, han sido exitosas. Tuvieron a su favor el hecho de que la Comunidad Económica Europea les brindara créditos a fondo perdido para solventar su desarrollo, al igual que Grecia, más recientemente. Quedan los países del antiguo bloque soviético. Aquí encontramos más problemas, pero a nivel político ha quedado demostrado que países como Hungría, República Checa, Eslovaquia y la ex Alemania del Este han transitado hacia democracias acompañadas por un fuerte desarrollo económico. En fin, ejemplos de reforma son una miríada; lo que habría que establecer es qué esperamos de nuestro propio proceso. Por ello, la comparación es pertinente, pero no definitoria. El proceso de reforma del Estado es nuestro y es único porque no podemos hacerlo más que a nuestro modo de ser nacional.

En perspectiva, la reforma del Estado en México inicia con buenos augurios. Por lo pronto, el cincuenta por ciento del avance se dio el pasado 25 de abril, cuando se instaló formalmente la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. La otra mitad depende de la voluntad y compromiso de actores y partidos para presentar propuestas, dialogarlas y finalmente pactar los acuerdos que concretarán esta reforma.

Sabemos que existen intereses encontrados y que podría haber pasos adelante y regresiones que requerirán nuevos acuerdos. Sin embargo, confiamos en que la sociedad civil coincida con la política y se exprese y exija la responsabilidad de los actores políticos. Es tiempo de retomar las responsabilidades ciudadanas con madurez. Se trata de ejercer los derechos políticos más allá del instante efímero en el que somos electores. Considero que la consulta pública es un ejercicio democrático que dará cuenta del grado de madurez de la ciudadanía y pondrá a prueba la voluntad política de sus representantes electos. En la medida en que todos participemos en la nueva configuración del proyecto de Nación, contribuiremos a recrear a la Nación conforme a los valores que todos compartimos: libre, soberana, democrática, justa y vigente en el mundo moderno.

Reforma del Estado para la democracia socialmente eficaz

Santiago Creel Miranda*

La Reforma del Estado debe ser el espacio por el que la democracia adquiriera su verdadero valor y sentido. Una vez alcanzada y consolidada la democracia electoral, es momento de dar los siguientes pasos, hasta alcanzar la democracia como sistema de vida al servicio de las mayorías, la democracia que genere beneficios tangibles y concretos a los ciudadanos, la democracia que cobije a los que menos tienen: la democracia social eficaz.

Hace más de nueve décadas, el Congreso Constituyente reunido en Querétaro discutió y aprobó la primera Constitución social del siglo XX. Al hacerlo, emprendió la compleja tarea de analizar y enriquecer el proyecto concebido por Venustiano Carranza, con objeto de que la nueva Ley Fundamental no fuera una más de muchas normas jurídicas que, aspirando a la perfección, se alejaban, de manera irremediable, de la realidad social que deberían regir.

Entonces, se ampliaron los alcances de las garantías individuales y se consolidaron los sistemas federal y presidencial. Además, por primera vez en la historia, se plasmaron en un texto constitucional las garantías sociales contenidas en los artículos 3°, 27 y 123.

El transcurso del tiempo propició la modificación de algunos principios constitucionales, así como la introduc-

ción —o reintroducción— de otros: la no reducción absoluta del Presidente de la República, la prohibición al Ejecutivo de otorgar concesiones para la explotación y explotación del petróleo y demás hidrocarburos; así como la nueva integración de las Cámaras del Congreso, por mencionar sólo algunos.

Del mismo modo, de manera simultánea, se conformó y consolidó el régimen político posrevolucionario, en el que el Presidente de la República era, también, el líder real del partido del gobierno. Tal simbiosis fue el origen de lo que algunos juristas han llamado las “facultades metaconstitucionales” propias del presidencialismo mexicano, y que no eran otra cosa que la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal ejerciera control —a través de su partido— sobre los otros poderes de la Unión, los gobiernos de los estados y municipios, las instituciones de educación, los sindicatos, los medios de comunicación y, sobre todo, decidir quién sería el próximo Presidente de la República.

Hoy, transcurrido poco menos de un siglo, es claro que el constituyente no avizoró —no pudo hacerlo— un sistema político democrático y plural, un régimen con división y equilibrio de poderes, un federalismo diverso y dinámico ni una sociedad participativa y demandante.

En realidad, lejos estaban de la visión de nuestros diputados constituyentes el régimen presidencial con gobierno dividido y el sistema de partidos altamente competitivo y con alternancia en todos los niveles que caracterizan al México del siglo XXI.

De modo similar, la autonomía y los controles recíprocos que ejercen los poderes federales, la independencia y el ejercicio de las atribuciones que otorga la Constitución a las entidades federativas, la participación social amplia y responsable, la sana crítica y la rendición de cuentas, fueron circunstancias que no previó ni imaginó, en modo alguno, el constituyente mexicano.

* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

Tales omisiones involuntarias —imposibles de colmar en ese tiempo— son las que exigen, ahora, con urgencia, la Reforma del Estado. México requiere un sistema político que, al margen del poder omnímodo que se ejercía desde la Presidencia —que debe ser, simplemente, tema para la historia— propicie la construcción de mayorías estables de gobierno. El país no debe conformarse con una democracia de minorías en la que los vetos se impongan a los acuerdos.

Ahora, el reto que plantea la Reforma del Estado reside en construir un sistema democrático, equitativo, abierto, plural, de controles recíprocos y participativo, que sea, al mismo tiempo, el camino que garantice niveles mínimos de bienestar para los ciudadanos, en particular, para quienes menos tienen.

En síntesis, el objetivo central de la Reforma del Estado consiste en consolidar la democracia mexicana, de manera tal que trascienda la dimensión meramente electoral, para alcanzar la democracia socialmente eficaz.

En este contexto, el Partido Acción Nacional tiene plena conciencia de la magnitud de su responsabilidad en este proceso: es el partido en el gobierno y sus grupos parlamentarios son los más numerosos en ambas Cámaras del Congreso. En consecuencia, el PAN impulsará el fortalecimiento de las instituciones y el federalismo vigoroso; el acceso universal a la justicia pronta e imparcial, así como la consolidación del régimen de libertades. Por el contrario, Acción Nacional no pretende inaugurar el Estado mexicano, impulsar una nueva Constitución ni reeditar luchas históricas superadas.

Ahora bien, la Ley para la Reforma del Estado contempla un método de trabajo para abordar lo que será los temas centrales del proceso de consulta y elaboración de propuestas de iniciativa. Partiendo de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos y de sus subcomisiones, el Poder Revisor de la Constitución discutirá —y aprobará, en su caso— modificaciones en torno al régimen de Estado y de gobierno, a la democracia y el sistema electoral, al federalismo, al Poder Judicial y a las garantías sociales.

Régimen de Estado y de gobierno

Reforzar el Estado es el medio para alcanzar un sistema democrático funcional, capaz de atender, procesar y dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, además de construir, eficazmente, niveles mínimos de bienestar para los habitantes del país, particularmente para los más desprotegidos.

Tal encomienda exige poderes públicos fuertes y aptos para cumplir con los compromisos ofrecidos a los electores. Ello pasa, necesariamente, por la construcción de una representación política eficaz, capaz de agruparse en mayorías estables

de gobierno, así como por relaciones funcionales y eficientes entre el Legislativo y el Ejecutivo. De otra suerte, se desdibuja el mandato ciudadano y se vulnera la columna vertebral de la democracia: la prevalencia de la decisión mayoritaria.

En ese orden de ideas, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal hace necesario abordar la discusión seria sobre la incorporación de iniciativas presidenciales con trámite legislativo preferente; la conveniencia de dar precisión a la facultas del propio Presidente de la República, para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la reconducción presupuestal.

Por otro lado, un Congreso de la Unión vigoroso exige la posibilidad de que los ciudadanos tengan la opción de reelegir, de manera inmediata, a los legisladores; la reducción del número de sus integrantes; el establecimiento de un régimen de actividades incompatibles con la función legislativa y la revisión de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Finalmente, no hay argumento que justifique la disparidad respecto de los criterios y obligaciones de transparencia en las entidades federativas y municipios. En tal virtud, el PAN impulsará la rendición de cuentas homogénea en los ámbitos local y municipal, como también en las entidades públicas, sociales y privadas que reciban financiamiento gubernamental.

Democracia y sistema electoral

Acción Nacional participará en la Reforma del Estado para consolidar el sistema de partidos, conformado por organizaciones responsables, transparentes, competitivas y cercanas a los ciudadanos.

El Partido y sus grupos parlamentarios han manifestado su compromiso con una reforma electoral que disminuya el costo de los procesos electorales, que regule los procesos internos de selección de candidatos —entre ellos, las precampañas— y que fortalezca los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas; que garantice la equidad en la competencia, que impulse la participación ciudadana y que incentive la construcción de acuerdos entre las fuerzas y actores políticos.

Consecuentemente, se desea ordenar el calendario electoral, de modo tal que las jornadas comiciales locales y municipales tengan lugar el mismo día del año que corresponda y, en la medida de lo posible, coincidan con la fecha de las elecciones federales.

Esa propuesta, aunada a la reducción significativa de la duración de las campañas electorales, así como la regulación de los procesos internos de selección de candidatos y de las precampañas, permitirá, en buena medida, incremen-

tar los tiempos para el diálogo, la colaboración y la construcción de acuerdos.

Al mismo tiempo, precampañas y campañas cortas, a la par de nuevas reglas para determinar el financiamiento a los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación, son condición indispensable para disminuir —de manera importante— el costo de los procesos electorales mexicanos.

Por otro lado, es necesario ampliar las facultades de la auditoría electoral en cuanto a fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. En tal sentido, se ha propuesto otorgar al Instituto federal Electoral acceso a información o documentación —de partidos políticos o de particulares— protegida por los secretos bancarios, fiduciario y fiscal, así como reintegrar a la Federación los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro.

Federalismo

Desde sus orígenes, el PAN ha dado la batalla por un auténtico federalismo que haga de lado al centralismo político y económico y que, por el contrario, sea el camino para lograr el desarrollo intensivo y armónico del país.

El federalismo responsable debe fundir la autonomía de las entidades federativas con la unidad nacional; debe conciliar la pluralidad política, propia de la democracia, con la funcionalidad que permita la eficacia social como finalidad de la democracia.

De ese modo, el fortalecimiento de los estados de la Federación y el municipio libre —en sus facultades, en sus capacidades, pero también en sus responsabilidades— demanda la posibilidad de que los ciudadanos reelijan, de manera consecutiva, a los diputados locales y a los integrantes de los ayuntamientos.

Por otra parte, el federalismo implica, también, la existencia de derechos iguales para los ciudadanos y de obligaciones recíprocas y equitativas entre autoridades y órdenes de gobierno. En tal sentido, es necesario promover la creación de órganos de fiscalización superior en todas las entidades federativas y, sobre todo, establecer criterios homogéneos de transparencia y rendición de cuentas.

Por supuesto, el federalismo implica también una mayor descentralización de la vida política, económica y cultural del país y sus regiones. En consecuencia, Acción Nacional promoverá la revisión y precisión del régimen de distribución de competencias, de facultades concurrentes y de colaboración entre la Federación, los estados y los municipios de la República.

Finalmente, no escapa a la concepción panista ni a los principios de solidaridad y subsidiariedad, la necesidad de tras-

ladar mayores potestades en materia fiscal a las entidades federativas. Sin embargo, la discusión de esos puntos concretos será objeto de la reforma hacendaría y, por ende, tendrá lugar fuera del marco de la Ley para la Reforma del Estado.

Poder Judicial

La adecuada procuración y administración de justicia constituye la mejor garantía a favor de la vigencia plena de los derechos fundamentales de las personas; es, también, condición necesaria de la armonía y del bien común.

Consecuentemente, deben darse pasos firmes y contundentes para fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de tribunal constitucional, así como para dotarla de iniciativa de ley respecto de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

Empero, dar nuevo vigor al Máximo Tribunal del país no es suficiente. Es imprescindible, así mismo, modificar y enriquecer el sistema de impartición de justicia, de tal suerte que sea posible transitar, de manera gradual, hacia la oralidad en los procedimientos jurisdiccionales, así como reformar los principios, procedimientos y efectos del juicio de amparo.

Garantías sociales

La democracia con eficacia social es el mejor camino para generar resultados en beneficio de los ciudadanos, en particular de los que menos tienen.

Con ese ánimo, la Reforma del Estado debe promover el reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución Federal y, sobre todo, consolidar los instrumentos jurídicos para protegerlos con eficiencia.

Más aun, debe asumirse la importancia de incorporar criterios de sustentabilidad en las iniciativas y acciones de los distintos ámbitos de gobierno, de ampliar el derecho a una enseñanza básica laica, gratuita y de calidad, de proteger la salud a través de un sistema de cobertura amplia, de eliminar cualquier forma de discriminación y de promover el acceso al empleo de grupos vulnerables.

Para finalizar —a manera de conclusión— conviene recapitular: la Reforma del Estado debe ser el espacio por el que la democracia adquiera su verdadero valor y sentido. Una vez alcanzada y consolidada la democracia electoral, es momento de dar los siguientes pasos, hasta alcanzar la democracia como sistema de vida al servicio de las mayorías, la democracia que genere beneficios tangibles y concretos a los ciudadanos, la democracia que cobije a los que menos tienen: la democracia social eficaz.

La Reforma del Estado y la transformación profunda de las instituciones

Carlos Navarrete Ruíz*

Desde el mirador del 2007, se aprecia la trascendencia de la decisión que, en 1988, adoptó la izquierda de orientar su movimiento a la lucha política electoral y a la construcción de un partido político. También se aprecia que esto no ha sido suficiente ni para consolidar la democracia ni para asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de la población. El desmantelamiento de la estructura social y el uso irresponsable de las instituciones del Estado, constituyen graves riesgos para la estabilidad y la convivencia social. Por esto, el PRD participa en el proceso de Reforma del Estado con propuestas, pero también con el convencimiento de que cualquier reforma debe estar acompañada de la sociedad.

La Reforma del Estado convoca a un intenso debate, el cual beneficia la vida democrática de México. Para los propósitos de este trabajo resulta importante considerar a la Reforma del Estado como un proceso que ha tenido diferentes ritmos, metas y protagonistas.

Aunque los orígenes del descontento se gestaron desde el momento mismo en que vio la luz el régimen postrevolucionario, en 1968, la necesidad de democracia y tolerancia irrumpió con toda su fuerza en el movimiento estudiantil y popular que trágicamente conoció la mano dura y autoritaria del gobierno.

Veinte años más tarde, y después de movimientos campesinos, guerrilleros, estudiantiles y populares, en 1988, el voto ciudadano se expresó con toda su fuerza y puso fin al régimen de partido hegemónico, como lo denominaron algunos estudiosos. Previamente, a finales de la década de los años setenta, el sistema electoral, por medio de la reforma de 1976 y 1977, abrió por la vía plurinominal, las puertas de la representación legislativa a la izquierda y a la derecha.

Los resultados electorales de 1988 cimbraron hasta sus cimientos al sistema político mexicano. Por medio del fraude electoral y una elección de Estado, se impidió la llegada a la Presidencia de la República del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas; sin embargo, la brecha de la democratización esta-

ba marcada y no había vuelta atrás. La sociedad conoció el poder de su voto y su papel en la elección de sus gobernantes.

Carlos Salinas de Gortari pactó con el PAN reformas en el sistema electoral que abrieron espacios de poder a la derecha, pero excluyeron a la izquierda y no resolvieron el déficit de legitimidad. Mientras que la derecha disfrutaba los beneficios del cogobierno, para la izquierda fueron años de intensas movilizaciones poselectorales con medios controlados por el gobierno y hostigamiento de caciques estatales y regionales.

En 1994, el estallamiento de la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República Luis Donaldo Colosio

* Coordinador del Partido de la Revolución Democrática en el Senado de la República.

y la crisis derivada del “error de diciembre”, obligaron a una nueva reforma al sistema electoral que diera cauce político al descontento y certidumbre a los procesos electorales.

De 1997 a 2006, la pluralidad avanzó significativamente; particularmente, la derrota del PRI en las elecciones del año 2000 definió una nueva geografía electoral; sin embargo, la persistencia del modelo económico acentuó los problemas sociales y creó otros, como el crecimiento exponencial del crimen organizado y la migración masiva de mexicanos a Estados Unidos.

La transición se empañó y, en el seno del sistema electoral, se generaron inercias y vicios que hicieron acto de presencia en las elecciones federales de 2000 y 2003. La opacidad en la obtención de fondos para campañas y pre-campañas, el desvío de recursos públicos a favor de un candidato, el alto costo de la propaganda electoral, los abusos de las encuestas y las campañas negativas, comenzaron ser moneda corriente en la disputa electoral.

Así las cosas, en la elección del 2 de julio de 2006, quedó claro cuán frágil es la democracia mexicana y cómo las instituciones electorales son vulnerables a las presiones de los grupos de Poder.

Queda claro que, cuanto más avanza la diversificación de la representación política en los espacios de poder público, más evidentes son los vacíos estructurales existentes y ahora lo que corresponde es la renovación profunda de las instituciones del Estado mexicano.

Desde el mirador del 2007, se aprecia la trascendencia de la decisión que, en 1988, adoptó la izquierda de orientar su movimiento a la lucha política electoral y a la construcción de un partido político. También se aprecia que esto no ha sido suficiente ni para consolidar la democracia ni para asegurar mejores condiciones de vida para la mayoría de la población.

El desmantelamiento de la estructura social y el uso irresponsable de las instituciones del Estado, constituyen graves riesgos para la estabilidad y la convivencia social. Por esto, el PRD participa en el proceso de Reforma del Estado con propuestas, pero también con el convencimiento de que cualquier reforma debe estar acompañada por la sociedad.

II

El 2 de julio de 2006, la sociedad mexicana dividió sus preferencias políticas en tercios, uno para la opción que representamos, uno para el PAN y uno menor para el resto de las fuerzas políticas.

En números, ninguna de las fuerzas representadas en el Congreso de la Unión tiene por sí misma, ya no dígame mayoría calificada, sino mayoría absoluta.

La primera gran lección de ese arreglo de fuerzas consiste en constatar que el Estado mexicano no tiene resuelto el problema de su funcionamiento en gobiernos divididos. La primera minoría ejerce el poder, pero está obligada a buscar acuerdos con la oposición que, en su conjunto, representan más votos y espacios legislativos que quien ejerce el poder desde la Presidencia de la República.

Así las cosas, el Congreso constituye el espacio donde pueden construirse acuerdos. Este ánimo nutre y alienta la Mesa de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. Se trata de una mesa con una nueva característica: lo hace por mandato de ley, no únicamente por voluntad.

No puede existir el riesgo, como ocurrió en el pasado, de que alguna fuerza política, con cualquier pretexto, ante cualquier proceso electoral controvertido o desencuentro, se levante de la mesa.

Ahí estamos sentados los coordinadores parlamentarios, los presidentes de las mesas directivas del Senado y la Cámara de Diputados, los presidentes de las comisiones para la reforma del Estado, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y los representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

En un año sabremos si la pluralidad de la sociedad mexicana es capaz de alcanzar acuerdos. El 12 de abril de 2008 comprobaremos si esta comisión es capaz de desahogar los debates, lograr los consensos y, de la mesa, pasar a las comisiones con iniciativas para reformar el Estado mexicano.

No existe un optimismo desbordado, pero noto en las bancadas la voluntad de llegar a acuerdos. Identifico una coincidencia en la percepción y convencimiento de que México no puede seguir así.

No existe gobernabilidad democrática con gobiernos divididos y fuerzas políticas confrontadas. Nadie puede estar conforme con esta situación.

III

El 24 de mayo, y de acuerdo a lo dispuesto por la Ley para la Reforma del Estado, el Partido de la Revolución Democrática entregó sus propuestas.

De cara a la sociedad, proponemos un conjunto de reformas que implican una transformación profunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un número considerable de leyes federales y reglamentarias y la redimensión de las instituciones públicas.

Para el PRD, los trabajos para la Reforma del Estado deben culminar en una nueva constitucionalidad para el Siglo XXI que se nutrirá del impulso democrático de la sociedad, de su carácter plural e incluyente, y deberá responder ineludiblemente al enorme problema representado por el hecho de que más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. Posibilitará la existencia de instituciones para consolidar la democracia y la economía, de instituciones que fortalezcan nuestro Estado de Derecho y combatan, con eficacia y respeto a los Derechos Humanos, la inseguridad y el crimen organizado.

Para el PRD, para la izquierda, resulta fundamental que nuestras propuestas surjan de la sociedad, de sus necesidades y aspiraciones, no de un acuerdo cupular o de espacios cerrados, por eso las propuestas que entregamos son el resultado de un largo y fructífero proceso de discusión y análisis. Integra las aportaciones de los partidos políticos que conformamos el Frente Amplio Progresista, las ideas de las organizaciones sociales, sindicales y civiles y sistematiza el conocimiento y experiencia de académicos y especialistas en los temas que integran las mesas de la Reforma del Estado.

Pusimos sobre la mesa más de trescientas propuestas que involucran a 87 artículos de la Constitución, con lo cual queda de manifiesto nuestra voluntad de impulsar modificaciones profundas a nuestro marco legal.

Contiene, en el tema de Régimen de Estado y Gobierno, 63 propuestas que modificarían igual número de Artículos constitucionales; en el tema de Democracia y Sistema Electoral, 105 que involucran 13 Artículos; en Federalismo, 38 que adecuarían 24 Artículos; en Reforma al Poder Judicial, 51 que modificarían 35 artículos, y en Garantías Sociales, 49 propuestas que involucrarían 19 artículos.

Proponemos el cambio de régimen político, de un presidencialismo desbordado, frívolo e ineficaz a un sistema semipresidencial republicano, eficiente, austero y transparente que posibilite la gobernabilidad y el buen funcionamiento de la administración pública.

Queremos un sistema electoral más confiable, eficaz y barato que consolide nuestra vida democrática y que impida que grupos de interés económico y político se inmiscuyan en los procesos electorales.

Pugnamos por la renovación del pacto federal, por una modificación a fondo del Poder Judicial y por la ampliación y consolidación de las garantías sociales.

Para nosotros queda claro que es el momento de poner fin al viejo régimen político y dar el paso hacia un arreglo del poder público de mayores equilibrios y contrapesos:

un Poder Ejecutivo donde se especifiquen claramente la división entre las funciones de Estado y de Gobierno, un Poder Legislativo ágil y con mayores facultades, un Poder Judicial renovado, una redimensión del pacto federal y la creación de órganos autónomos del Estado.

El sistema político mexicano no aguanta otra crisis como la de 2 de julio de 2006. Nunca más una campaña de odio en contra de un adversario político, nunca más el dinero como la medida para acceder a los medios de comunicación, nunca más autoridades electorales sometidas al poder y nunca más la intervención del Presidente de la República a favor de un candidato.

Para la izquierda, el tema social resulta fundamental. Por esta razón, pugnamos para que esta reforma del Estado haga posible la exigibilidad de los derechos sociales tanto de individuos y como de grupos.

IV

Entre las propuestas más significativas del PRD se encuentran, en materia de régimen y gobierno:

1. Diseñar una nueva arquitectura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura de Jefe de Gobierno, que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables.

2. Fortalecer al Poder Legislativo.

- Dar a la Cámara de Senadores la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.

- Dar a las cámaras del Congreso de la Unión la facultad de ratificar a los funcionarios del gabinete.

- Dotar de mayores capacidades a las comisiones legislativas en materia de investigación, fiscalización y dictaminación.

3. Promulgar la Constitución del Distrito Federal y otorgarle atribuciones plenas como entidad federativa.

4. Establecer y elevar a rango constitucional los instrumentos de participación ciudadana como plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

5. Crear Órganos Constitucionales Autónomos.

- Conferir este rango a la Auditoría Superior de la Federación.

- Crear el Tribunal Constitucional para la resolución de controversias entre los poderes de la Unión.

6. Reformar la Ley de Radio y Televisión para democratizar el ámbito de los medios de comunicación y garantizar la expresión plural de la sociedad.

En lo que corresponde a la reforma electoral consideramos que resulta indispensable:

1. Consagrar en la Constitución el principio de Equidad de género y garantizar que todo partido político aplique el criterio de paridad para la postulación de candidaturas.

2. Prohibir el uso comercial de radio y televisión con fines políticos electorales, privilegiado los tiempos del Estado para el uso de partidos y candidatos a las campañas.

3. Proscribir el financiamiento privado para partidos políticos y candidatos.

4. Establecer el principio de reparto equitativo del financiamiento público, la mitad con criterio igualitario y la otra en proporción a la votación obtenida.

5. Regular las precampañas así como los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales.

6. Compactar y homologar los procesos electorales, reducir los topes de gastos de campaña y adoptar la utilización de urnas electrónicas.

7. Renovar el total de las autoridades electorales y crear el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, con vocación federativa.

8. Prohibir que el gobierno, los servidores públicos y terceros ajenos se inmiscuyan en los procesos electorales.

En materia de federalismo proponemos:

1. Acotar horizontalmente el régimen político, por medio de leyes relacionadas con materias concurrentes y con la coordinación intergubernamental, que se sujeten a principios constitucionales tales como la cooperación, la subsidiariedad y la solidaridad.

2. Fortalecer los órganos de fiscalización de la Federación y de los estados, a través de sus facultades de control, fiscalización y transparencia, modificando el calendario de la presentación de la Cuenta Pública y sujetando a sus servidores públicos al régimen de responsabilidades de la Constitución.

3. Redistribuir las facultades y funciones que contempla el Artículo 124 Constitucional, para pasar a un sistema de facultades expresas a favor de los estados.

4. En materia municipal, reivindicar el reconocimiento del municipio como depositario de la soberanía popular: en consecuencia, que puedan contar con su propia ley orgánica; acotar las hipótesis de la desaparición de ayuntamientos; revisar el sistema electoral municipal para darle más peso al órgano legislativo que es el cabildo; fortalecer la hacienda municipal, y ampliar las funciones de servicios públicos.

5. Sobre los municipios indígenas, reconocer la diversidad de los municipios como punto de partida para reivindicar sus derechos así como facilitar su creación con criterios poblacionales y de asentamiento territorial, para cumplir con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

6. Impulsar las relaciones intergubernamentales tanto entre gobernadores como entre municipios.

7. Impulsar el desarrollo económico y social en el marco de un desarrollo nacional equilibrado y competitivo, así como el desarrollo regional, con una planeación de largo plazo.

8. En lo que toca a la distribución de los recursos, acotar a la Federación en beneficio de las haciendas estatales con un nuevo pacto fiscal basado en la coordinación hacendaria; revisar la distribución del fondo general de participaciones; ampliar las bases de reparto en los impuestos compartidos y fortalecer las instancias de coordinación hacendaria.

9. Concluir la descentralización con recursos suficientes para hacerla realidad, ampliando los niveles susceptibles de descentralización; crear un fondo para la educación inicial y fusionar otros recursos para crear el Fondo General Educativo de Educación básica y uno más para la Educación superior.

10. En materia de salud, impulsar la descentralización de los servicios a la población y la ampliación de los criterios de compensación para promover la equidad en su cobertura a lo largo del territorio nacional.

11. Sobre desarrollo social, separar el fondo de Infraestructura Básica del Fondo de Combate a la Pobreza.

12. En materia de seguridad pública, incrementar sustancialmente al FASP con criterios efectivos de prevención en la materia con fondos municipales e indígenas y la creación de otros fondos que lo complementen.

Desde nuestra perspectiva, la reforma al Poder Judicial implica:

1. Crear un Tribunal Constitucional que sea un contrapeso a la enorme influencia de los partidos en el ejercicio del poder y que garantice una interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares, dotando de fuerza directa a las normas constitucionales.

2. Dotar de autonomía al Ministerio Público Penal de la Federación y de las Entidades como parte de la adopción de un proceso penal acusatorio que permita el buen funcionamiento del sistema de justicia penal, donde el Poder Ejecutivo no intervenga en las funciones de investigación y persecución de los delitos. Es muy importante que el nombramiento y destitución del Procurador General de la

República sea en base a un esquema de participación de poderes y la intervención de la sociedad civil.

3. Adoptar un sistema penal acusatorio como inicialmente lo establecía la propia constitución de 1917, en el cual tanto el inculpado como la víctima de un delito tengan una equidad procesal, en el que se restauren las facultades a los jueces para que sean ellos quienes decidan la sujeción a proceso de un inculpado y, en su caso, el sentido de la sentencia, y para que las pruebas sean presentadas y valoradas por el propio juzgador. Este sistema acusatorio implicaría el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales, los cuales permitan a los ciudadanos contar con la garantía de un debido proceso para salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia y el respeto íntegro a los Derechos Humanos.

4. Transformar el Sistema Penitenciario, pues es preciso reorientarlo para que el cumplimiento de la sanción sea en condiciones dignas. Por lo tanto, se requiere una revisión del concepto de readaptación, además de eliminar las facultades discrecionales de la autoridad administrativa para otorgar los beneficios preliberacionales y establecer la figura de los jueces de ejecución de sentencias.

5. En materia de Prevención del Delito y Seguridad Pública, introducir las bases para desarrollar una política integral de Prevención Social del Delito como obligación del Estado, y crear mecanismos ciudadanos para la evaluación de la actuación de los cuerpos policíacos con base en el control, la rendición de cuentas y la transparencia.

6. Regular la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública considerando la selección, ingreso, promoción, permanencia y certificación, e instaurar la evaluación de las políticas, resultados y costos de la seguridad pública por parte del Poder Legislativo.

7. Incorporar en la Constitución la Extinción de Dominio y otras herramientas que permitan dismantelar la estructura financiera del crimen organizado, por la vía jurisdiccional no penal, así como el establecimiento de jueces especializados en materia de delincuencia organizada.

8. Incorporar íntegramente a la Constitución la materia de los Derechos Humanos y reformar y conferir plena jurisdicción a la CNDH. Establecer en la Constitución la violación a los Derechos Humanos por parte de servidores públicos federales, estatales y municipales, como conducta sancionable cuando se afecten de manera grave los mismos, revisando el título de responsabilidades.

9. Sobre el Consejo General de la Judicatura, separar absolutamente las funciones jurisdiccionales de las admi-

nistrativas y disciplinarias en el Poder Judicial y, sobre todo, que el Presidente de la Suprema Corte no lo sea también del Consejo de la Judicatura.

Finalmente, en materia de garantías sociales, se debe:

1. Elevar a rango constitucional los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y cambiar la denominación constitucional de “Garantías individuales” a “Derechos Humanos”.

2. Elevar a rango constitucional el Derecho a la Alimentación y el Derecho al Agua.

3. Elevar a rango constitucional el Derecho universal a la Salud de calidad, equitativo y sin discriminación alguna.

4. Incorporar al texto constitucional el concepto de Estado laico.

5. Establecer un órgano autónomo denominado Consejo Social y Económico del Estado incluyente, participativo, plural y democrático, que oriente la planeación democrática del desarrollo nacional.

6. Incorporar a la Constitución el principio de equidad de género, que implicaría aplicar la transversalidad en la perspectiva de género.

7. Reformar integralmente la Ley Federal del Trabajo.

8. Establecer que la Cámara de diputados fije los salarios mínimos.

9. Universalizar la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel superior, y establecer la obligatoriedad de la educación media superior.

10. Establecer una política de Estado en materia presupuestal multianual, para la educación, la ciencia y la tecnología, y fijar mecanismos para su exigibilidad y el cumplimiento de la asignación del 8% del PIB a educación y el 3% a ciencia y tecnología.

11. Incorporar el concepto de calidad de vida como tarea sustantiva del Estado.

12. Reconocer como derecho preferente de los pueblos y comunidades indígenas el uso de los recursos naturales, la conservación, protección, gestión, uso y aprovechamiento de los mismos, ubicados en sus tierras y territorios, así como la salvaguarda y uso del conocimiento cultural sobre la biodiversidad y su material genético.

13. Establecer las bases de una Ley de Desarrollo para los Pueblos indígenas, que especifique los recursos destinados para los pueblos.

En suma, el PRD, la izquierda, están listos y dispuestos a analizar las propuestas y construir acuerdos que beneficien a los grupos mayoritarios de la sociedad mexicana.

La Reforma del Estado mexicano

Porfirio Muñoz Ledo*

Al adoptar la vía obligatoria, el Congreso se ha colocado deliberadamente en un curso de acción que lo conduce sin escapatoria a la reconstrucción jurídica y política del Estado. En una estimación prudente, si los puntos fundamentales de la agenda fuesen desahogados, terminarían modificándose más de sesenta artículos de la Constitución. Ello haría indispensable culminar la obra en un segundo ejercicio de carácter integral. No nos escapa el hecho de que una tarea de tal envergadura exige la generación de mayorías políticas proclives al cambio y el concurso de una intensa movilización social. Todo ello debiera concurrir a una digna celebración del bicentenario de nuestra Independencia y del primer centenario de la Revolución Mexicana.

La nueva iniciativa

Tras los acontecimientos lamentables del 2006, diversos actores políticos y sociales han realizado un nuevo intento de reformar al Estado mexicano desde el seno del Congreso. Se dirá que, en una situación polarizada como la que caracterizó al proceso electoral y a la imposición política, es imposible llegar a acuerdos de esa magnitud. No obstante, en este esfuerzo legislativo se crea un espacio de confluencia donde los antagonistas pueden alcanzar consensos básicos.

Lo que está en juego es la capacidad de actores e instituciones para reconducir la transición abortada y

para otorgar legitimidad a la renovación de las instituciones. Urge restablecer al menos los pactos políticos que habían hecho posible la alternancia y establecer el marco para profundizarlos en vistas a la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el poder.

Los legisladores que encabezan esta propuesta aseguran que las reformas precedentes se limitaron casi exclusivamente a los aspectos electorales y que, pese a ello, hemos nuevamente experimentado comicios ilegales. Admiten que la cultura antidemocrática continúa y que vivimos “un momento peligroso de agotamiento de las instituciones, profundización de las desigualdades, estancamiento económico, desbordamiento de la delincuencia y penetración del narcotráfico en las esferas del Estado”.

Existe una aceptación extendida de la necesidad de construir un nuevo

sistema político genuinamente democrático. El acervo de propuestas en torno a la reforma y a la revisión integral de la Constitución es enorme; no obstante, a falta de una convocatoria clara en el pasado sexenio, la coyuntura acaparó los intereses del gobierno y secuestró a las instituciones representativas.

Desde sus primeros planteamientos, la reforma sólo fue aceptada de modo progresivo. Al principio, parecía que bastaba reemplazar a las instituciones electorales que permitieron el fraude de 1988. Se creía que la ampliación de las libertades públicas y el ejercicio de los derechos ciudadanos permitirían la transición hacia una democracia plural. Desde entonces algunas voces subrayamos, sin embargo, que sería necesaria una ruptura mayor con el pasado y la reinversión del andamiaje institucional.

* Consejero de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

Una vez que el pluralismo se alojó en la representación política, ingresamos en un escenario para el cual no teníamos un proyecto compartido. Cumplimos con la primera fase del cambio, comúnmente llamada la “reforma pactada”: logramos, gradualmente que el voto se respetara y que la oposición venciera en las urnas al poder establecido.

Pero el gobierno de la alternancia prefirió la ocupación y el reparto del poder en vez de la reforma institucional. A pesar de las promesas de campaña y del compromiso explícito de emprender una reforma cabal del Estado, el Ejecutivo federal abandonó el objetivo de la “refundación de la República”, en aras de turbios proyectos de corto plazo. La legitimidad del primer presidente de la transición se dilapidó en frivolidades y concupiscencias.

Se volvió imposible consumir la “ruptura pactada”, siguiente fase de la transición, y las instituciones fueron presa de la incompetencia. El usufructo, que no la transformación del poder público, benefició a los grupos cómplices. Con ese fin, no se tuvo reparo en recuperar las prácticas autoritarias del pasado para fines electorales, destacadamente, en el intento por descarrilar al adversario político.

Para el otrora partido hegemónico, la primera generación de reformas políticas tenía la intención de fomentar la gobernabilidad. La pérdida de la mayoría en el Congreso y la distribución plural de los poderes estatales y regionales eran señales de la urgencia de ajustes que permitieran la eficacia de la acción del Estado en un esquema de poderes compartidos.

En mayo de 1995 convinimos una agenda completa sobre la reforma del Estado, dividida en cuatro partes: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, reforma para el federalismo y reforma para la comunicación social y la participación ciudadana. No obstante, los partidos se extraviaron en intereses diversos que impidieron una transformación de mayor aliento.

Como cumplimiento a la mayor promesa política de la alternancia, un grupo de especialistas y personalidades instalamos la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, con seis mesas de trabajo que produjeron ciento ochenta propuestas sobre la transformación de las instituciones constitucionales del país. Después de haberlas asumido con toda solemnidad, el Ejecutivo las abandonó deliberadamente.

Nuestra mayor dificultad teórica había sido demostrar la obsolescencia de nuestra Carta Magna. No obstante, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Estudios Legislativos encuestó a numerosos juristas y académicos sobre las reformas más necesarias a la Constitución; en opinión de los interrogados, las reformas deberían comprender ciento veintidós artículos, esto es, cerca del 90% de sus preceptos.

A mayor abundamiento, desde los trabajos de la CERE, casi 300 iniciativas de reforma constitucional han sido propuestas en ambas cámaras. Todo ello revela que la reforma del Estado se expresa ineluctablemente en el proyecto de una nueva constitucionalidad. Creemos que es posible una revisión integral y ordenada de la Constitución, siempre y cuando se respeten sus decisiones políticas fundamentales en cuanto a la organización del Estado, la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos sociales, y la salvaguarda de los derechos de la nación.

El número excesivo de reformas introducidas a la Constitución ha alterado muchos de sus propósitos, ha generado numerosas yuxtaposiciones y contradicciones. Por ello es necesario suprimir la práctica de la revisión incesante, llamado comúnmente “parchado”, para crear un texto estable, inamovible cuando menos durante una generación.

La Comisión concluyó que la convocatoria a un Congreso Constituyente no es compatible con el orden jurídico vigente, pero que el método previsto en el artículo 135 puede emplearse para revisar todo el texto de nuestra Carta Magna. Alternativamente, la Comisión sugirió la aprobación de un artículo transitorio de la Constitución, por el que se mandate al Congreso para elegir una comisión responsable de redactar la iniciativa de reformas.

En un nuevo episodio de este proceso, la LX Legislatura ha creado la Comisión Ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos del Congreso de la Unión, en consonancia a lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado. Este ejercicio demuestra que el proceso político y electoral del 2 de julio pasado dejó un déficit tal de legitimidad, que obliga a los actores políticos a replantear la reforma. El legislativo se autoasigna un deber de cuyo cumplimiento depende tanto su prestigio como la legalidad de su actuación.

El que el Congreso se otorgue a sí mismo un mandato para el desempeño de una función que constitucionalmente le corresponde, tiene una lógica clara. Cuando el responsable político y moral de la reforma traicionó su compromiso, había que trasladar explícitamente el eje de la tarea a la representación popular. El Congreso es el único espacio del poder cuya validez de origen reconocemos todos los actores.

Hacia un Estado de Derecho

La concentración del poder y la aplicación selectiva de la ley son residuos de un modelo autoritario y discrecional que impiden completar la transición. El orden jurídico anterior es obsoleto, no sólo porque fue establecido para legitimar el poder —más que para limitarlo—, sino porque fue concebido

para una realidad política distinta. El ejercicio del sufragio y la alternancia no bastan para que la Constitución cobre vigencia plena; por ello, es menester construir un nuevo andamiaje jurídico, fruto del consenso democrático y destinado a convertirse en orden legal auténticamente vigente.

Tal como asentamos en el primer programa de la revolución democrática de 1993, “la Reforma del Estado que nuestro país necesita exige la revaloración de la función pública, la participación social, la desconcentración de la autoridad y el establecimiento de fronteras claras entre lo estatal y lo privado, que eliminen el carácter patrimonialista del poder público, disuelvan los monopolios y liberen las energías productivas de la nación”.

Es preciso que la rendición de cuentas tenga un lugar primordial en la renovación de los vínculos entre la sociedad y el Estado. Sólo de esta manera podría modificarse una precaria cultura democrática caracterizada por la “baja intensidad” de la ciudadanía. La primacía del dinero en la política y el contubernio de los medios de comunicación fomentan una “democracia delegativa”, en la que los ciudadanos se desentienden de los asuntos públicos tras los comicios y contemplan pasivamente el saqueo y la discrecionalidad.

Para remontar esta tendencia, deben instaurarse diversos esquemas de democracia directa (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Igualmente podrían modificarse las legislaciones electorales que mantengan cauces abiertos a la renovación política e impidan el establecimiento de partidocracias endogámicas, y asegurar el ejercicio cotidiano de la soberanía popular por medio de una decidida descentralización en los gobiernos comunales y municipales.

Lo esencial es la primacía de un verdadero Estado de Derecho que transforme el conjunto de nuestra legislación en ordenamientos obligatorios y no sólo declarativos. Un sistema de gobierno y un estilo de vida que hagan posible la creación de ciudadanía y la funcionalidad de las instituciones conforme a objetivos compartidos y a la definición de un nuevo pacto social.

Régimen de Estado y de gobierno

Una auténtica gobernabilidad democrática requiere cuestionar la vigencia del presidencialismo que depositó durante largo tiempo la suerte del país en unos cuantos individuos y personalidades. Este diseño institucional, extendido en toda América Latina, correspondió a sistemas de partido hegemónico o bien a regímenes autoritarios de todas clases, por lo que resulta incompatible con el pluripartidismo que ha surgido en nuestros países.

Resulta imprescindible asegurar la formación de mayorías estables y agregar elementos esenciales del régimen parlamentario para atenuar la inestabilidad y la ineficiencia que surgen de las contradicciones de nuestro sistema. Sobre la parlamentarización del régimen encontramos consensos en lo tocante a la fórmula de “gobierno de gabinete”, donde el jefe y los miembros del gabinete serían aprobados por el Congreso. Las coaliciones estables asociadas a esta figura facilitarían la toma de decisiones y volverían más funcional al sistema político ante cualquier correlación de fuerzas.

Dicha mayoría política y programática en el Congreso sostendría la acción del gobierno y procesaría sus proyectos legislativos. Esta reforma sería el comienzo de una deseable separación entre el Estado y el gobierno: el primero encarnaría los valores y las instituciones permanentes de un país y el gobierno sería resultante del ejercicio del sufragio y reflejaría la diversidad inherente al ejercicio de la soberanía popular.

Para lograr una mejor representación de las voces ciudadanas, es necesario poner en práctica las distintas vías de la democracia directa como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y contraloría ciudadana dentro de una Ley de participación ciudadana. En el Congreso, convendría modificar el sistema de representación hacia criterios de estricta proporcionalidad y paridad de género, así como fortalecer sus facultades de investigación y de las competencias de sus comisiones.

Al establecer el Consejo Económico y Social de Estado, se podría facultarlo para la revisión del sistema de planeación democrática con criterios regionales y de pluralidad social. Hacia este fin, se sugiere la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso y reformar el Banco de México, para la promoción del crecimiento y el empleo y la supervisión democrática de su funcionamiento.

Finalmente, debe estimarse una reformulación de los mecanismos de sustitución del presidente de la República para propiciar la certidumbre y reducir la duración de los interinatos.

Democracia y sistema Electoral

El proyecto de la Ley para la Reforma del Estado considera que la elección del 2006 fue “profundamente inequitativa” y que el dictamen del Tribunal Electoral “no ha permitido encauzar el conflicto político y ha generado un déficit de legitimidad” de la elección presidencial. Ante ello, no queda más tiempo para repensar la normatividad vigente y replantear las reglas del juego político sobre los ejes de austeridad y la equidad.

Es menester una reforma electoral de tercera generación que ataje la influencia corruptora del dinero en los comicios y la intromisión de las autoridades en los órganos y procesos electorales. El dispendio de los partidos resulta abusivo en un país de grandes necesidades sociales y penurias fiscales, y la intervención de los poderes fácticos atenta contra la equidad no sólo política, sino económica y social.

Para garantizar la equidad y el Estado de Derecho, así como para frenar la influencia de estos poderes en la vida republicana, es recomendable la revisión de los procedimientos contenciosos hacia la plena vigencia de la legislación penal electoral, a fin de satisfacer la garantía constitucional del voto público. Se necesitan reformas que aseguren la autonomía de los tribunales y fiscalías electorales. Los tiempos oficiales de los partidos y candidatos deben distribuirse equitativamente, y estamos obligados a regular los programas sociales y la propaganda gubernamental en periodos electorales.

La exigencia ciudadana de elecciones austeras debe atenderse con una drástica reducción de los tiempos de campaña, por la disminución de los topes de gastos partidarios, por una clara regulación de las precampañas, por la proscripción del financiamiento privado y por la prohibición absoluta del uso comercial de la radio y la televisión en los comicios, todo lo cual haría posible recortar el monto de las prerrogativas partidarias.

En el ámbito estatal, preocupa la pérdida de autonomía y la inocuidad de los consejos, las fiscalías y los tribunales electorales, donde se ha instaurado de facto un sistema de cuotas partidarias. Por ello, urge retomar las conclusiones del encuentro de Zacatecas sobre legislación electoral de los estados de la República.

Aún faltan ciertos ajustes en la legislación y los procesos electorales que se verían fortalecidos por una regulación más estricta de los partidos en una ley específica, que garantice su comportamiento democrático. En materia de equidad de género, candidaturas independientes, agrupaciones políticas, urnas electrónicas, obligatoriedad del voto, flexibilización de las coaliciones y apertura a las candidaturas comunes, deben lograrse avances conceptuales y legales. Finalmente, es imprescindible implementar el voto universal y directo de los ciudadanos mexicanos en el extranjero y su representación en el Congreso.

Descentralización del poder

Los procesos de globalización han vuelto a colocar en el centro de la teoría política el desarrollo local y regional. Por ello, es indispensable afirmar al municipio como emanación

de la soberanía popular y no sólo como base de la división territorial de los estados. De esta forma, se atajaría la concentración política y económica que ha hecho gravitar a las entidades federativas en torno a los poderes centrales y a las libertades municipales en torno a los poderes estatales.

Como comienzo de la descentralización del poder, la Constitución requiere una redacción diferente donde se reconozca que los municipios poseen la soberanía originaria y que el nivel derivado son los estados. La redistribución de facultades impositivas de los tres órdenes de gobierno requiere un análisis profundo y una visión de largo plazo para fortalecer y dotar de autonomía paulatinamente a los ayuntamientos. Se sugiere adoptar fórmulas de asociación para el desarrollo regional y la coordinación intermunicipal.

A fin de hacer efectiva la autonomía, es necesario dotar de recursos y capacidades a los poderes locales, para convertir a cada municipio y comunidad en sujetos plenos del desarrollo. La única vía es la reforma hacia un modelo que permita el funcionamiento federativo del sistema fiscal y fortalezca, a la vez, el carácter compensatorio del mismo, mientras se revisa la distribución de competencias para descentralizar aquéllas cuyo ejercicio es más eficaz por parte de las autoridades locales y que permitan una contribución más palpable con el desarrollo.

No puede aplazarse más la expedición de una Constitución del Distrito Federal que restablezca las prerrogativas municipales, que otorgue plena autonomía a las autoridades de la ciudad con plenos derechos de entidad federativa y que resuelva cuestiones competenciales entre éstas y la federación. Asimismo, el cambio de naturaleza jurídica de la capital facilitaría la resolución de numerosos problemas metropolitanos.

Debiera reconocerse el carácter asimétrico de todo federalismo y permitirse una mayor flexibilidad en la definición orgánica de los poderes locales. La gran deuda histórica de la patria con los pueblos indios nos orienta a especificar su autonomía plena y a definir el carácter multiétnico pluricultural de la Nación.

Acceso a la justicia

Nuestro país se distingue por una muy pobre ciudadanía civil, patente en el deficiente ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones. El acceso efectivo a la justicia podría incrementar la confianza ciudadana en la eficiencia e imparcialidad de todos los poderes públicos.

Es indispensable la creación de un Tribunal Constitucional Autónomo para dirimir exclusivamente las controversias entre los poderes públicos sobre sus respectivas competencias y sobre la constitucionalidad de sus actos.

Ese organismo debería representar a todo el sistema federativo del país para dejar a la Suprema Corte las facultades que le corresponden: el control de la constitucionalidad de las decisiones del poder público a petición de los particulares y por la vía del amparo.

Propuestas puntuales como las de *El libro blanco del poder judicial* deben concretarse sin demora para eficientar y transparentar el funcionamiento de la administración de justicia. Entre los proyectos de largo aliento, sobresalen los referidos a la justicia penal, algunas de cuyas instituciones, como el juicio oral, ya se han puesto en vigor en algunas entidades y deberían extenderse. La prevención explícita de la presunción de inocencia y la reparación del daño y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas sobre el Poder Judicial resultan pendientes impostergables.

El sistema judicial se vería beneficiado por la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo por la supresión del monopolio de la acción penal y por el reordenamiento de todo el sistema de seguridad pública, considerando la redistribución y coordinación de competencias entre la federación, los estados y los municipios.

La plena vigencia de los derechos humanos obliga a una revisión del texto constitucional a efecto de incorporar las obligaciones internacionales que hemos contraído en la materia y convertir en ley interna las obligaciones derivadas de dichos convenios y tratados, así como precisar los mecanismos para su exigibilidad. Los Derechos Humanos tendrían que actualizarse y reagruparse en un capítulo constitucional y sobre ellos debe otorgarse plena jurisdicción a una Comisión Nacional de Derechos Humanos autónoma, digna y eficaz.

Contra la desigualdad

El foco de las reformas a las garantías sociales es el combate a la desigualdad. No es otra la causa de una baja ciudadanía económica y social en nuestra región, manifiesta en que más de la mitad de los latinoamericanos prefiera un régimen político que atienda eficazmente sus necesidades, que una democracia sin resultados. Ello según el estudio sobre la democracia en América Latina, realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que enfatiza la necesidad de devolverle al Estado su fortaleza económica y política.

El objetivo sería crear un muro de contención contra los intentos de continuar adaptando nuestra legislación a una integración subordinada a la economía de mercado. Las circunstancias actuales exigen una redefinición del interés patrio en la Carta Magna, que recoja el consenso actual del país sobre su destino.

El primer reto es garantizar constitucionalmente la alimentación y fomentar la producción agropecuaria y pesquera nacional con este fin. Habría que sondear la exigibilidad y la universalización de los programas sociales que hoy son de carácter clientelar. El complemento indispensable es la participación de la sociedad civil en la planeación, gestión y evaluación de los servicios públicos. El establecimiento de consejos económicos, sociales y regionales como organismos de consulta obligatoria para las políticas públicas permitiría revertir su partidización y su selectividad. Asimismo, se aconseja fijar el principio de transversalidad en las políticas públicas y la legislación como un paso firme hacia la equidad de género.

La reforma laboral debería ahondar en la democracia y la autonomía sindicales, en la garantía del salario mínimo y en la fijación de éste por parte del Congreso y en la elevación del ingreso de los trabajadores. Ante la palpable crisis de la seguridad social y del sistema de pensiones, es menester restablecer pensiones solidarias y universalizar el derecho a la ayuda económica para los adultos mayores. Asimismo, existe consenso para avanzar hacia un sistema de salud único y universal.

Se recomienda ampliar los años de escolaridad obligatoria hasta la educación preparatoria, conceder atención prioritaria a la educación inicial y garantizar en el ordenamiento jurídico los porcentajes de ingreso nacional que demandan la educación pública de calidad y la revolución científica y tecnológica. De esta manera, cobraría sentido definir el fomento de la investigación, la promoción de la sociedad del conocimiento y el derecho al disfrute de los bienes de la cultura en un enfoque de ciudadanía democrática como obligaciones del Estado.

Al término de las consultas, discusiones y acuerdos debería decidirse el método para la revisión cabal del texto constitucional. He dicho que al adoptar la vía obligatoria, el Congreso se ha colocado deliberadamente en un curso de acción que lo conduce sin escapatoria a la reconstrucción jurídica y política del Estado. En una estimación prudente, si los puntos fundamentales de la agenda fuesen desahogados, terminarían modificándose más de sesenta artículos de la Constitución. Ello haría indispensable culminar la obra en un segundo ejercicio de carácter integral.

No se nos escapa el hecho de que una tarea de tal envergadura exige la generación de mayorías políticas proclives al cambio y el concurso de una intensa movilización social. Todo ello debiera concurrir a una digna celebración del bicentenario de nuestra Independencia y del primer centenario de la Revolución Mexicana.

Ley para la Reforma del Estado y Transición a la Democracia (una visión escéptica)

Rosa Albina Garavito Elías*

Del análisis de las condiciones de aprobación, y del carácter de la agenda de la LPRE, todo parece indicar que el resultado de esa ley podría constituirse en el oxígeno que el gobierno de Felipe Calderón requiere para lograr la legitimidad social y política que no obtuvo del proceso electoral. Si revisamos la astucia del estado mexicano para renovar sus fuentes de legitimidad fuera de los cánones de los procesos electorales, el hecho se repite en diversos momentos históricos. Lo ilustro con las coyunturas históricas más recientes.

El Congreso de la Unión ha aprobado la Ley para la Reforma del Estado en otra más de las coyunturas críticas del sistema político mexicano. Me refiero a la crisis de legitimidad¹ que se abrió con el resultado de la elección presidencial del 2 de julio del 2006 y que expresó la ruptura del único pacto político logrado entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, pacto que se plasmó en la reforma electoral de 1996. Esa ruptura determina, en un alto grado, el contexto y hasta el destino de los trabajos que se derivan de la aprobación de esa Ley.

* Profesora-Investigadora, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

¹ Mucho se ha escrito durante los últimos meses sobre esta crisis de legitimidad. Mi intento de contribuir al análisis de la misma se encuentra en "Alternancia política y legitimidad" en Luis H. Méndez B. (coordinador), *2000-2006 ¿el sexenio del cambio?*, UAM-Azcapotzalco-Eón, México (en prensa).

La esencia del pacto de 1996, que hoy se encuentra roto, fue la construcción de nuevas reglas aplicadas por una institución autónoma para la organización de las elecciones que permitiera garantizar el respeto a la voluntad ciudadana como mecanismo para la reproducción del sistema de poder. Pero, en tanto la reforma del Estado se redujo al ámbito electoral y dejó intocadas columnas básicas del viejo régimen político como el corporativismo, los beneficiarios fundamentales de ese pacto fueron los partidos políticos. Gracias a que la reforma electoral de 1996 significó adoptar un rasgo de modernidad política sin cambiar la esencia del sistema autoritario, han sido esos institutos los favorecidos por el establecimiento de las reglas del juego para el reparto del poder, entre otros elementos por los cuantiosos recursos públicos dedicados a su financiamiento y, también, por su oligar-

quización, fieles a la ley que, en este sentido, formulara Robert Michels en su clásico libro de inicios del pasado siglo², tanto que es generalmente aceptada la tesis de que más que, en un sistema democrático, vivimos en una *partidocracia*.

Con beneficiarios de un pacto político que sólo son pedazos de la sociedad, incapaces además de respetar un acuerdo plasmado en la ley, la crisis política se ha profundizado a partir de la ruptura de ese pacto. Me refiero a la larga crisis de fin de régimen, el de partido de Estado, que se abrió con el fraude electoral de 1988, para la cual no ha habido capacidad y tampoco voluntad de la clase política para resolverla en términos de tránsito a un nuevo régimen democrático, lo que implicaría también un nuevo

² Michels, R., *Los partidos políticos* (1911), Amorrortu, Buenos Aires, 1969, 2 volúmenes.

pacto social y político, lo que sí se ha hecho es una refuncionalización del régimen anterior.

Así, después de la elección presidencial del 2006, la descomposición política y social del país, profundizada a lo largo de las dos últimas décadas, adquiere nuevas dimensiones y los riesgos de la salida autoritaria a la larga crisis de fin de régimen aumentan de manera notable. El despliegue del Ejército en las calles como eje de la estrategia de Felipe Calderón contra el narcotráfico y las violaciones a los derechos humanos que ha implicado, es un buen indicador de este riesgo.

En medio de esta crisis de legitimidad, vale entonces plantearnos lo siguiente: si la Ley para la Reforma del Estado (LPRE) llegara a buen puerto, esto es, si el método aprobado para la discusión a desarrollarse en el plazo de un año fuese el instrumento idóneo y suficiente para lograr un nuevo acuerdo entre la clase política, ese resultado, ¿disminuiría los riesgos de la mencionada salida autoritaria a la crisis actual o simplemente los resultados de esa LPRE significarán la refuncionalización de las reglas previamente existentes con algunas modificaciones que las mejoran pero que no cambian la esencia del régimen?

En este ensayo trato de responder ésas que considero preguntas fundamentales, en tanto que la eliminación de esos riesgos va de la mano de la concreción de un pacto para la transición democrática del país, esa transición de la que ya poco se habla en el país, quizá por la confusión en las conciencias “democráticas” entre alternancia y entrada a un régimen plenamente democrático.

Por lo demás, parto del supuesto –no demostrable por cierto– de que la LPRE efectivamente logrará algunos acuerdos políticos en el plazo por ella misma establecido.

Como se verá páginas adelante, el escepticismo de este ensayo no reside en la tesis de la ausencia de resultados, sea por falta de voluntad política o, como declaró Sartori en su reciente visita a México, por “escasez de tiempo”. Por el contrario, mi escepticismo se sustenta en que todos los indicadores definen que los resultados de la LPRE no serán esenciales para la redefinición del régimen político, esto es, para la necesaria transición a la democracia en el país.

La manipulación del proceso electoral desde la etapa de las campañas hasta la calificación de los resultados, pasando por la misma jornada de la votación, dejó marcada la elección presidencial con un déficit de credibilidad que es también de legitimidad social en sus resultados, propio de las etapas previas a 1996. Que los resultados electorales del 2006 se hayan caracterizado por una incertidumbre

semejante a la que existió en el periodo de 1988 a 1996, en buena medida se explica por el empantanamiento de la transición democrática, proceso que, en México, había alcanzado apenas para la reforma electoral. Así, el hecho de que las reglas de esa reforma se hayan quebrantado, es condición y efecto de que la mencionada transición no haya abarcado el cambio de otras reglas fundamentales de lo que fue el régimen de partido de Estado. Haber dejado el futuro de la transición en manos de las endeble reglas de la democracia formal, mientras otros pilares del viejo régimen como el corporativismo, la impunidad, el autoritarismo como respuesta a movimientos sociales (por ejemplo 2006: Atenco, Sicartsa, Oaxaca) quedaban intactos, provocó que se hiciera realidad la tentación de regresar a la etapa del autoritarismo para el cual incluso la democracia electoral le estorba, de ahí que tanto sectores importantes de la clase política en el poder, como los poderes fácticos, hayan optado por violentar el mencionado pacto.

Sin embargo, incluso para quienes promovieron esa ruptura, el regreso a la discrecionalidad como práctica sistemática para la renovación de los poderes, pone en riesgo la estabilidad de la reproducción del mismo sistema político; en tanto las viejas reglas casuísticas ya no alcanzan para procesar la pluralidad política que ahora caracteriza a la sociedad mexicana. Por su parte, el logro de la legitimidad social se hace más difícil en una sociedad más informada, con mayor libertad de expresión y con una significativa apertura de los medios de comunicación, sobre todo de la prensa escrita y la radio. Por si ello no fuera suficiente para colocar en el centro de la discusión la necesidad de restablecer la funcionalidad del pacto electoral, bastaría pensar en la importancia que tiene para la misma clase política que la distribución de los espacios de poder se haga mediante reglas claras y aceptadas por todos los participantes. De ahí que otra de las hipótesis de este ensayo, sea que el restablecimiento del pacto electoral sería una de las razones que animó a las fuerzas políticas a aprobar por consenso la LPRE.

Si afirmo que el retroceso político en que desembocó el proceso electoral del 2006 se explica en buena medida por el empantanamiento en la transición, es porque obviamente parto de una concepción de lo que debería de ser la Reforma del Estado en nuestro país. En el centro de esa propuesta está la tesis de que esa reforma tendría que expresar un nuevo pacto social y político que se plasme en la organización de un Estado democrático; ello haría de tal reforma el acuerdo hasta ahora no alcanzado para la transición democrática del país.

Sin embargo, en la Ley método aprobada por el Legislativo no se aprecia, ni siquiera en la intención, que ése sea el objetivo. Se destacan, como razones para aprobarla, la incapacidad de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo a partir del establecimiento de los gobiernos divididos y de la extinción del régimen presidencialista. Este es el primer argumento de la parte de los *Antecedentes* de la LPRE. Lo cito:

el desencuentro entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, al prevalecer inercias propias de un sistema político centrado en el Presidente de la República, con la consecuyente incapacidad de los diferentes actores políticos para negociar y establecer una mayoría útil en el Congreso de la Unión en un contexto diferente, caracterizado por la pluralidad y la democracia.

En segundo término se plantea la necesidad de encauzar el conflicto político y superar el déficit de legitimidad. Dice la iniciativa aprobada en la parte de *Antecedentes*:

se agregan los hechos de una elección federal de 2006 profundamente inequitativa, un debate postelectoral enconado y posturas encontradas en las principales fuerzas políticas que amenazan con dejar una herida profunda en el ser nacional. En el horizonte se cierne la polarización de la sociedad y la confrontación o la exclusión como método para conciliar diferencias, encauzar conflictos y tomar decisiones. De persistir esa visión entre extremos confrontados, el país difícilmente encontrará la manera de enfrentar los retos y los temas nacionales que hoy demandan soluciones, no sólo buenos deseos.”... “El 6 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el dictamen de validez de la elección presidencial y procedió a la declaratoria de Presidente Electo de Felipe Calderón Hinojosa. Esta declaratoria, inatacable por disposición constitucional, si bien cierra el proceso electoral federal de 2006 y resuelve la parte legal, no ha permitido encauzar el conflicto político y ha generado un déficit de legitimidad, de ahí que las posturas de desencuentro y descalificación mutua entre los actores políticos, tienden a agravar la situación de parálisis y falta de consensos vividos en los últimos seis años.

Y, en tercer lugar, la iniciativa subraya su carácter conciliatorio y la necesidad de motivar a las fuerzas políticas a llegar a acuerdos:

Ante ello, el pasado 12 de septiembre, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República realizó una propuesta para la reconciliación nacional, sin proponer el olvido o la vuelta de página, sino que parte de la necesidad de tomar en consideración la profunda insatisfacción generada por un proceso electoral y político tan controvertido e impugnado como el de 2006, proponiéndose acatar el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y trascender las disputas inmediatas por agravios, puestos o espacios de poder.

A los Senadores y legisladores de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, nos corresponde ir más allá de lo circunstancial, crear mejores perspectivas y cursos de acción para la actividad política, innovar y abrir nuevos espacios para el diálogo y la negociación, premiar los acuerdos y proveer incentivos para construir soluciones viables. Para ello, necesitamos crear instrumentos jurídicos apropiados que motiven a los actores a convenir los cambios que el país requiere.³

Del análisis de estas motivaciones resulta claro que se encuentran en el campo de la inmediata coyuntura postelectoral, y que parten de la necesidad de superar la crisis de legitimidad que en esa coyuntura se abrió, de manera que la transición democrática no está presente como objetivo.

Los indicadores para documentar mi escepticismo sobre el alcance de los resultados de la LPRE los analizo a manera de apartados en este ensayo. En ellos está la caracterización del contexto en que se aprueba la Ley, la naturaleza de la agenda, y en las conclusiones se abunda también sobre el carácter de los actores políticos involucrados en este proceso de reforma.

Un estigma de nacimiento

El nacimiento de la LPRE lleva un estigma que proyecta una sombra de fundada sospecha en torno a su funcionalidad, pues nace del consenso de todas las fuerzas políticas en el Poder Legislativo, en plena crisis de legitimidad del nuevo Presidente de la República, y con el antecedente inmediato de que el gobierno de Vicente Fox fue incapaz de lograr acuerdo alguno en el Congreso. Así, a escasas semanas de

³ En *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, 22 de marzo del 2007.

haber asumido el poder, el gobierno de Calderón pudo enviar el mensaje a la sociedad de que, si no fue capaz de convencer a un amplio sector de la ciudadanía sobre la verdad de su triunfo, sí lo es de lograr consensos políticos y, en materia de gobernabilidad, esos consensos siempre son fundamentales.

Ciertamente el consenso partidario se dio en el seno del Congreso de la Unión, donde formalmente el Poder Ejecutivo no debería tener injerencia; sin embargo, la pregunta pertinente sobre este acuerdo es ¿quién resulta beneficiado de manera inmediata con este acuerdo? En algún artículo señalé al respecto: “No se qué haya ganado el país con esa aprobación, lo que sí sé es que gobierno, PRI y PAN ya ganaron algo muypreciado en política: tiempo. Tiempo para procesar la crisis post electoral. Calderón goza del importante e irrestricto apoyo de las Fuerzas Armadas; ahora, con la *Ley Beltrones*, cuenta con el del Congreso. El convocante es el Congreso, pero (el) Ejecutivo (se suma) sin acreditar previamente ninguna vocación renovadora”⁴. En materia política, la suspicacia siempre es un buen punto de partida para el análisis⁵.

Sostener esta tesis implica considerar al PRI como una oposición funcional, esto es leal al sistema⁶. Y en efecto se ha comportado como tal. De la misma manera que el PAN lo fue en el periodo que se abrió con el fraude de 1988 cuando su dirigencia, encabezada por Luis H. Álvarez, asumió la tesis de que un gobierno se legitima por sus acciones e independientemente de los resultados electorales, esto es haciendo a un lado la voluntad ciudadana y el principio constitucional plasmado en el artículo 39 de la Carta Magna⁷. Así también el PRI, frente a la incertidumbre sobre

los resultados electorales del 2 de julio del 2006, reconoce a Felipe Calderón como presidente electo y, con ello, permite la legalización del proceso y, en su momento, la celebración de la ceremonia de toma de posesión del nuevo mandatario. Todo ello sin que los órganos judiciales hubieran acreditado debidamente que la suma de los votos efectivamente otorgaba el triunfo a Felipe Calderón. Bastaba escuchar los argumentos de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para hacer esta aseveración⁸. Estamos, pues, frente a las evidencias de la legitimación política de un acto no fundamentado debidamente por las instancias legales correspondientes y, sin embargo, acreditado como legal. A ello hay que agregar la percepción popular sobre los resultados, que en este tipo de fenómenos es un indicador relevante sobre la calidad de los comicios.

¿Qué habría recibido el PRI a cambio de estos favores políticos a Felipe Calderón? En política, muchas veces las evidencias son oblicuas pero no por ello menos contundentes: sin un acuerdo tras bambalinas, no podría explicarse la permanencia de los gobernadores de Puebla y de Oaxaca a pesar del rechazo a su gestión por parte de amplios sectores sociales en cada una de sus entidades federativas. Si consideramos que en el actual agotamiento del sistema presidencialista los cotos de poder de los gobernadores son cruciales para la influencia de los partidos, podemos explicarnos el valor que tiene para el PRI conservar esos espacios. Pero, más allá de esta situación coyuntural, existe una razón más poderosa para que el PRI sea una oposición funcional al sistema, y es la coincidencia entre ese partido y el PAN en torno al modelo económico aplicado en el país a partir de 1983. Basta recordar el mutuo apoyo que, a partir de ese año, se han otorgado para sacar adelante las llamadas reformas estructurales, que no son otras que la legalización del neoliberalismo como estrate-

⁴ Garavito, E. Rosa A., “La Ley Beltrones” en *El Universal*, 25 de febrero del 2007.

⁵ Para fundamentar de manera más elegante esta propuesta, tendríamos que recordar que la suspicacia como método de investigación podría caber en la propuesta metodológica de Weber de comprender el sentido de la acción de los actores en el hecho que se estudia. Esta propuesta rebate el método positivista y se sintetiza en la necesidad de la comprensión (*Verstehen*) Al respecto, véase Weber, Max, “Sentido y Comprensión” en *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1969, pp. 6-12.

⁶ Para la definición de oposición funcional o leal al sistema, véase Przeworski, Adam, “Algunos problemas del estudio de la transición a la democracia” en *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988.

⁷ “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Artículo 39, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Senadores, 1977.

⁸ A pesar de ser la última instancia del proceso, al momento de calificar los resultados de la elección presidencial, el TEPJF alegó no contar con la información suficiente como para determinar el impacto sobre el escaso margen de diferencia entre los punteros de esa contienda de cada uno de los hechos denunciados por la CPBT. Pudo constituirse en investigador de oficio para realizar las actuaciones necesarias y allegarse los datos necesarios, pero prefirió aislar cada una de las denuncias de la CPBT, y sostener que no existían elementos suficientes para probar que cada uno de esos hechos habría afectado de manera determinante y generalizada el resultado de la elección. Pero, si no existieron los elementos suficientes para la probanza, tampoco los hubo para la no probanza, de manera que la misma lógica utilizada por el Tribunal abonó a favor de la incertidumbre sobre el resultado electoral.

gia económica. Por último, pero no menos importante, esa funcionalidad obedece también al proyecto de lograr consolidar un sistema bipartidista semejante al modelo de EUA, proyecto acariciado desde los años del sexenio salinista. Y, para ese proyecto, llama la atención la manera en que el PRD contribuye a que se haga realidad. Sobre este punto me referiré en las conclusiones.

Si la LPRE nació con el estigma de otorgar legitimidad a un gobierno que se constituyó con una gran incertidumbre sobre los resultados electorales, es evidente que sus resultados no podrán ir más allá del restablecimiento de la democracia formal sin cambiar las reglas esenciales del viejo régimen político.

El carácter de la agenda, o los límites de la gobernabilidad y la democracia formal

Antes de que los partidos se pusieran de acuerdo en el Congreso de la Unión sobre la agenda de la LPRE, las decisiones políticas sobre otros temas fundamentales se han ido definiendo fuera del consenso que se pretende construir para esta Reforma del Estado. Ellos son: la estrategia contra el narcotráfico aplicada por el gobierno de Felipe Calderón que gira en torno a la militarización del territorio mexicano; el cambio en el régimen de seguridad social para los trabajadores del sector público aprobado sin la participación del FAP; el desarrollo de las discusiones en torno a la reforma fiscal en las que no queda clara la participación del PRD; la acción de inconstitucionalidad sobre la llamada *Ley Televisa* que se ventila en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de cuya solución dependen temas torales como el de la relación entre democracia y medios de comunicación, así como su papel en los procesos electorales⁹. Por si estos temas fundamentales no fueran pocos, también quedan fuera de la discusión la criminalización que, por la vía de los hechos, se está haciendo en contra de los movimientos sociales, cuya mejor ilustración es la sentencia de 67 años de prisión a los líderes del Frente de Defensa Popular de la Tierra quienes, en Atenco, en 2002, dirigieron el movimiento contra la construcción del Aeropuerto en Texcoco. Esta criminalización factual y discrecio-

⁹ Para un excelente análisis sobre el tema, véase Villamil, Jenaro, "Atraso y retroceso del marco normativo de los medios de comunicación electrónicos" en Alvarez, Arredondo, Ricardo (coordinador), *La Reforma del Estado en Blanco y Negro, Agenda para la Reforma del Estado*, GPPRD en la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.

nal estaría tratando de legalizarse mediante la iniciativa de reformas al Código Penal Federal presentada recientemente por el Jefe del Ejecutivo.

Así que el primer hecho que es necesario subrayar en torno a la agenda de la LPRE es que están quedando fuera temas básicos para el futuro de la democracia en el país como son la definición de una política de Estado para el combate a la delincuencia organizada; derechos sociales fundamentales como el de la seguridad social de los trabajadores quiénes, después de la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE, quedan sujetos al campo del derecho privado; temas económicos torales como el fortalecimiento y transparencia de las finanzas públicas; temas políticos fundamentales como el de los medios de comunicación y el derecho de libre manifestación. Entonces, ¿de qué Reforma del Estado trata la LPRE cuando las definiciones sobre éstos ya se han tomado de espaldas al pretendido consenso, o cuando se están procesando en condiciones poco claras, e incluso cuando algunas ya se han aplicado de manera discrecional desde el Poder Ejecutivo?

Ahora vayamos a los temas que sí están en la agenda. Si efectivamente la necesidad de la clase política es reciclar las condiciones para la gobernabilidad y la estabilidad políticas y, junto con ello, restablecer las reglas del juego para el reparto del poder, entonces, en los dos primeros puntos de la agenda aprobada, estaría la esencia de la reforma; esto es, en *Régimen de Estado y Gobierno y Democracia y sistema electoral*, que son en los que centraré mi análisis.

En el marco del tema sobre *Régimen de Estado y Gobierno*, los pronunciamientos que las diversas fuerzas políticas han hecho sobre la necesidad de establecer la figura del Jefe de Gabinete o Jefe de Gobierno¹⁰ que permita articular las acciones del Ejecutivo y del Legislativo¹¹, hacen altamente probable que esa propuesta se apruebe. El paso desde la poderosa figura presidencial de antaño y la disciplina que el régimen de partido de Estado imponía al partido oficial en sus tareas legislativas, hasta la situación actual de un Jefe del Ejecutivo sin mayoría en el Congreso, esto es, la experiencia del gobierno dividido y la dificultad que se deriva para el logro de los acuerdos entre ambos poderes, sin

¹⁰ Por ejemplo se pueden consultar las contribuciones al tema de Arturo Valenzuela, Alonso Lujambio y Porfirio Muñoz Ledo en el libro *¿Continuismo o democracia?, Los contenidos de la transición*, IERD, PRD y GPPRD en la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura, México, 1997, pp. 13-54.

¹¹ También sobre este tema ver el excelente análisis de Ricardo Alvarez Arredondo "Esbozo para la construcción de un régimen democrático" en Alvarez Arredondo, *Op. cit.*

duda hacen necesario avanzar hacia un régimen semipresidencial como el que se establecería con la figura de un Jefe de Gabinete aprobado por el Congreso.

Una reforma de este tipo sin duda otorgaría mejores condiciones para la gobernabilidad y la estabilidad políticas en términos de facilitar la construcción de mayorías en el Congreso a través de la intermediación del Jefe de Gabinete entre ambos poderes. Pero existen otros temas, no directamente relacionados con la gobernabilidad para que son fundamentales en el diseño de un nuevo régimen político y que atienden al papel del Estado en tareas básicas de la reproducción de la sociedad como son las relativas a los temas económicos.

Sin embargo, cuando se discute sobre Reforma del Estado es bastante común excluir los temas de la economía, pues se parte de la estrecha visión de que el Estado sólo es una expresión del grado de desarrollo de las relaciones políticas en determinada sociedad. Y aunque efectivamente en el Estado¹² se sintetiza el ejercicio del poder público, también es cierto que constituye una relación social en la cual la dimensión económica es fundamental. De otra manera, no podríamos explicarnos el paso del Estado liberal propio del siglo XIX al Estado social desarrollado en el siglo XX, una vez que se reconoce la existencia del conflicto entre trabajo y capital y, por tanto, la necesidad de su regulación. Sin la concepción del Estado como una relación social, tampoco podría entenderse la experiencia del Estado de Bienestar como una de las expresiones del Estado social. Sin duda, en la forma en que en ciertas etapas el Estado moderno ha regulado el conflicto capital trabajo y ha reconocido los derechos sociales e incorporado a las masas trabajadoras a los beneficios del desarrollo, se hace patente esa naturaleza histórica del Estado. De ahí que sea bastante sorprendente la limitada visión que sobre el Estado y su reforma expresa la agenda de la LPRE.

Por el contrario, una Reforma del Estado que trascienda la coyuntura post electoral, como supuestamente se propone la misma iniciativa de esa Ley, tendría que haber incluido el de la reforma económica, no sólo en términos de la revisión de facultades de los poderes ejecutivo y legislativo en la materia, sino sobre la misma estrategia económica. Porque, sin duda, no es sólo en las decisiones de política económica donde encontramos las causas, no sólo de los males

¹² Para una discusión sobre las concepciones de Estado, véase N. Bobbio, N. Mateucci, y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo I, Ed. Siglo XXI, 1991.

sociales de la pobreza, la marginación, el crecimiento de la delincuencia, el desempleo y otros, sino también en la razón de que el régimen político se resista a una plena democratización. La democracia no es una buena compañera de viaje para un sistema económico que concentra ingresos y riquezas, que monopoliza la producción de bienes y servicios y que se ha convertido en una gran fábrica de pobres.

Respecto a las facultades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia económica, es fundamental fortalecer los poderes del Legislativo, ya que el régimen presidencialista que está en la base de la estructura del Estado mexicano, le otorga al Jefe del Ejecutivo un *cuasi* monopolio en las decisiones económicas. Esto es así a pesar de que el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal, y de dar las bases para la contratación de la deuda pública, mientras que la Cámara de Diputados la tiene para aprobar el Presupuesto de Egresos y para revisar la Cuenta Pública¹³; compete sólo al Ejecutivo la materia de la planeación económica. Así que la definición y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo se hace con independencia del Poder Legislativo, de manera que, de acuerdo al artículo 26 constitucional, que norma el sistema de planeación democrática, la Cámara de Diputados sólo recibe el informe anual de su ejercicio, sin que exista poder vinculatorio alguno entre sus opiniones y las decisiones del Ejecutivo en el tema. Esta facultad unilateral del Ejecutivo para definir y aplicar el PND, también implica la ausencia de supervisión y de rendición de cuentas sobre los objetivos del Plan y sus resultados. No fincar responsabilidades por la falta de cumplimiento en los objetivos del PND explica, en buena medida, que el país haya deambulado por las rutas del crecimiento insuficiente precisamente a partir de que se promulgó el artículo 26 constitucional en 1983.

Y aunque en la iniciativa presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones en diciembre del 2006 se incluía el tema de la reforma hacendaria, éste fue suprimido a su paso por la Cámara de Diputados con el pobre argumento de que el Senado no tiene facultades legislativas en la materia. Con esa decisión, tampoco estará presente en la discusión el fundamental tema de cómo lograr finanzas robustas y gasto público transparente, sin el cual difícilmente la eco-

¹³ Véase Del Valle Espinosa, Alfredo y Ayala Cordero, Arturo, "Facultades del Congreso en materia hacendaria" en *Cuadernos Legislativos* Núm. 1, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México 1997.

nomía nacional rebasará el mediocre crecimiento económico del 2.4% anual de las dos últimas décadas. ¡Así que la LPRE sólo tratará los temas del poder político!

Y si hablamos de Régimen de Estado, ¿la LPRE incluirá la definición de las bases para definir una política de Estado en materia energética, de seguridad nacional, de educación y desarrollo científico, de soberanía alimentaria, de migración, entre otras? o, por el contrario, ¿se piensa que estos temas deban quedar al capricho de las decisiones de cada gobierno en su respectivo sexenio?

Además del esbozo de un semipresidencialismo para incentivar la formación de acuerdos y de mayorías en el Congreso, en el tema de *Régimen de Estado y Gobierno*, seguramente el PRD pondrá en el tapete de la discusión las figuras de democracia directa como la revocación de mandato, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, lo que es menos probable es que lleguen a lograr el consenso necesario para su aprobación¹⁴.

He dejado al final del análisis sobre el punto de Régimen de Estado y Gobierno el tema más importante: el de la necesaria redistribución del poder en una reforma del Estado que pretendiera convertirse en la plataforma de la transición democrática del país. Ciertamente en las figuras de la democracia directa se encuentran mecanismos para esa redistribución del poder; sin embargo, el hecho de que esos mecanismos se activen y descansen en la participación ciudadana como momentos semejantes a la elección de los gobernantes les otorgan un carácter ocasional, aunque ciertamente no menos duradero en sus efectos.

Pero si además de esas figuras pensamos en reformas que nos conduzcan a mejorar la calidad del sistema democrático más allá de la democracia formal y del sistema electoral, para establecer las bases de la democracia participativa, ello nos conduciría al diseño de modificaciones constitucionales para el funcionamiento del Estado que incorporen a la sociedad en el mecanismo de la toma de decisiones. Me refiero a la instauración de mecanismos propios de la democracia participativa que implican reformar la relación

entre las organizaciones sociales y el Estado; la incorporación de los pueblos indios como sujetos de derecho público (y no sólo de interés público, como quedó plasmado en la reforma de Derechos y Cultura Indígena del 2002) y, también, la transformación del pacto federal.

El país no sólo necesita refuncionalizar las reglas de la democracia formal y de las formas de gobierno, sino construir las que permitan conciliar despegue económico con una relación democrática entre el Estado y los ciudadanos al tiempo que entre el estado y las organizaciones sociales. No es el caso de la LPRE.

El establecimiento de un régimen democrático sólo será posible mediante la aprobación de los mecanismos necesarios para la redistribución del poder político. De ese poder que permite tomar las decisiones sobre el presente y el futuro del país. El régimen autoritario que emergió de la Revolución Mexicana de 1910 ejerció el poder con exclusión de la sociedad desde la convicción de que este es patrimonio exclusivo del gobierno, y ello fue posible mientras el Estado tuvo la capacidad de controlar mediante el corporativismo y el clientelismo a las organizaciones sociales y mientras tuvo la habilidad para burlar la voluntad ciudadana en los comicios. Gracias al amplio movimiento democrático que se extendió a partir de 1988, se pudo conquistar la reforma electoral de 1996 y, durante diez años, esa conquista garantizó el respeto al voto. Pero, como ya señalamos, ese pacto está roto y el control corporativo y clientelar de las organizaciones sociales sigue intocado; de ahí el riesgo existente de que el viejo régimen autoritario se consolide, y de ahí también la importancia de que la Reforma del Estado no signifique simplemente regresar a lo existente diez años atrás, sino avanzar en la transformación política del país a través de las reformas necesarias para la democracia participativa.

Transitar desde el patrón corporativo y clientelar en la relación de las organizaciones sociales con el Estado implica, por supuesto, el acuerdo sobre una reforma laboral democrática que, en realidad, tendríamos que concebir como un nuevo pacto laboral. Los ejes de esta reforma tendrían que ser: la democracia y la independencia sindicales; la igualdad de los trabajadores ante la Ley; la justicia laboral imparcial y expedita por jueces de lo laboral intergrados al poder judicial de la federación; un régimen salarial remunerador y redistributivo y el aumento de la productividad con sentido social. Hacer de las organizaciones de los trabajadores, órganos de consulta obligatorios para la definición de la política económica, como lo son los orga-

¹⁴ Sobre el método de aprobación, llama la atención la reforma a la minuta enviada por la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados en el sentido de que el método de aprobación no será el de consenso como originalmente establecía la iniciativa, sino el "consenso posible" Ello hace recordar el giro semejante que dio la Mesa central para la Reforma Laboral instalada en el 2002 en cuanto al procedimiento para los acuerdos, giro que en los hechos significó la exclusión de la UNT de las discusiones.

nismos empresariales, forma parte de las reformas necesarias¹⁵.

Sin embargo, estos temas no están presentes en la agenda de la LPRE. En dicha agenda, el punto cinco corresponde al tema *Garantías sociales*, que es una expresión puente entre las garantías para la atención de las necesidades sociales de los ciudadanos y los derechos sociales ejercidos a través de la participación en sus organizaciones. Ambas connotaciones por supuesto son importantes, pero de su inclusión como tema de la agenda no queda claro cuál será su destino. Este tema fue incorporado a propuesta del PRD en el Senado durante la elaboración del dictamen de la iniciativa del senador Beltrones. De la apretada síntesis de la propuesta para la reforma del Estado presentada por el PRD¹⁶, no se alcanza a valorar la importancia que este partido le otorga a la reforma laboral. Pero cualquiera que ella sea, dado el significado del método de consenso finalmente aprobado en la LPRE y, dado el antecedente del fracaso para alcanzar una reforma laboral democrática por consenso en el sexenio de Vicente Fox, las perspectivas sobre los acuerdos para democratizar el mundo del trabajo, como dimensión fundamental para un régimen democrático, son muy escasas.

Otras de las definiciones necesarias para la democratización del estado mexicano es el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de pleno derecho. La triste historia del rechazo por parte del Congreso de la Unión a los Acuerdos de San Andrés plasmados en la Iniciativa de la Cocopa sobre Derechos y Cultura Indígenas, ha sido una de las causas del empujamiento de la transición democrática en México. El racismo imperante en el país, que atraviesa todos los colores políticos, optó por mantener la sujeción autoritaria del Estado sobre los pueblos indios al reconocerlos solamente como sujetos de interés público. La necesidad de autocritica sobre este error tendría que llevar al Congreso de la Unión a la reconsideración de la Iniciativa de la Cocopa.

No sabemos cuál será el destino de este tema en la discusión que abre la LPRE pero si tomamos como indicador que, en las propuestas del PRD publicadas en *La Jornada*

¹⁵ Véase *Anteproyecto de Reforma Laboral del Partido de la Revolución Democrática*, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, 388 pp. Ese Anteproyecto constituyó la base para que el PRD junto con la UNT presentaran una iniciativa de reforma laboral en la Cámara de Diputados en noviembre del 2002.

¹⁶ Véase "Propuestas del PRD para la reforma del Estado" en *La Jornada*, 24 de mayo del 2007, p. 19.

anteriormente citada, aparece apenas como "Reconocer como derecho preferente de los pueblos y comunidades indígenas el uso de los recursos naturales" y "Establecer las bases de una ley de desarrollo para los pueblos indígenas", ciertamente las perspectivas no son alentadoras.

Si un Estado democrático requiere de un nuevo pacto para redefinir la esencia del federalismo, éste difícilmente se podrá alcanzar sin el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas. La participación de estos pueblos en la definición de la política educativa para sus regiones, en la planeación y el ejercicio de los recursos para el desarrollo de sus comunidades, así como la remunicipalización y la redistribución electoral para lograr la adecuada representatividad política en el Congreso de la Unión, serían ingredientes básicos de un nuevo pacto federal.

Aunque las reformas al Estado no tendrían por qué limitarse al ámbito de la democracia representativa, esto es de las reglas que norman el juego político para el acceso al poder y que garantizan la reproducción del sistema dentro de los límites de la gobernabilidad democrática, sin duda este tema será central en la discusión a que obliga la LPRE. Entre ellas, lo más probable es que tengan un lugar destacado las reformas al sistema electoral, sobre todo lo relativo a medios de comunicación y financiamiento de precampañas y campañas electorales, así como el establecimiento de la segunda vuelta electoral para garantizar el respaldo en votos suficiente para la elección del presidente de la república. Por otra parte, a partir de los errores, por decir lo menos, del actual IFE en la gestión del proceso electoral del 2006, existe la propuesta del cambio de los consejeros electorales actuales y la aprobación de un nuevo Instituto Electoral. Al respecto, es necesario recordar que, detrás del nombramiento de los consejeros actuales, estuvo el impúdico reparto por cuotas entre los partidos políticos, de los cuales quedó excluido el PRD. Esa distribución política del Consejo General del IFE proyectó muchas dudas sobre la imparcialidad de los consejeros, mismas que se agravaron por su actuación en el 2006. Así que la renovación del pacto electoral podría fluir de mejor manera con una diferente integración de dicho órgano electoral.

Por otra parte, de manera esporádica pero persistente, se ha propuesto por distintas fuerzas políticas la reforma que permita la reelección inmediata de los legisladores y quizá de autoridades municipales. Sin embargo, ella podría formar parte de una próxima generación de reformas, una vez que se haya implantado con firmeza la práctica de la rendición de cuentas y de la transparencia en el ejercicio

del poder. De otra manera, la reelección vendría a reforzar los vicios con los que hoy se ejerce ese poder, a saber: corrupción, patrimonialismo, tráfico de influencias, simulación y otros.

Para concluir, podríamos decir que tanto el carácter de la agenda de la LPRE, como las definiciones que ya se han dado sobre otros temas fundamentales fuera del marco de esa Ley, hacen evidente que, entre sus objetivos, no se encuentra la transición democrática y que, en todo caso dicha Ley forma parte de una estrategia de simulación frente a la necesidad de impulsar la transición democrática del país.

Suponer que las definiciones sobre el rumbo económico del país, sobre las reglas del mundo laboral y sobre la autonomía indígena, no forman parte de la necesaria reforma del Estado, intenta dejar intocada la concentración del poder político. Toda reforma política implica un pacto, y el que resultaría de la LPRE, de acuerdo a su agenda, no incidiría en la redistribución del poder hacia la sociedad. Nos encontramos entonces frente a un proyecto de reforma conservadora que esencialmente y, en el mejor de los casos, actualizará las normas de la democracia representativa y el ejercicio del poder público (governabilidad) mediante ciertos cambios a la forma de gobierno. Para las necesidades de la transición democrática en el país, y de un nuevo pacto político y social para lograrla, ciertamente es poco.

Si estamos de acuerdo en que el ciclo histórico abierto por la revolución mexicana de 1910 se agotó cuando, en 1996, se alcanzó la reforma electoral para garantizar el respeto al voto ciudadano y, si de aquel movimiento revolucionario emergió el pacto corporativo y presidencialista, tendríamos que aceptar también que las luchas sociales del siglo XX han establecido de sobra la agenda y quizá la fuerza necesaria para que el Estado del siglo XXI se desarrolle en torno a un pacto democrático e incluyente. De ahí que lo más pertinente en términos de racionalidad histórica sea no sólo refuncionalizar las reglas del juego de esa etapa sino, efectivamente, ir a fondo sobre la definición de un nuevo régimen y, con ello, otorgarle un carácter democrático al Estado. Pero no es el caso de la LPRE.

A manera de conclusión

Del análisis de las condiciones de aprobación, y del carácter de la agenda de la LPRE, todo parece indicar que el resultado de esa ley podría constituirse en el oxígeno que el gobierno de Felipe Calderón requiere para lograr la legitimidad social y política que no obtuvo del proceso electoral

Si revisamos la astucia del estado mexicano para renovar sus fuentes de legitimidad fuera de los cánones de los procesos electorales, el hecho se repite en diversos momentos históricos. Lo ilustro con las coyunturas históricas más recientes.

Después de la represión al movimiento estudiantil de 1968, una vez desmantelada la insurgencia sindical de la década de los setenta y reprimida la guerrilla rural y urbana de esos años, la reforma política de Reyes Heróles significó una bocanada de oxígeno y racionalidad política para un sistema que hasta entonces se había recreado en el autoritarismo del partido único, pero que ya mostraba signos de un franco agotamiento, manifiestos en la incapacidad de abrir cauces democráticos a la expresión de los movimientos sociales. Con la legalización de los partidos opositores aprobada en la reforma política de 1978, el Estado mexicano encontró la fórmula para renovar sus fuentes de legitimidad política en la aceptación de nuevas reglas electorales que permitieron una pluralidad política sin poner en riesgo el sistema de dominación basado en la hegemonía de un solo partido. Esas reglas del juego prolongaron la vida del régimen de partido de Estado casi sin cuestionamientos hasta la coyuntura de 1988, cuando se registró la primera rebelión ciudadana nacional del siglo XX en las urnas de la elección presidencial de ese año. La reforma de Reyes Heróles y las que se sucedieron entre 1989 y 1996 alcanzaron para acumular un ciclo de 71 años en el poder de un solo partido. Es evidente que los resultados de esa astucia no fueron nada despreciables.

Sin embargo, la racionalidad política incorporada por Reyes Heróles en 1978 funcionó mientras no se atentó contra el monopolio del ejercicio del poder del PRI. Cuando ello sucedió, en 1988, la democracia electoral se tornó en subversiva (nota sobre este concepto extraída de mi ponencia zapatista) y como tal fue tratada. De ello hablan los cientos de perredistas asesinados en el periodo 1988-1994, mientras que el polo de la oposición funcional al sistema de ese periodo encabezado por el PAN, gozó de las mieles del trato de la democracia “selectiva” del gobierno salinista materializado en el reconocimiento a los triunfos de ese partido y en las concertaciones con el mismo. Fue así que la insurgencia zapatista de 1994 encontró y fue expresión del gran rezago democrático del país, situación a la cual se sumaron los efectos de la crisis económica de 1995. De tal manera, la reforma electoral de 1996 que dio respuesta a los reclamos del movimiento democrático, también fue la vía que el gobierno y la clase política en el poder encontraron para marginar y golpear al EZLN y, también,

para hacer de la oposición perredista una oposición funcional al sistema.

Pero así como la reforma política de Reyes Heróles se agotó, lo mismo sucedió a la funcionalidad del pacto de 1996. En este caso, el agotamiento quedó claro cuando esas reglas del juego podían dar como resultado una nueva alternancia, ahora encabezada por un candidato opositor a quien se consideró “un peligro para México”. Una vez detectada esa “amenaza”, se actuó en consecuencia para detenerla y, en ese camino, aquel pacto de 1996 quedó hecho añicos. Sin embargo, no será para siempre; y en ello, la LPRE es fundamental. Con esta apretada relación de hechos trata de ilustrar que, cuando los cambios a las reglas del juego para acceder al poder político y para gobernar se sustentan sólo en la astucia de quien ejerce el poder para conservarlo, más temprano que tarde esas reglas terminan por ser traicionadas por los mismos actores políticos que les dieron vida.

Sin embargo, la necesidad de reconstituir el pacto para otorgar certidumbre a los procesos electorales proviene del carácter irreversible de la pluralidad política de la sociedad mexicana, de la mayor vigilancia de la sociedad sobre estos procesos, de la apertura de los medios de comunicación, del avance en la cultura de la exigencia de transparencia, del agotamiento del régimen presidencialista que en la etapa anterior funcionó como cauce para aplicar la disciplina electoral y, en fin, de una serie de cambios en los que difícilmente podrá darse marcha atrás.

El momento en que se aprueba la LPRE es semejante al de 1995. Si en aquel año el flamante gobierno de Ernesto Zedillo requería lograr la gobernabilidad en el contexto de la más profunda crisis económica del siglo XX¹⁷, hoy el gobierno de Felipe Calderón necesita superar la fuerte crisis de legitimidad social que surgió de las urnas del 2 de julio del 2006. La estrategia no es muy distinta a la de entonces, cuando se crearon las condiciones para que, en 1996, se aprobara la reforma electoral que logró dar certidumbre y transparencia a las elecciones; pero en esta generación de condiciones se registraron dos fenómenos altamente significativos: la conversión del PRD a las filas de la oposición funcional, el arrinconamiento del EZLN y la far-

¹⁷ Más aun que la de 1932 que fue consecuencia de la Gran Depresión de 1929 en EUA, porque, aunque ésta significó un descenso del PIB en ese año del 14% y la de 1995, esa disminución fue del 6.9%. En el primer caso los costos de la recuperación se superaron en un bienio, mientras que aún estamos inmersos en los correspondientes a la segunda, por ejemplo en términos de pérdida de empleos y de capacidad adquisitiva del salario real.

sa de los Diálogos de San Andrés, ilustrada en la ausencia de su cumplimiento. Ahora, con dos partidos de oposición leal (PRI y PRD), con un desgaste significativo del EZLN, con una amplia militarización del país, con estragos acumulados en las condiciones económicas y sociales de la población, es altamente riesgoso que, una vez más, se intente la salida simulada al desafío de un nuevo pacto social y político para la transición democrática del país. El riesgo consiste en la profundización de los factores que convergen para una salida autoritaria de la crisis política.

Además de la militarización en acto del territorio mexicano, de la reiterada violación a los derechos humanos, de la criminalización de los movimientos sociales, nos encontramos también frente a la extensión galopante de la economía informal, que significa una desarticulación de la estructura social y una ampliación de las relaciones ilegales en la economía. Este fenómeno involucra no sólo el funcionamiento de un mercado de trabajo que no garantiza las condiciones mínimas establecidas en el artículo 123 de la Constitución, sino que, además, incluye como pivote altamente rentable para su reproducción a la industria del narcotráfico y otras actividades de la delincuencia organizada. El desarrollo de una cultura propicia a las salidas autoritarias está a la vista.

Por otra parte, no es menor, para documentar el escepticismo sobre el significado de los acuerdos que puedan lograrse con la LPRE, el antecedente del comportamiento de los actores políticos que hoy son protagonistas de ese proceso de reforma, durante la pasada elección presidencial y, antes, durante el procedimiento de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. Tratar de sacar a AMLO de la contienda presidencial mediante una marrullería legaloide que finalmente tuvo que desecharse, documenta de manera suficiente la falta de calidad democrática de esos actores: me refiero a las fuerzas políticas que votaron a favor del desafuero de manera determinante, PAN y PRI, y me refiero también al papel del PAN durante la campaña electoral y al que jugó el PRI a la hora del reconocimiento de los dudosos resultados. Sin embargo, son éstos los actores que hoy protagonizan la vida política del país y les podemos otorgar el beneficio de la duda pero, ciertamente, en un mar de escepticismo.

En el análisis de los actores políticos y el futuro de la LPRE, no puede quedar fuera el papel del PRD. Parto de la siguiente pregunta: ¿por qué el PRD aprobó la LPRE sin titubeos? ¿por qué no condicionó su voto para convertirla en la plataforma de la transición, con los ingredientes necesi-

rios? Quizá la respuesta esté en la división entre un PRD “civilizado” y el que se atrincheró alrededor del gobierno legítimo encabezado por AMLO cuya estrategia está centrada en el desconocimiento del gobierno de Felipe Calderón. Si esta es la causa de ese apoyo acrítico a la LPRE, entonces nos encontramos frente a la reedición de la falsa disyuntiva entre dialoguistas y no dialoguistas que privó en la discusión interna de 1989 a 1996 en ese partido. Digo falsa porque, en política, el diálogo siempre es necesario. Pero tampoco hay que olvidar que, en política, cuentan los hechos, no las palabras.

Es evidente el enorme derroche de fuerza política, tanto en el Congreso como en las calles, una fuerza política expresada en los casi 15 millones de votantes por AMLO. Ese derroche de fuerza se observó en la pintoresca e ineficaz oposición a la toma de protesta de Felipe Calderón, y también en la aprobación de la LPRE. Y me pregunto y pregunto: ¿tan fácilmente se derrocha la fuerza representada por 15 millones de votos? No alcanzaron para condicionar la toma de protesta de Felipe Calderón y, en el caso de la LPRE, su contribución apenas ha sido la incorporación del tema de garantías sociales a la agenda.

En lugar de los malabares entre el desconocimiento del gobierno de Calderón, y una automarginación en el Congreso de la Unión; quizá el PRD requiere hacer un ejercicio de autocrítica seria y constructiva sobre la estrategia a seguir. Está en juego el futuro del país y, en esa disputa, se requiere hacer valer la fuerza del mayor crecimiento electoral jamás registrado por este partido. De no ser así, podrían aumentarse los riesgos de instauración de un sistema bipartidista, un proyecto largamente acariciado por PRI y PAN.

Así que muy poco podemos esperar de esta clase política a la hora de la Reforma del Estado. De un PRI y un PAN que han renegado del carácter universal de los valores democráticos, y de una oposición perredista que, sin condiciones, otorga su consenso a una LPRE antes que colocar en el centro de la negociación la exigencia de las prendas que acrediten la voluntad política de cambio democrático por parte del gobierno calderonista y de PRI y PAN.

Del análisis desarrollado en este ensayo podemos concluir que existen dos maneras de evadir el desafío de la Reforma del Estado para la transición democrática del país: suponer que ese reto no existe o darle una respuesta simulada. De lo hasta aquí analizado, todo parece indicar que la LPRE se encuentra en el segundo caso. Ojalá me equivoque.

Bibliografía y Hemerografía

- Álvarez Arredondo, Ricardo. (2007). “Esbozo para la construcción de un régimen democrático” en Álvarez Arredondo, Ricardo (coordinador). *La Reforma del Estado en Blanco y Negro, Agenda para la Reforma del Estado*. GPPRD en la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (1977). Cámara de Senadores, México.
- Del Valle Espinosa, Alfredo y Ayala Cordero, Arturo. (1997). “Facultades del Congreso en Materia Hacendaria” en *Cuadernos Legislativos* Núm. 1. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México.
- Diario Oficial de la Federación*. 29 de marzo del 2007.
- Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República. 22 de marzo del 2007.
- Garavito Elías, Rosa Albina. (2007). “Alternancia política y legitimidad” en Luis H. Méndez B. (coordinador). *2000-2006 ¿el sexenio del cambio?*. UAM-Azcapotzalco-Eón, (en prensa).
- “La Ley Beltrones”, *El Universal*, 25 de febrero del 2007.
- Méndez, Luis, (coordinador). (2007). *2000-2006 ¿el sexenio del cambio?*. UAM-Azcapotzalco-Eón, (en prensa).
- Michels, R. (1969). *Los partidos políticos*, (1911). Amorrortu, Buenos Aires, 2 volúmenes.
- N. Bobbio, N. Mateucci, y G. Pasquino. (1991). *Diccionario de Política*. Tomo I, Ed. Siglo XXI.
- “Propuestas del PRD para la reforma del Estado”. *La Jornada*, 24 de mayo del 2007.
- PRD. (1998) *Anteproyecto de Reforma Laboral del Partido de la Revolución Democrática*. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- Przeworski, Adam. (1988). “Algunos problemas del estudio de la transición a la democracia” en *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Buenos Aires.
- Varios. (1997). *¿Continuismo o democracia?*, *Los contenidos de la transición*. IERD, PRD y GPPRD en la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura, México.
- Villamil, Jenaro. (2007). “Atraso y retroceso del marco normativo de los medios de comunicación electrónicos” en Álvarez Arredondo, Ricardo (coordinador). *La Reforma del Estado en Blanco y Negro, Agenda para la Reforma del Estado*. GPPRD en la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Weber, Max. (1969). *Economía y Sociedad*. FCE, México.

La Reforma del Estado en México. La estación actual

J. Alberto Aguilar Iñárritu*

A lo largo de la historia podemos observar que la vigencia o la caducidad de una sociedad política están marcadas por su capacidad o incapacidad de inclusión, es decir, por su grado de exclusión, esa especie de entropía política que amenaza la vitalidad de su energía y condiciona el tiempo de su muerte.

Hoy, México se encuentra ante la inaplazable necesidad de dar pasos firmes hacia la construcción del nuevo régimen político de la democracia, de una democracia integral que supere los estrechos marcos de la democracia liberal propiciando una real participación ciudadana en la política, la economía y el desarrollo social. Un nuevo conjunto de reglas políticas que ponga al día al Estado con la sociedad y facilite la maduración democrática de su relación. Necesitamos darnos nuevas estructuras: no podemos seguir mal gobernándonos con las ruinas del régimen anterior.

Las estaciones anteriores

Una multiplicidad de autores coincide en señalar que la Reforma del Estado tiene un significado muy amplio, incluyendo una gran cantidad de políticas públicas en distintas materias: económica, social, administración pública, electoral, además del gobierno interior y de sus relaciones con el exterior, entre otros aspectos. Por lo cual, para comprender la reforma, no sólo en el terreno de lo conceptual, sino

particularmente respecto de las acciones que los actores políticos desarrollan en su nombre, es necesario precisar tres cuestiones: ¿cuál es el contexto que provoca acciones en ese sentido? ¿cuáles son los tópicos a reformar? y ¿cuál es la profundidad de esas reformas, si son sólo legales o transforman el ámbito constitucional?

Toda vez que estas reformas tienen un carácter inductivo y son resultado de la voluntad política de atender a la fortaleza, funcionalidad y eficacia social del Estado, de acuerdo con los paradigmas dominantes, es importante conocer los requerimientos de la nación que las propicia a cada momento de su desenvolvimiento. De esta

manera, es importante considerar si el proceso de Reforma del Estado en cuestión es el resultado de una transición institucional, como es el caso de los últimos más de treinta años en México o de una circunstancia político-militar; si el énfasis está puesto en los aspectos económicos, sociales, administrativos, electorales o de gobierno o si sus acciones legislativas atienden a modificar leyes secundarias o principios fundamentales.

De la misma forma que lo he planteado en artículos anteriores¹, me

* Secretario de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

¹ *Hacia la Construcción del Nuevo Régimen Político de la Democracia en México. El Gobierno de Gabinete*, Ponencia elaborada para el Con-

parece que la evolución de la denominada “Transición Mexicana a la Democracia”, es un proceso que se origina hacia finales de los años cincuenta, se agudiza al final de los años sesenta y principio de los setenta y se comienza a resolver hacia finales de esta última década, ante la necesidad de renovar los cauces de participación pública y expresión política de la nueva diversidad social². Comienza con la concreción de sucesivas reformas político-electorales incluyentes, propiciadas tanto por la presión de las oposiciones y de la sociedad como por la inteligencia reformista del propio Régimen, que culminarían hacia 1996 con una reforma electoral que entonces se llegó a llamar *última o definitiva*. Adicionalmente, también al final de los setentas, por primera vez se mezcla y se confunde la Reforma del Estado con una noción de reforma administrativa del Estado mexicano que, entonces tenía la finalidad de hacer más eficiente al sector público ante los requerimientos de la “administración de la abundancia”, sin pasar por la descentralización del control de los procesos y manteniendo la economía mixta y la rectoría del Estado.

Posteriormente, a partir de la crisis fiscal de 1982 y sus posteriores políticas de ajuste y reforma estructural del modelo económico, así como de la crisis político-electoral de 1988, se entronizan dos propuestas que se entreveran para determinar las nuevas relaciones entre Estado y sociedad: reducir el tamaño del Estado y avanzar en el camino de la alternancia electoral. De esta manera, la Reforma del Estado caminó de nuevo por dos avenidas dominantes, la electoral y la económica-administrativa. En esta segunda avenida, se volvió a confundir la Reforma del Estado con la reforma administrativa del Estado, pero ahora bajo los supuestos del “Consenso de Washington” en contra del *Estado obeso* y su “necesario redimensionamiento”; un aspecto que terminó de consolidarse durante el sexenio del presidente Zedillo.

En el ámbito político-electoral, de 1977 a 1996, la Reforma del Estado transitó sobre el diseño y la construcción de tres ruedas que permitieron el conveniente desplazamiento de este proceso: la primera, fue el reconocimiento a la necesidad de fortalecer la pluralidad en el sistema de partidos y de privilegiar su carácter de organizaciones ciu-

greso Internacional de Derecho Constitucional y VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Publicado también en *Tolerancia*, No. 2. Año 1, julio-diciembre 2006, Edición Semestral del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

² Una nueva composición social surgida con éxito de los esfuerzos modernizadores de la propia Revolución.

dadanas de interés público, que no entes públicos, sujetas al financiamiento del estado; la segunda, fue la consecuente ampliación de las formas de representación legislativa estimulando la opción proporcional; la tercera, fue la nueva normalidad de las urnas bajo parámetros de seguridad, para garantizar la confiabilidad del proceso electoral³.

Las dos ruedas iniciales fueron una respuesta ante la incapacidad de inclusión mostrada por el sistema, y de aceptar tendencias políticas distintas al partido hegemónico como canales alternativos de expresión de la sociedad; particularmente, ante las demandas de las nuevas clases sociales que la Revolución había creado: estas clases medias, hijas predilectas de la Revolución, que le imprimían al Régimen una dinámica de diversidad para la que no estaba preparado o no quiso o no pudo estar preparado, y que le obligaban a ampliar los cauces para permitir la inserción política de la diversidad. La tercera, relativa a la confiabilidad electoral, cerraba la pinza para consolidar la certidumbre del proceso de inclusión al asegurar que el voto contara y se contara.

Estas ruedas, en su caminar, dieron lugar al surgimiento de la alternancia, y con ello, a la conclusión del carácter dominante “Antiguo Régimen”, aunque no de sus inercias objetivas y subjetivas, es decir, funcionales u operativas y de percepción social⁴ y, con ello, a lo que podríamos llamar la consumación de la primera parte o primera fase de la “Transición Mexicana a la Democracia”.

Con la terminación de esta fase, se abrirían las compuertas de nuestro devenir a uno de los más grandes desafíos de la actualidad, el diseño y construcción de la *cuarta rueda* que permita culminar la transición democrática: la inaplazable edificación del nuevo régimen político que requiere México. El advenimiento de la alternancia desman-

³ Se comenzó con los diputados de partido para concluir con la representación proporcional en el sistema mixto que tenemos. Se crearon nuevas instituciones electorales hasta la última reforma —*the last, but not the least*— en agosto de 1996 que, a la luz de los nuevos referentes, debe ser afinada con una nueva reforma electoral. Entre otros aspectos se debe regular precampañas, el monto del dinero privado y su origen, los tiempos de las campañas y la mayor concurrencia entre elecciones; lograr un mejor equilibrio entre la propensión mercadotécnica de las campañas y la imprescindible difusión de los contenidos, así como en la relación entre tiempos comerciales y tiempos públicos en medios electrónicos; y convertir a los debates en un derecho ciudadano obligatorio para los partidos y no, como es hoy, un derecho de los partidos sujeto a sus estrategias y tácticas electorales.

⁴ Son reminiscencias del pasado, fantasmas pululan sobre el acontecer presente y futuro de México y que alimentan su existencia de la tardanza o incapacidad de los liderazgos políticos actuales, para crear un nuevo estadio de relaciones políticas, un nuevo régimen para gobernar un México distinto y comprueban que un político, un partido o la política misma, son tan modernos como sus fantasmas.

teló la operatividad estructural de los antiguos mecanismos del sistema para resolver la cuestión del poder⁵ y le cedió la estafeta a la regla democrática de la mayoría. En síntesis, con el fin del “Antiguo Régimen”, el cambio legó a las urnas la resolución del poder, antes determinado por la eficacia vertical del acuerdo cupular entre las fuerzas de la Revolución y soportado en las amplias bases del partido hegemónico. Sin embargo, las características de las nuevas instituciones mixtas de representación legislativa y la pluralidad de partidos que buscan, sin lograrlo “llenarle el ojo” a los mexicanos, dieron forma y color a la propensión del electorado de no otorgar a nadie la mayoría absoluta y tender a conformar tercios del voto total⁶, un asunto que se visualiza podrá durar por muchos años más.

Ningún partido logra acceder al cincuenta por ciento más uno de los sufragios, lo cual propicia, además de la integración de gobiernos divididos —y, más aun, de gobiernos minoritarios—, que nadie pueda proclamar que su victoria en las urnas le otorgó el poder de gobernar a México solamente desde los postulados de su oferta particular a la nación.

Se complica la eficacia del gobierno en general y el cumplimiento de sus compromisos en particular. De ahí que, desde la perspectiva del gobierno dividido en México, asegurar la gobernabilidad del país se configura en uno de los retos más importantes de nuestra joven democracia, además de los sociales y los económicos. Es muy difícil ser un gobierno eficaz estando en minoría, pero lo es mucho más en un sistema presidencial que necesita de mayorías absolutas.

Superar ese reto depende en buena medida de armonizar la no resuelta ecuación régimen presidencial-multipartidismo, cuestión que no puede depender sólo de la buena voluntad de los agentes políticos. Nuestro sistema presidencial no es proclive a los acuerdos entre adversarios, está fundado sobre la regla de que aquel que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo, emanando de ahí la racionalidad que nutre la conducta política de los actores que, cuando son triunfadores, niegan los *reflectores* al derrotado y cuando pierden sólo les queda propiciar el desgaste del triunfador para provocar la alternancia. En fin, un

⁵ Aunque no el peso de su corriente política en la gobernabilidad nacional, vigente con sucesivos ajustes desde 1929, versus la insuficiente fortaleza de las demás fuerzas políticas organizadas, hasta ahora limitadas en sus estructuras de movilización, en su extrema localización regional y en sus públicos puntuales.

⁶ Una tendencia que, desde nuestra perspectiva, debe ser calificada de estructural, no de coyuntural como proponen los análisis subjetivistas que reducen la ineficacia en la gobernabilidad sólo a la incapacidad de los actores en turno.

régimen fundado en dos legitimidades que surgen del voto⁷: el Ejecutivo y el Legislativo y que puede asegurar la distribución o separación en el ejercicio del poder, pero no la colaboración entre poderes.

Es claro que el régimen presidencial en México nunca ha funcionado de manera ortodoxa. No lo hacía en el “Antiguo Régimen” *presidencialista*, no lo puede hacer ahora en la democracia, frente a nuestra realidad pluripartidista de múltiples minorías activas. Necesitamos construir un régimen presidencial funcional a los requerimientos de la democracia mexicana. Un sistema presidencial dotado de nuevas formas políticas, culturales y jurídicas para estimular la formación de esas nuevas mayorías que necesitamos y que sólo podrán nacer de alcanzar un pacto mayoritario de minorías activas. Un pacto que sólo se puede lograr por medio de la concertación política, es decir, de la construcción política de los acuerdos una vez terminado el proceso electoral, para propiciar la conformación de las mayorías absolutas que nuestra actual realidad política exige y que no puede producir en las urnas. Es decir, alentar la génesis de nuevas mayorías que soporten la definición de un rumbo cierto para la nación y faciliten la eficacia del gobierno en turno para brindarnos una democracia de resultados⁸.

En el contexto de lo anterior, se necesitan nuevas reglas que, una vez concluido el proceso electoral, le permitan al naciente gobierno hacer una convocatoria amplia y plural que asuma los proyectos de nación de las oposiciones, no sólo como característica esencial de la diversidad de la democracia, sino como la materia prima necesaria para arribar a los acuerdos que definan un proyecto de nación compartido y así lograr, por la acción de la política, la fuerza mayoritaria para gobernar que no obtuvo completamente de las urnas. Así, el Poder Legislativo podrá operar como un consejo político de la diversidad y el Poder Ejecutivo se podrá concentrar en cuatro tareas de la mayor importancia: convocar, conciliar, pactar y, finalmente, coordinar la realización de las acciones programáticas, derivadas de los acuerdos y ser eficaz ante los desafíos⁹.

⁷ Además de la legitimidad de la elección indirecta en donde se conforma el Poder Judicial.

⁸ Un sistema capaz de demostrar a la ciudadanía que la democracia mexicana puede brindarle no sólo libertad, sino también justicia, certeza, seguridad, prosperidad y equidad.

⁹ La gobernabilidad es también la capacidad institucional para absorber las tensiones provocadas por el movimiento cotidiano de la sociedad, por ello, en el contexto de la “Transición a la Democracia”, el principal peligro para la gobernabilidad de un sistema, radica en su grado de incapacidad para acercar la voluntad de un diverso número de actores que

Es decir, hasta ahora la Reforma del Estado, en la época moderna de México, ha transitado por tres etapas: reanimar la capacidad institucional del antiguo régimen para absorber las tensiones políticas y sociales generadas por su insuficiente transformación frente a las demandas de una sociedad transformada y los requerimientos administrativos de la “abundancia”; la reducción en el tamaño del Estado, concomitante a los lineamientos del “Consenso de Washington” y necesidad de avanzar hacia una firme alternancia electoral y, finalmente, la nueva etapa, el logro de una eficaz gobernabilidad democrática, de una democracia de resultados que otorgue certidumbre a la nación y una real participación de la sociedad en la toma de decisiones.

La estación actual

Hoy, México se encuentra ante la inaplazable necesidad de dar pasos firmes hacia la construcción del nuevo régimen político de la democracia, de una democracia integral que supere los estrechos marcos de la democracia liberal propiciando una real participación ciudadana en la política, la economía y el desarrollo social. Un nuevo conjunto de reglas políticas que ponga al día al estado con la sociedad y facilite la maduración democrática de su relación. Necesitamos darnos nuevas estructuras: no podemos seguir mal gobernándonos con las ruinas del régimen anterior.

Para ello, es apremiante terminar de derrotar las inercias políticas que devuelven las miradas de los actores al siglo pasado, condicionan sus conductas y nublan las entendaderas que, aturcidas, se vuelven incompetentes para tomar las decisiones requeridas para afrontar los retos del siglo XXI. Estamos obligados a construir una nueva etapa de la República para renovar a la Patria, robustecer la democracia y sacarla de su actual precariedad mercadotécnica. Es necesario también volver a ensanchar el espacio público de la política y liberarla de la canibalización a la que la tiene sometida el oligopolio de los beneficios, esos intereses particulares que consideran que México es una colonia que puede ser explotada a su servicio, y prácticamente sin restricciones, con toda impunidad. De otra manera, las instituciones públicas serán incapaces de procesar las tensiones de la sociedad y México seguirá atrapado no sólo entre ofertas polares: una modernización excluyente, útil para

pueden imponer su veto en una amplia gama de asuntos vinculados al ejercicio de gobierno. Entre mayor sea éste, mayor la distancia ideológica entre ellos y menor la posibilidad de acercarlos, es también menor la probabilidad de producir leyes significativas y políticas eficaces.

unos cuantos, o el arcaísmo que da la espalda al tiempo y cierra los ojos al mundo, para invocar un rito de salvación social, sino también respecto de la falta de confianza en la posibilidad institucional del cambio o, peor aun, en el decaimiento de la fe en que es posible ser una nación mejor.

México necesita dar un golpe de timón, no para caminar hacia el pasado, sino para responder a su presente con un claro compromiso social y tomar las riendas de su futuro, dando lugar a un proceso de modernización diferente, esta vez incluyente, que nos ponga a tiempo con el reloj del mundo, pero a todos, con todos subidos en la creación de la riqueza y también en la distribución igualitaria de los beneficios.

Necesitamos construir un país donde quepamos todos y donde podamos liberar nuestros talentos de la pesada losa de los intereses creados que hoy los oprime. Un país donde todos podamos tener un lugar de dignidad para hacer nuestro trabajo y progresar; un lugar para proponer nuestras aptitudes en beneficio del interés propio, pero al servicio del interés general. Un país con una ética renovada, que nos permita superar nuestra crisis actual y nos induzca a hacernos cargo de la nación con lealtad, a asumir que nada, ni nadie, puede estar por encima de ella y a romper las barreras monopólicas a la entrada, tanto en el capital, como en el trabajo, en la política, en la comunicación, en la educación, en la cultura, en el arte, en el deporte, en síntesis: en la creación y la prosperidad colectivas.

Necesitamos asegurar la viabilidad de la nación, hoy cuestionada por la insuficiente movilidad del cambio, asumir que nos encontramos situados en una pendiente inclinada de nuestra historia y que, si seguimos parados, iremos de bajada, que nos urge modificar esa tendencia para subir la cuesta y ver al mundo desde adentro, como parte de un nuevo continente en definición y al mismo tiempo mantener nuestra integridad: una parte actuante e influyente en la conformación de sus decisiones. Somos una gran cultura y, como tal, debemos hacer valer nuestras fortalezas en el concierto global.

En las últimas décadas, nos abrimos comercialmente al mundo, incorporamos sus reglas financieras y macroeconómicas, lo dejamos entrar, pero nosotros nos olvidamos de entrar en el mundo, de organizarnos como un ejército en lucha por asegurar un buen lugar para México en la construcción de la economía y del estado mundiales. Sobre todo, se desestimó la necesidad de entrar todos al mundo y se privilegió el acceso sólo de unos cuantos, que muy pronto separaron sus intereses de las necesidades planteadas por las mayorías del país.

Se dejó que la economía tomara las decisiones de la política, que se sacrificara al Estado y que éste, en medio de discusiones bizantinas sobre su tamaño, abandonara su compromiso social y perdiera su fortaleza y, con ello, su capacidad para conducir a la nación en una empresa sumada y combinada, incluyente, que no se puede dejar a la mano mágica del mercado. Se ha pretendido que el interés particular procese el interés general de la nación, cuando es el interés general quien puede modular y armonizar los intereses particulares, una tarea que sólo puede realizar el Estado, que no requiere ser ni grande, ni chico, sino fuerte, porque el Estado es imprescindible.

Después de condenar a la pobreza a dos terceras partes de la población residente en México y de enviar veinticinco millones de emigrados a los Estados Unidos y de caer prácticamente en todos los indicadores comparativos mundiales, hemos constatado de manera amarga lo que ya sabíamos desde la Revolución de 1910: que el mercado no está hecho para la igualdad y que, por sí sólo, no es capaz de garantizar el progreso social. Suponer que para prosperar es suficiente abrir la puerta al mundo y alinear nuestra macroeconomía a los mercados mundiales, ha sido una costosa ingenuidad, cuando no una acusable perversión.

En aras de la transformación estructural de la economía, se ha actuado de manera imprudente y descuidada con lo nuestro. Se abandonó el fomento público del desarrollo, el campo y la industria, se desaprovechó lo que teníamos y se promovió su destrucción, provocando una verdadera economía política del desperdicio. Se han privatizado las utilidades y se han socializado las pérdidas. Se ha derrumbado la infraestructura. En materia alimentaria, hemos rebasado los límites de la seguridad nacional. En educación, ciencia y tecnología, tenemos un rezago fundamental. Se habla de competitividad, pero no se convoca a la nación a organizarse para competir, para definir en dónde, para decidir qué pone cada quién y, sobre todo, cómo se van a compartir los beneficios para así firmar un compromiso de inclusión con las reglas de la equidad.

Se ha dicho que la soberanía de la Patria no se puede ejercer como ayer pero, en vez emplazarnos a modernizar su defensa, se prefiere renunciar a su existencia. Con una gran miopía, se ha hecho a un lado que, una vez adentro del juego mundial, robustecer la soberanía es un asunto de supervivencia y que ello se logra a través de organizarse para incidir en las grandes decisiones mundiales y ser parte actuante en el diseño de la nueva arquitectura mundial. Un asunto de organización que no se puede dejar al mercado, porque es propio del Estado, sí, del Estado democrático

que se dinamiza con la amplia participación de la sociedad y reconoce sus límites respecto de la economía de mercado, pero que no la confunde con impulsar una sociedad de mercado y que se asume como representante del interés general.

Se ha soslayado que la fuerza para incidir en el mundo resulta de haber alcanzado una sólida cohesión interna en torno a un proyecto de nación compartido que permita exaltar las fortalezas nacionales y administrar las debilidades. Sólo así se puede potenciar el peso del país en el exterior y ganar respeto y credibilidad para sus representantes e interlocutores. Esta es también una tarea del Estado imprescindible, del Estado democrático de Derecho y, también, de una economía social de mercado.

Necesitamos liberar a la política de los proyectos gerenciales y regresarle sus capacidades creativas para construir el nuevo entramado institucional que nos permita procesar la unidad nacional que requerimos para gobernar nuestra diversidad en forma incluyente y participativa. Necesitamos trabajar para construir un nuevo pacto social, un *pacto mayoritario de minorías activas*, capaz de procesar las opiniones y las causas de nuestra diversidad para conformar un proyecto de nación que nos permita reencontrar el camino y reunirnos en él: volver a unirnos.

Se requiere abrir las compuertas del sistema al diálogo; no al de las emergencias, sino al de la cotidianidad de nuestra vida pública, resolviendo dos precondiciones centrales de todo diálogo: quién convoca y con qué incentivos. La primera se resuelve definiendo una forma de gobierno que propicie la formación de mayorías en gobiernos compartidos y la segunda haciendo del diseño y de la operación de las políticas públicas el escaparate transparente para el ascenso al poder de sus autores y actores, a partir de cumplir con las demandas de la gente, de todos y de cada uno de los distintos públicos.

Se trata de hacer a un lado el estímulo a la destrucción del adversario para ensayar la lucha política en la democracia, es decir, en la cohabitación de las diferencias y en la resolución del rumbo mediante la construcción de verdades mayoritarias.

Se debe reactivar el sentido propositivo e innovador de nuestra política, a partir de garantizar la plena representación ciudadana en la toma pública de decisiones, lo cual exige renovar a los partidos políticos y modernizar la organización civil de la sociedad.

Se requiere eliminar de los partidos políticos toda intención degradante para convertirlos en instrumentos al servicio de grupos de presión, internos y externos, y esti-

mular su carácter de instituciones abiertas a la formación de cuadros y, sobre todo, a la proposición de rumbo nacional con base en las causas de la ciudadanía.

Con respecto a la organización civil de la sociedad, es necesario asegurar una real democracia participativa mediante una nueva vertebración ciudadana que deseche sus viejas casacas del siglo pasado y se disponga a elaborar ropajes liberados de toda tentación de complicidad cupular o clientelar.

En ambos casos, es un asunto de romper monopolios y tirar a la basura los cascarones institucionales que los apuntalan. Es la posibilidad real de que la democracia supere lo electoral y baje al resto de las instituciones públicas y privadas de la nación, donde el tema oligopólico y clientelar tiene su mayor relevancia. Se trata de impulsar una nueva etapa de la República a través de luchar por garantizar el real ejercicio de una ciudadanía integral: política, económica, social y ambiental.

Una ciudadanía política sustentada en la libertad, la justicia y el derecho a decidir el rumbo de la Patria, que implica el derecho a la seguridad, a la participación y a ejercer formas de referendo o rechazo al gobierno, a través del voto como garantía fundamental que no se agota en la emisión del sufragio, porque se continúa en el derecho a la transparencia, a la información y por tanto al seguimiento y evaluación de los resultados, es decir, a conocer el cumplimiento y resolución de las causas ciudadanas demandadas y comprometidas.

Una ciudadanía económica soportada ante todo en la igualdad, que se expresa en el derecho a tener oportunidades pero, sobre todo, a obtener capacidades para integrarse al desarrollo sustentable y a la prosperidad del país, por medio de una participación equitativa y creciente en el trabajo, en el capital y en la tierra, así como en la distribución de la riqueza generada.

Una ciudadanía social cimentada en la solidaridad colectiva y en la tolerancia a la diversidad, soportada en el desarrollo de la persona con independencia de sexo, raza, cultura, capacidad física, mental o preferencia sexual, pero articulada socialmente en el derecho a la educación, a la cultura, al deporte, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a un medio ambiente sano y ecológicamente sostenible, en síntesis, en el derecho a la felicidad.

Hablamos de derechos positivos que deben expresarse y concretarse en políticas públicas y en aplicación de reglas que impidan que la diferencia se traduzca en desigualdad, incluso a través de seguir ejerciendo políticas y

acciones de discriminación positiva en favor de fortalecer a los grupos más vulnerables de la población.

En síntesis, se trata construir ciudadanía y las instituciones necesarias para resolver sus causas, para fortalecer a nuestra joven democracia, profundizar su contenido y ser capaces de ampliar los reducidos alcances de la actual organización política y civil de nuestra sociedad.

México está enfermo, necesita de acciones contundentes y consistentes para evitar su creciente debilitamiento, acciones que le devuelvan la esperanza a la gente en las capacidades de renovación institucional del sistema como vía para mejorar su vida.

La desigualdad es nuestro más grande desafío. Ya no tenemos mucho tiempo, esta vez el país se nos puede deshacer entre las manos de todos. Si no revertimos las condiciones de nuestro extravío actual, se consolidará la tendencia hacia la inviabilidad de la nación en medio de la creciente violencia y de la balcanización de México como corolario de la creciente disgregación sectorial y regional entre los mexicanos, hombres y mujeres.

Perder el ritmo del cambio termina por hacer retroceder avances y frena no sólo la posibilidad de construir nuevas instituciones para hacer más operativo el espacio público, con lo cual éste no sólo se achica, sino que, como *Gran Finale*, se lastiman las nuevas instituciones que habíamos alcanzado a crear y se entra a un escenario que posibilita el ascenso de la violencia, donde se agravan nuestras debilidades y se lastima la confianza de la gente en las posibilidades del cambio institucional.

México está muy polarizado: ante esta situación, la sociedad necesita contar con un programa viable que aleje los riesgos para la paz y reencauce la consolidación de una democracia integral tal y como lo propone el artículo 3º constitucional que la considera: "...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...".

Esta es una gran ventana de oportunidad para convocar toda la energía del *consenso social* a favor de la creación de un nuevo Régimen Político, de una nueva etapa de la República. Es el momento de abrir las grandes avenidas de la nación a todas las expresiones de nuestra realidad política. Vivimos una etapa de incertidumbre que obliga a construir y a asumir que un cambio sin sustitución sólo es destrucción. No hay mucho tiempo y ya estamos tarde. Si no logramos recomponer la situación política actual, el país puede entrar en un tobogán de

deterioro que nos costará muchos años y muchos sufrimientos superar.

La oportunidad estacional

El pasado 29 de marzo se aprobó la Ley para la Reforma del Estado: desde entonces, los partidos políticos, los poderes y la sociedad en general han venido participando y cumpliendo cabalmente con sus postulados. Esta Ley es, sin dudar, una magna oportunidad para superar positivamente la Estación Actual de la Reforma del Estado antes definida. Es una luz que anuncia dónde puede terminar el túnel si se mantiene, como hasta ahora, el compromiso de todos con la nación.

En cada uno de sus cinco temas: Régimen de Estado y gobierno, Democracia y sistema electoral, Federalismo; Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales, los ocho partidos políticos han presentado sus propuestas y el gobierno y la sociedad en su conjunto seguramente también harán lo propio.

Se observa un sólido nivel de propuesta y varias coincidencias en un ejercicio de política constructiva que mucho se añoraba en este país y que merece ser saludado y apoyado por la sociedad. En el plazo del año que los legisladores se han puesto para concluir con resultados este esfuerzo, sin duda hay posibilidad de lograr cambios muy importantes tanto a nivel de reformas legales como constitucionales y, así, estar en condiciones de detonar la construcción del nuevo régimen político de la democracia que requerimos.

Su existencia misma, como decía un estimado amigo, ya constituye un éxito, porque su sola propuesta implica que se ha asumido un verdadero compromiso con el cambio: con la refundación política de México. Es claro que su plena realización significará la victoria de todos quienes creemos que es posible la reforma institucional del poder y lo mejor es que eso es perfectamente posible, pero también es cierto que sus trabajos deben ser aquilatados como una última oportunidad estacional que no debemos perder.

 **NUEVA
SOCIEDAD**
www.nuso.org

209
Mayo-Junio 2007

Director: Joachim Knoop
Jefe de redacción: José Natanson

Bolivia: ¿el fin del enredo?

COYUNTURA: **Jorge Balbis**. ¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea. **Carlos Aníbal Martínez Cortez**. Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno.

APORTES: **Luis Ordóñez Sambrano / Luis A. Ordóñez**. Financiamiento público o privado: el falso dilema de los partidos políticos venezolanos.

TEMA CENTRAL: **Fernando Calderón G.** Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden sociocultural. **Pablo Stefanoni**. Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales. **Luis Maira**. Dilema internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales. **Rafael Archondo**. La ruta de Evo Morales. **Roberto Leserna** El caudillismo fragmentado. **George Gray Molina**. El reto posneoliberal de Bolivia. **Cristine Koehler Zanella / Pâmela Marconatto Marques / Ricardo Antônio Silva Seitenfus**. Bolivia en el péndulo de la historia. **Jean-Pierre Lavaud**. Bolivia: ¿un futuro político hipotecado?. **Álvaro García Linera**. «Las reformas pactadas». Entrevista de José Natanson.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

**El Estado
en América Latina**

Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática*

Laura Valencia Escamilla**

Resulta claro que dar una definición particular del concepto de Reforma del Estado resulta complicado por la cantidad de temas que involucra; sin embargo, se puede decir que la Reforma del Estado busca recuperar la eficacia del sistema político a través de un reacomodamiento o reorganización de las instituciones gubernamentales que, como consecuencia, traiga consigo el fortalecimiento de la democracia, de las instituciones y, sobre todo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales.

Los niveles y líneas de acción de la Reforma del Estado

Por la extensión del concepto y la gran cantidad de temas que incluye la Reforma, ésta ha sido identificada principalmente por líneas de acción en los ámbitos de política económica, social, gestión pública y política electoral. Al tiempo que se presenta como una vía para lograr cambios inducidos desde el Estado para asegurar su supervivencia y funcionalidad. La Reforma del Estado, se caracteriza por sus niveles de profundidad, es decir, las reformas estatales en diversos países permiten

identificar los logros, fracasos y deficiencias de las mismas, de ahí que las reformas se pueden clasificar, transversalmente en: mejoras o cambios constitucionales, administrativos y/o políticos¹.

En cuanto al tema de la reforma podemos decir que ha habido un acuerdo común en torno a la región latinoamericana a través de un marco de referencia propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo en el documento estratégico Modernización del Estado constituido el 23 de julio de 2003. En dicho acuerdo se establecieron cuatro campos de acción delineados para reformar los Estados en la región latinoamericana:

La reforma democrática: que busca por un lado, la estabilidad demo-

crática de la región y, por el otro, mayor inclusión política. Las líneas de acción establecidas por el BID para la consecución de estos objetivos se plantean mediante: el reforzamiento institucional del poder legislativo, la modernización del sistema electoral y de partidos; la neutralidad y objetividad de la administración pública; el fortalecimiento de los órganos de fiscalización, control y supervisión; los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales; el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas y; el fomento de la cultura democrática de los ciudadanos.

La Reforma judicial: tiene por objeto el desarrollo de sistemas de justicia independientes, eficaces, confiables, ágiles y accesibles, sin discriminaciones de género, raza y otra índole, para

* Proyecto auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

** Profesora-Investigadora, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

¹ Lugo Figueroa Alfredo en línea <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>>.

lo cual se propone impulsar programas y acciones orientadas hacia: la independencia del poder judicial; la ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia; la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; el desarrollo de sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; la promoción de medios alternativos de resolución de conflictos; la actualización de la norma sustantiva y procesal; la protección de la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

La Reforma económica y social: se plantea desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía global, al mismo tiempo que el desarrollo económico incluya amplios sectores de la población ahora excluidos, para ello se propone: apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; perfeccionar las instituciones de regulación económica y social, desarrollar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; establecer instrumentos de concertación socioeconómica y mejorar la gobernabilidad ambiental.

La Reforma de la gestión pública: se relaciona con la administración pública y la necesidad de constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. Las líneas de acción trazadas para esta transformación se delimitan en: el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto; la mejora de la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas; en la modernización de las formas de gestión de los servicios públicos y en el aprovechamiento del potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

Respecto a la profundidad de la reforma, ésta se manifiesta en los cambios en el redimensionamiento del Esta-

do, cambios en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado. Dentro de esta transformación se busca la supervivencia y funcionalidad gubernamental respecto a acciones establecidas de acuerdo con el tipo y tema de la reforma que se solicita hacer para cada caso específico. Los niveles de profundidad de la reforma se clasifican en tres:

Reformas constitucionales como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, este tipo de reformas son consideradas por su alto nivel de profundidad al ser consideradas como las reformas que consuman la acción de las reformas administrativas y políticas.

Las reformas administrativas se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, en los procedimientos decisionales, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos. No obstante, que la profundidad de este tipo de reforma resulta intermedia, esta es una de las más polémicas, fundamentalmente por la visibilidad de los recortes presupuestarios, de personal, de programas y empresas públicas que son sometidas a la desregulación administrativa, al compartimiento de la administración o la concesión de la misma.

La Reforma política busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad a través de la adecuación institucional de la relación Estado sociedad civil, así como la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y control entre los responsables políticos y burócratas. En este tipo de reformas, los partidos políticos son los principales actores, debido a que al desarrollar sistemas electorales competitivos, transparentes, eficientes, representativos, entre otros, permite que la formación de gobiernos sea legítima y cuente con mayorías estables.

Cuadro I				
Relación líneas de acción y profundidad de la Reforma				
<i>Profundidad de la Reforma</i>	<i>reforma democrática</i>	<i>Reforma Judicial</i>	<i>Reforma de la Gestión Pública</i>	<i>Reforma Económica y Social</i>
Reforma constitucional	√	√		√
Reforma administrativa		√	√	√
Reforma Política	√		√	

Fuente: Elaboración propia con base en el documento entratégico del bid y texto en línea de Alfredo Lugo.

La Reforma del Estado al tiempo que busca la modernidad a través de la transformación y cambio de los gobiernos, es un proceso que involucra fases o niveles de profundidad como lo muestra el Cuadro I, hay reformas que requieren de un mayor afianzamiento como es el caso de la reforma democrática y judicial, sobre todo porque la reforma democrática busca la inclusividad de todos los actores involucrados en los procesos de transición democrática, al tiempo que busca la transformación de un régimen anterior, al afianzamiento y consolidación de la democracia, mediante un equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, en relación con la sociedad. El nivel de profundidad de la reforma judicial se relaciona con el estatus que mantiene el tercero de los poderes dentro del espectro de la división de poderes. La reforma judicial busca la independencia del poder Ejecutivo en cuanto a la administración de la justicia, mediante medidas de confiabilidad, eficacia e inclusividad del espectro social.

Finalmente, las reformas de la Gestión pública, así como la económica y social, pese a que su nivel de profundidad es menor, son un tanto cuanto más polémicas que las otras dos, fundamentalmente por la necesidad de muchos gobiernos de redimensionar al Estado y por el abandono de ciertas políticas sociales a favor del desarrollo económico de los países. Lo que significa que, para abordar las dos últimas de las reformas, se requiere de la legitimidad de la reforma democrática para avanzar en la implementación de políticas económicas y sociales, no siempre bien recibidas por la población en general.

La Reforma del Estado en México

La experiencia de los últimos años en México en relación con las Reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio y transformaciones que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del estado mexicano a través de la Reforma. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Para Luis Aguilar, el proceso de transformación, es producto de los reajustes estatales en relación con las crisis fiscales, económicas y políticas que ha padecido el país desde finales de los años setenta del siglo XX, hasta nuestros días².

² Aguilar Villanueva, Luis, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Merino Mauricio (ed.) *Cambio y Gobernabilidad*, ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

La primera de las grandes transformaciones se inicia con la reforma de la gestión pública y política de José López Portillo, quien frente al explosivo crecimiento estatal se plantea procesos de racionalización y ordenamiento del sector público mediante su propuesta de reforma administrativa. Al mismo tiempo inicia un proceso de liberación controlado de la competencia política y la integración institucional de diversas movilizaciones sindicales y sociales.

Continuando con las reformas administrativas, Miguel de la Madrid, inició el proceso de redimensionamiento estatal, la simplificación administrativa y la disciplina fiscal, al mismo tiempo, es antecesor de la reforma económica cuya estrategia planteaba el reordenamiento y ajuste estructural de la devastada economía producto de las concurrentes crisis económicas.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, con bajos niveles de legitimidad al inicio de su mandato, se plantea la Reforma del Estado integral, en la que trata de enfatizar el ejercicio democrático, económico y social del país. Respecto a la reforma económica y social del sexenio salinista sobresale la privatización bancaria y de empresas públicas, la apertura del mercado a la inversión extranjera, la modificación de la propiedad social en el campo, y la relación Estado iglesias. En cuanto a la Reforma democrática se refiere, desde una postura desequilibrada de poder, se construyeron consensos en torno a la construcción de las bases de competitividad electoral, mediante la reforma electoral y sistemas de credibilidad de los procesos electorales, a través del surgimiento del Instituto Federal Electoral.

Durante la Administración de Ernesto Zedillo, la reforma que caracteriza su administración es la reforma al poder judicial en la que se faculta a la Suprema Corte para que conozca de controversias constitucionales, además de racionalizar los procesos judiciales, se iniciaba un proceso de autonomía respecto al Ejecutivo, sobre todo en el ámbito de nombramientos y contrataciones de jueces. Al mismo tiempo consolida la figura del Tribunal Electoral quien pasó de ser una fiscalía especial de delitos electorales en manos del gobierno a ser un ente autónomo con responsabilidad legal para la calificación electoral.

Hasta aquí podemos observar que las reformas establecidas en las diferentes administraciones en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el Partido Revolucionario Institucional y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del Presidente en todo el ámbito estatal, gracias a la cohesión partidista del PRI, la

formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos, no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional³. Por ejemplo, cuando el PRI –hasta antes de 1997– mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%, al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. (véase Cuadro 2) Es decir, la ventaja electoral ofrecida por los diversos gobiernos unificados, supuso el apoyo incondicional a las reformas propuestas en las distintas administraciones durante la era dominante del PRI. Sin embargo, pese a los esfuerzos de los primeros gobiernos

reformadores, se ha demostrado que las reformas que mejor se han acogido, son aquellas reformas que se establecen en el marco de la pluralidad y el diálogo entre los diversos actores políticos, subordinando los diseños institucionales a un ámbito democrático. Lo que genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones. En este sentido, esta primera fase de reformas en México han sido demeritadas, por el déficit democrático en el que se establecieron. De ahí que con el advenimiento del gobierno dividido⁴ inicialmente en 1997 y la alternancia posteriormente en el año 2000, se dio paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes y transparentes.

Cuadro 2
Reformas constitucionales (1982-2000)

<i>Titulares del poder Ejecutivo Federal</i>	<i>Año</i>	<i>Modificaciones</i>	<i>Art. Modificados</i>	<i>Tipo de Reforma</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	1982	16	22, 72, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134	Económica y social	Unificado
Modificaciones constitucionales 67	1983	10	4 (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73, 115	Gestión Pública	Unificado
	1985	2	20, 79		
	1986	15	52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107, 123, 17 (transitorio), 18 transitorio (dos reformas)		
	1987	23	17, 27, 46, 73, (tres reformas), 74 (tres reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116, 127, 19 (transitorio)		
Carlos Salinas de Gortari (1988-1991)	1988	1	89	Económica y social	Unificado (con incremento de la oposición)
	1990	12	5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 123, 17, (transitorio), 18 (transitorio), 19 (transitorio)		
Modificaciones constitucionales 56	1992	9	3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102, 130, 17 (transitorio)	Democrática	Unificado
	1993	33	3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas), 74 (tres reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 122, 123		
	1994	2	41, 82		

³ Se debe recordar que toda reforma constitucional tiene un nivel de profundidad más amplio que el resto de las reformas, debido al proceso por el cual transitan las reformas constitucionales. La mecánica legal del proceso legislativo es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así, el Congreso de la Unión y los congresos locales (como instancias involucradas en la aprobación de leyes constitucionales), opera a través de bloques cohesionados de legisladores que

funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley, sobre todo constitucional.

⁴ Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro. Valencia Escamilla Laura (mimeo) “La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio”, México, 2007.

Cuadro 2
Reformas constitucionales (1982-2000)

continúa

<i>Titulares del poder Ejecutivo Federal</i>	<i>Año</i>	<i>Modificaciones</i>	<i>Art. Modificados</i>	<i>Tipo de Reforma</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>
Ernesto Zedillo (1994-2000) Modificaciones constitucionales 78	1994	28	21, 53, 56, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95-108, 110, 111, 116, 122, 123	Judicial Democrática	Unificado
	1995	1	28		
	1996	23	16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122		
	1997	3	30, 32, 37		
	1999	20	3° (transitorio), 4, 16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123		
Vicente Fox (2000-2006) Modificaciones constitucionales 31	2000	3	4, 20, 73		Dividido (en una sola de la cámaras)
	2001	5	1, 2, 4, 18, 115	Reforma	
	2002	4	3, 31, 113, tit. 4°	Económica y social	
	2003	3	63, 73, 77	(reducida)	
	2004	5	65, 73(dos reformas), 74, 89, 14, 18, 21,		
	2005	9	22, 46, 73(dos reformas), 76, 105		
2006	5	1, 26, 73 (dos reformas) y 105			

Fuente: Elaboración propia con base en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios parlamentarios, Centro de Documentación, información y análisis, 2007.

Con el advenimiento de la alternancia, y con ello, la pérdida del monopolio de un solo partido, podemos identificar una nueva era en la producción de reformas estatales en México. Por un lado, la carencia de mayoría de parte del partido del presidente, reduce su capacidad para influir en la agenda de la reforma, y por el otro, la debilidad presidencial activa la presencia de otros actores en las propuestas de reforma, de ahí que la formulación de las reformas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas.

La administración de Vicente Fox se caracterizó por la división de su gobierno en el sentido en el que carecía de mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, las legislaturas locales se encontraban influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina entre los miembros de su partido, se vio limitado al carecer de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado. Esta situación redujo la capacidad reformadora del presidente así como la probabilidad de éxito de la misma. Esta situación obligó al presidente de la alternancia a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, tal fue el caso del fracaso de las mesas de diálogo en torno a la reforma del Estado. No todos los actores, incluidos, partidos políticos, niveles de gobierno e incluso la sociedad en general, estuvieron dispuestos a cooperar y

colaborar con el nuevo régimen. Esta situación se demuestra sobre todo porque en el ámbito legislativo, fue uno de los presidentes que en las últimas décadas disminuyó su capacidad legislativa, solo logró la reforma a 31 artículos de la Constitución —a diferencia de sus antecesores, el éxito se redujo a más de la mitad (véase Cuadro 2)—, esto sin contar las llamadas reformas estructurales que ni siquiera logra discutir.

La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso no solo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la constitución sino la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas. En este sentido, durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para la Reforma del Estado, en la que se consideraban nueve temas básicos para la reforma: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, Poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal, reforma política del Distrito Federal, Pueblos indios, Medios de comunicación y derecho a la información, reforma económica, y derechos humanos.

Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad negociadora de los actores políticos involucrados por un lado, estos mismos actores dificultaron el tránsito de manera rápida y sin cambios y por el otro, impidieron la

discusión de reformas consideradas estratégicas para el desarrollo del país⁵.

Sin duda alguna, el sexenio de Vicente Fox inaugura una nueva etapa en la forma del planteamiento de la Reforma del Estado. La experiencia nos manifiesta el rechazo a la unilateralidad de las reformas. De ahí que las reformas constitucionales en el sexenio de Vicente Fox, a diferencia de sus antecesores, sería un tanto magra y sin grandes transformaciones.

La Reforma del Estado hoy

La experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con mejores servicios públicos, gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en el sistema de partidos, cuestionándose así la efectividad de las instituciones. Al mismo tiempo, el advenimiento de la democracia ha traído sin lugar a dudas, variantes que impactan la estabilidad y la eficiencia de la democracia por la tensión latente entre los diferentes actores políticos y sociales, que si bien observan mejoras en las libertades políticas y económicas, la democracia ha sido cuestionada por un lado, por sus ciudadanos al carecer de la eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas y por el otro, por lo actores políticos quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.

Después de las secuelas del 2 de julio de 2006, los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral al mismo tiempo que con amplios niveles de profundidad y de consenso, por ello, uno de los principales actores ha sido el PRI con su propuesta de Ley para la

⁵ Las denominadas "reformas estructurales" cubren tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera), el tema laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido en el que nos hemos convertido desde 1997, admiten la necesidad de cambiar las reglas adoptadas y adaptadas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados.

En la propuesta de ley, se establecen los lineamientos básicos para la conformación de las mesas de diálogos institucionalizadas como comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del estado⁶, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. En el proceso se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar. Con una convocatoria tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

Así como se establece el proceso a seguir, la ley enmarca la temática a discutir, la propuesta del PRI, establecía cuatro temas básicos: Régimen de Estado y de Gobierno; democracia y sistema electora; federalismo y Reforma del poder judicial. En la medida que la ley es sometida al proceso legislativo y aprobada en el mes de marzo de 2007, se adiciona el tema de las garantías sociales.

Frente al nuevo contexto económico, político y social, la ley nos plantea por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática en nuestro país, el sistema político mexicano deberá someterse nuevamente a un proceso de transformación profunda, y por el otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. Es decir, la unilateralidad y verticalidad de las reformas anteriores solo causaron desajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante

⁶ Cabe destacar que la Ley es una ley transitoria que pone límites temporales a la discusión y concertación de las reformas, a fin de que estas no caigan en el círculo vicioso de las anteriores comisiones especiales para la Reforma del Estado, establecida la primera en el año 2000 y la segunda en el 2003, sin capacidad legislativa. De ahí la necesidad de elevar a ley la iniciativa de propuesta para la discusión. De igual forma, se establecen las condiciones del proceso de discusión, así como los temas de pronunciamiento obligatorio con la posibilidad de incluir otros temas enlistados a los obligatorios.

revisión e incluso disfuncionales ante las experiencias de gobierno dividido en el que nos hemos convertido en la actualidad.

Respecto a este último punto, la ley nos plantea la pregunta sobre ¿cuáles deberían ser los ajustes o transformaciones que deben sufrir las instituciones actuales para adaptarse al esquema de gobierno dividido?. La experiencia no es nueva, nuestro vecino del norte lo ha padecido por décadas, esta situación es normal en los países europeos, y tal parece que las recientes democracias latinoamericanas nacen con esta consigna, es por ello, que iniciamos hablando de los temas y niveles de profundidad de la reforma del Estado, sobre todo porque en nuestro país, las reformas han sido permanentes desde hace tres décadas, sin embargo, por las condiciones en las que se dieron no hemos tenido la oportunidad no solo de participar, sino de evaluarlas y observar su efectividad.

Hoy tenemos la oportunidad al mismo tiempo que corremos el riesgo de platearnos reformas producto de los escarnios electorales, sin llegar a las raíces de los propios temas.

De ahí la necesidad de plantearnos algunos lineamientos que abiertamente contribuyan al objetivo inicial de la reforma del estado: recuperar la eficacia del sistema político, fortalecer a la democracia y sus instituciones y, sobre todo, proponer reformas que den soluciones eficientes a las demandas sociales.

Para abordar las temáticas debemos cuestionarnos la problemática que encara cada una de las líneas establecidas: En el ámbito del régimen de estado y gobierno el conflicto parece encontrarse en la relación Ejecutivo – Legislativo, donde se ha pasado de un hiperpresidencialismo a una presidencia acotada. Esta situación ha traído consigo críticas a los sistemas presidenciales, en favor de los parlamentarios, no obstante, debemos recordar que al día de hoy se ha demostrado que el tipo de régimen no es garantía de estabilidad y durabilidad de las democracias⁷.

⁷ Por ejemplo, la segunda república española o la cuarta república francesa. Al respecto véase Valencia Escamilla, Laura, “Del movimiento al contramovimiento: el caso de la segunda república española y su proyecto educativo nacional”, en *Documentos de trabajo. Serie jóvenes investigadores*, número 10, agosto 2004, FLACSO, pp. 21-51; Valencia Escamilla Laura, *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, Miguel Ángel Porrúa, UAM, Congreso del Estado de México, México, 2007. De hecho, las democracias consolidadas se han adecuado a una serie de condiciones relacionadas con sus contextos geográficos y poblacionales, pasando por los pasajes históricos, nivel de ingresos de la población, hasta los relacionados con la homogeneidad o heteroge-

El diseño constitucional de la relación Ejecutivo Legislativo en sistemas presidenciales tienen su base en tres elementos: veto presidencial, decreto, política reservada, capacidad de convocar a referéndum y voto de confianza y/o de censura en función de la integración del gabinete.

El veto presidencial depende de la porción de escaños legislativos requeridos para superarlo. La capacidad del veto presidencial aumenta cuando para superarlo se requieren los votos de una mayoría calificada del total de los integrantes del Congreso, esto impide que el legislativo tome cualquier medida con la que el Ejecutivo disienta (en Ecuador esta facultad es mayor ya que no se permite votar una medida vetada sino hasta el año siguiente de la presentación del veto). En contraparte, la capacidad de veto disminuye cuando la mayoría calificada requerida se refiere a los presentes en el recinto. (Argentina, Bolivia, Chile, México, requieren 2/3, mientras que Uruguay solicita una mayoría de 3/5). Un veto presidencial es débil cuando este es superado por una mayoría simple o absoluta (este es el caso de Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, y Nicaragua).

En cuanto a la capacidad de decreto presidencial, este depende de las restricciones del mandatario para emitirlos (por ejemplo en áreas políticas, en situaciones de emergencia nacional, temporales, aprobación de mayorías, urgentes)

Brasil contempla las medidas provisionales, de relevancia y urgencia, con un periodo de validez de 30 días; en Colombia el presidente puede declarar estado de conmoción interna, decreto que puede ser revocado una vez que pasa la crisis; también puede hacer uso de los decretos de emergencia económica, cuya durabilidad se mantiene aún después de la emergencia. Nicaragua aplica los decretos en temas relacionados con el gasto público y su régimen tributario. En Ecuador y Uruguay los proyectos de ley pueden ser calificados de urgentes y automáticamente tenderán a convertirse en leyes si el Congreso no resuelve en un lapso de tiempo.

La iniciativa exclusiva se refiere al derecho de presentar una ley sobre determinadas áreas políticas. La exclusividad sobre la presentación de la ley presupuestaria corresponde a la mayoría de los países en Latinoamérica, la

neidad cultural y/o el federalismo o unitarismo de los sistemas. Linz, Juan, “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias”, en Vallespín, et. al. *La democracia en sus textos*, Madrid, ed. Alianza editorial, 2001, pp. 225-266.

capacidad de modificar las partidas por parte de los legisladores varía de país a país. Los Congresos en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú no están autorizados para aumentar los montos asignados a las partidas, ni tampoco pueden incrementar el monto total de gastos. En Costa Rica y República Dominicana los gastos el Congreso puede aumentar el monto de los gastos siempre y cuando contemple nuevas fuentes de ingreso.

En los países donde no hay restricción a la modificación, la facultad exclusiva del presidente se debilita (Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México (del 2000 al 2003, la ley presupuestal en México sufrió 19 modificaciones, mientras que la fiscal tuvo 16, durante el segundo periodo del presidente Fox, el presupuesto sufrió 53 modificaciones y la propuesta fiscal 27). En Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, si no se resuelve la ley presupuestal en las fechas límites, está se convierte automáticamente en ley. Argentina, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela contemplan la posibilidad de que el presupuesto anterior permanezca vigente durante todo el año fiscal o hasta que se apruebe un nuevo presupuesto. En Estados Unidos, todos los proyectos de ley, incluido el presupuesto deben originarse en el Congreso, además de que cualquier legislador puede presentar un presupuesto alternativo.

La figura de referéndum es un poder legislativo del presidente en el que se somete a aprobación de la ciudadanía asuntos generales de política o leyes particulares, por lo general después de que el Congreso las ha rechazado. En Perú el único facultado para convocarlo es el presidente. En Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Venezuela el Congreso también tiene la facultad de convocar a referéndum. En Argentina esta facultad no es vinculante, solo recoge la opinión del sondeo.

La facultad relacionada con la formación del gabinete se refiere al grado de independencia en el origen y mandato de los poderes (designación y destitución del gabinete). En general, los presidentes latinoamericanos tienen la facultad exclusiva de designar y destituir a los miembros de su gabinete. En Estados Unidos la asignación debe contar con la aprobación del Congreso. Sin embargo, se han incluido algunas figuras institucionales de los sistemas parlamentarios que tratan de dar equilibrio a los poderes, mediante el voto de censura o voto de confianza. El Voto de censura se refiere a la capacidad de los legislativos para tomar medidas contra los ministros por iniciativa propia. El voto de censura es una característica parlamentaria que algunos países presidencialistas han adoptado mediante la rendición de cuentas ante el

Congreso o del apoyo otorgado de este a los miembros del gabinete. En Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede otorgar votos de confianza a algunos miembros del gabinete (vicepresidente en Venezuela) al mismo tiempo que el presidente cuenta con la prerrogativa de disolver al Congreso. En Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, el funcionario en cuestión puede ser destituido con el voto de las 2/3 partes o 3/5 del total de los miembros de la asamblea. En Argentina, solo el jefe de gabinete puede ser sometido al voto de censura. En Colombia se puede promover la moción de censura a aquellos ministros cuestionados en el desempeño de sus funciones. En Ecuador los ministros del gabinete pueden ser sometidos a Juicio político a solicitud de 1/4 parte de los miembros del Congreso.

El sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas⁸. Por ejemplo, la constitución prevé el veto total y parcial en el artículo 72 constitucional, el cual señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen, sin embargo, esta prerrogativa con la que cuenta el presidente es relativa ya que esta puede ser superada por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso. Al mismo tiempo, el veto tiene alcances bastante limitados, ya que el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, tal es el caso del presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados⁹. En cuanto

⁸ Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo en las que no intervienen otros poderes son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones, tal es el caso de la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete y empleados de cierta jerarquía, dirige las fuerzas armadas, facilita al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilita toda clase de puertos y/o aduanas, concede indultos y privilegios a ciertas personas. En tanto, las prerrogativas que comparte con el Congreso o con una de las Cámaras se refieren a aquellas facultades en las que el presidente propone y el legislativo ratifica dichas acciones, por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, mandos superiores del ejército y algunos de su gabinete, del Procurador General de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado, o el otorgamiento de permisos al exterior a cargo del Congreso de la Unión. (artículo 89 constitucional).

⁹ Recientemente se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto a la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente hiciera la Cámara de Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año, tras una polémica que inició en 2001, el fallo a la controversia emitida fue favorable al Ejecutivo hasta 2005, con lo que se adiciona un mecanismo que mejora el equilibrio de poderes, toda vez que se prevé la posibilidad de defensa de la propuesta de política de gasto y la prioridad de los programas en la Administración en turno.

al resto de las facultades que aumentan el peso de los ejecutivos en sistemas presidenciales: decreto, iniciativa presupuestal, referéndum, y política reservada, en el caso Mexicano no proceden ya que los decretos son sancionados por el Congreso, la iniciativa presupuestal no está restringida a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que la figura de referéndum y política reservada son inexistentes, lo que coloca al poder del presidente entre los más débiles de la región junto con Costa Rica, Honduras, y Paraguay¹⁰.

Es indudable que la figura presidencial debe ser reforzada, lo cierto es que esta debe ir acompañada de un reforzamiento del propio poder legislativo. A pesar de que la constitución le otorga gran cantidad de facultades que comparte con el Ejecutivo¹¹, este sufre ciertas debilidades en cuanto a su baja institucionalidad.

Los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de articulación entre el Estado y la sociedad, al tiempo que desempeñan funciones claves, tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en el control del poder ejecutivo. Para ello se requiere del fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas. En Estados Unidos, uno de los Congresos más fuertes en el mundo cuenta con un grupo de investigadores del Congreso, no de los legisladores en particular, que se integra por 700 asistentes que se especializan en temas y regiones geográficas, es un departamento de la Biblioteca del Congreso, realizan investigaciones, análisis, consultas, organizan seminarios, ayudan a la preparación de seminarios, redactan la comparecencia de proyectos de ley, preparan programas audiovisuales, y presentaciones orales. Se

¹⁰ En un estudio comparativo sobre poderes legislativos formales de presidencias en América Latina, Shugart coloca a México entre las presidencias más débiles de la región ya que la constitución solo le otorga al presidente prerrogativas restringidas, tal es el caso del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, el poder de este residía no en las facultades constitucionales sino en el control electoral ejercido por el partido del presidente, situación que ha ido desapareciendo en la medida en la que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, como los países con el mayor número de poderes legislativos, independientemente del apoyo partidario del presidente. Shugart, *Op. cit.*

¹¹ Las prerrogativas constitucionales otorgadas al poder legislativo se refieren a las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110, y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76, 80, 88, constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales).

especializan en derecho norteamericano, economía, educación y seguridad social, ecología, asuntos internacionales y defensa, gobierno, ciencia y tecnología y medicina. También cuentan con una Oficina del Presupuesto que emplea alrededor de 230 personas especialistas en asuntos económicos y presupuestarios, su misión es ofrecer análisis objetivos, oportunos y apartidistas para la adecuación de la ley fiscal y presupuestal que está obligado a presentar la Cámara de Representantes en conjunto con las autoridades ejecutivas.

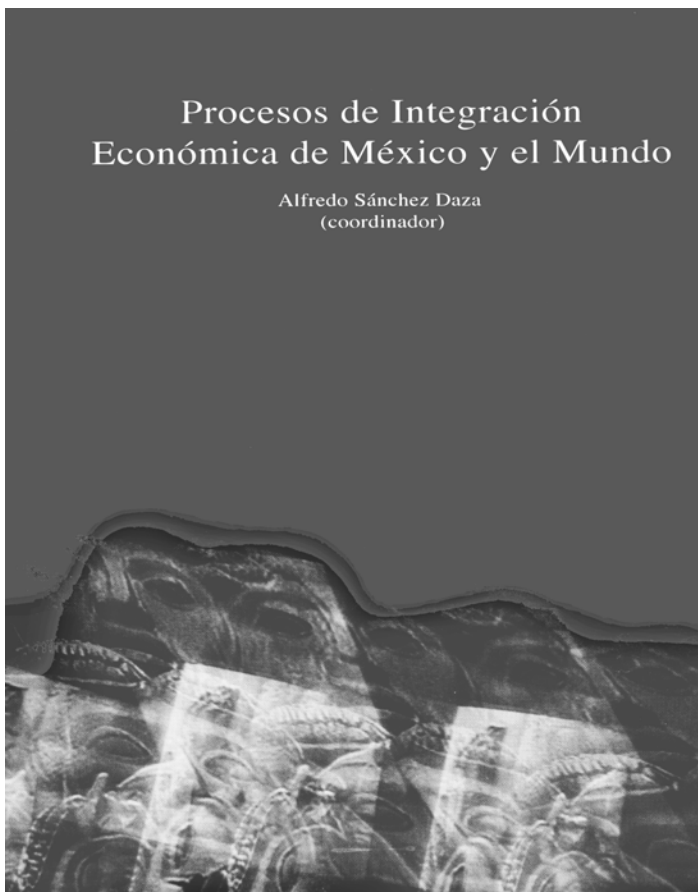
Una de las actividades pendientes ha sido el desarrollo de cauces de diálogo y comunicación entre los órganos legislativos y la población, en especial aquellos diseñados para favorecer la voz y participación de sectores excluidos y la definición de políticas de reducción de la pobreza. En España los medios de comunicación juegan el papel de mediadores entre los diversos intereses, lobbies y partidos políticos en la discusión y aprobación de leyes, sobre todo controvertidas, con ello se establece el principio de consulta previa a la formulación de políticas muchas veces rechazadas por grandes sectores de la población por falta de información y transparencia del proceso legislativo. En Alemania, las comisiones tienen facultades legislativas sobre ciertas materias, es decir, la votación de la comisión sustituye la del pleno, previa consulta pública, lo que agiliza el proceso.

Otro aspecto a desarrollar en relación a los poderes legislativos se refiere a la profesionalización legislativa como programas de capacitación política y técnica para los líderes políticos y parlamentarios con el objeto de fortalecer el liderazgo político democrático y el sistema de partidos políticos. Hasta ahora los estudios han considerado que la profesionalización en el ámbito legislativo es prácticamente inaplicable y solo es atribuido a la experiencia adquirida por el legislador, sobre todo porque para algunos autores la actividad legislativa está lejos de ser una actividad especializada, ya que los legisladores no son sometidos a ningún tipo formal de conocimiento adquirido, sobre todo de los representantes que ingresan por primera vez, así como a procesos de capacitación y actualización. Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce —en el mejor de los casos— consensos antes que eficacia y coherencia, por tanto, el resultado produce políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales.

La discusión en torno a la profesionalización de los legisladores se da en medio de un debate que discute la naturaleza de los legislativos, ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del ejecutivo? ¿o los legisladores solo se encargan de influir en las políticas diseñadas por el ejecutivo y a ellos, solo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Tomar partido por una u otra concepción produce una respuesta diferente respecto a la profesionalización. Asumir la primera posición significaría concebir la labor del legislador como una actividad especializada a la que difícilmente pueden acceder políticos que carezcan de capacidades técnicas, cuya formación y conocimientos los convierta en expertos de las tareas parlamentarias. Inclinar por la versión representativa de los legislativos, sería destinar a los legisladores y a la asamblea en general a una participación pasiva en la que el desempeño del legislativo se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujetas al liderazgo del ejecutivo. Ambas posiciones son extremas ya que colocan al Poder legislativo en una posición activa pero obstruccionista; o en una pasiva sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno.

No obstante, las limitantes que ofrece la actividad legislativa para la profesionalización, podemos decir que *la profesionalización legislativa* se relaciona con la experiencia del legislador a través de los sistemas de reelección, la carrera política mediante los mecanismos de designación de los partidos políticos, la capacitación legislativa de parte de los partidos y el cuerpo de apoyo legislativo (staff) encargado de las tareas del congreso en general y no de las carreras políticas de los legisladores en lo individual¹².

¹² En la actualidad la complejidad del manejo de los asuntos públicos, han provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas. Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas y hoy día, los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como influencia o diseño de las políticas públicas, socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diploma-



Conclusiones

La gobernabilidad de las democracias se encuentra ligada a la forma en que se resuelven las tensiones entre la relación Ejecutivo-Legislativo. El Legislativo debe desarrollar capacidades de representación y vigilancia, mientras que los poderes presidenciales no deberían ser absolutos, sino compartidos. La formulación de políticas se obstaculiza en sistemas altamente fragmentados. Ante el aumento de gobiernos divididos las coaliciones durables, vinculantes y formalizadas se convierten en recursos fundamentales para la gobernabilidad. Ante los escenarios críticos del presidencialismo, la necesidad de incluir mecanismos de tinte parlamentario, evitarían la frustración y la parálisis del sistema presidencial puro.

cia parlamentaria. (Valencia Escamilla, Laura, "Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria" en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, num.7, julio-diciembre 2002, IJ/UNAM, pp. 169-214).

Auge y crisis del sistema político. Reforma del Estado o transición a la democracia... ¿o las dos?

Carlos Ramírez*

La dimensión de la crisis mexicana exige una reforma ordenada y completa para fundar un sistema democrático integral, no parchado, más allá de los procesos electorales, con garantías de equilibrio de poderes y garante de la federalización de la democracia como una forma política del desarrollo. El sistema político priísta no se ha modernizado y menos democratizado; tan sólo se ha abierto a una observación más estricta, pero arrastrando los mismos defectos estructurales del pasado.

La formación

Ante un público académico norteamericano, el historiador Daniel Cosío Villegas reconoció en 1972 que la organización política de México “ha llamado mucho la atención en el extranjero desde hace veinte años”. Y daba tres características: siete cambios presidenciales sin problemas, gran estabilidad política y señalado avance material. En 1970, en cambio, el ensayista y poeta Octavio Paz pronosticaba, en *Posdata*, el principio del fin del PRI por el simbolismo de la represión de octubre de 1968. Más de treinta años después, en julio del 2000, México volvía a sorprender al mundo: alternancia partidista en la presidencia

de la república sin revolución ni golpe de Estado.

Algo había fallado en las percepciones intelectuales. Y así fue, en efecto. El sistema político priísta había logrado superar políticamente las grandes rebeliones obreras de finales de los cincuenta, la gran devaluación de 1954 y la gran represión social de 1968, pero a costa de minar la legitimidad y la fuerza del grupo en el poder. Bastaba contrastar el optimismo de Cosío Villegas en 1972 con el pesimismo de Paz en 1970. El gobierno podía sostenerse sólo a base del mecanismo de represión-concesión, hasta que llegara —como llegó— la hora de las cuentas finales.

La explicación de este proceso dialéctico carece de secretos. Hubo un desarrollo político marcado por las contradicciones ideológicas, sociales y de clase. A pesar de ser gobernado por un partido hegemónico y una es-

tructura de poder dominada por el poder del presidente de la república, el sistema político nació de un movimiento de fuerzas pero su dominio fue paulatinamente sustituido por las reglas políticas del juego, como lo señaló Peter Smith en 1979 en *Los laberintos del poder*. A diferencia de casos más o menos similares —Cuba, por ejemplo—, el sistema político mexicano se alejó de una dictadura tradicional, aunque se sostuvo por el pilar de la represión política, la cooptación intelectual y el control social, la “democracia perfecta” mexicana a la que se refirió Mario Vargas Llosa después de la caída del muro de Berlín. El sistema mexicano fue pasando de partido hegemónico —no único—, de presidencialismo autoritario —no liderazgo personal dominante— y de economía mixta —no socialista de Estado. Si bien no era democrático, tampoco fue dictatorial; si acaso, dominado por un grupo y una coali-

* Periodista, escritor, analista político y económico, autor de la columna “Indicador político” del *Financiero*.

ción de fuerzas sociales. La mejor definición del sistema mexicano la dio en 1975 el escritor marxista José Revueltas —sin duda la inteligencia más lúcida de la izquierda mexicana— en el prólogo a la reedición de su libro *México: una democracia bárbara*, circulado por primera vez en 1958:

El Estado mexicano, a través de numerosas vicisitudes internas y externas, y de una serie de pruebas y contrapruebas, derivadas de su inicial acto de origen, como acto ideológico que le impedía estatuirse como diametral negación de la sociedad porfiriana, se ha ido afinando cada vez más, hasta llegar a su máxima expresión contemporánea como Estado ideológico *total* y *totalizador* (cursivas del autor).

Y agregaba una explicación pertinente:

El secreto de esta dominación *total* no se encuentra en otra parte que en la *total* manipulación por el Estado, del *total* de las relaciones sociales.

La reflexión de Revueltas tenía un ingrediente adicional: no sólo la del agudo observador político de la realidad, sino el pensador marxista —el pensamiento dialéctico— que fue hasta su muerte. La clave, pues, de la vigencia del Estado en México radicaba en su concepción de Estado *total* y *totalizador*, no totalitario. El Estado, ha señalado Arnaldo Córdova en *La formación del poder político en México*, fue el creador de todas las instituciones sociales y conductor de todas las reformas también sociales para fundar su legitimidad. En este contexto, por tanto, se debe analizar la larga estabilidad política de México y sus saldos sorprendentes de desarrollo económico y social. Este sistema duró hasta que el Estado perdió su perfil social.

La historia política del régimen mexicano ha sido larga: del inicio de la revolución en 1910 hasta la derrota presidencial del PRI en el 2000, noventa años de historia nacional no siempre lineal, con altibajos recurrentes, fijaron la evolución de un modelo imposible de restaurar o de repetir. El debate sobre la reforma del Estado en el 2007, que viene desde prácticamente 1968 con las demandas de democratización política y desde 1958 como año de descomposición quizá del mismo tamaño que la de diez años después, debe enmarcarse en hechos históricos pero sobre todo en sucesos políticos. En 1910 no hubo espacio para discutir la transición a la democracia porque el gobierno de Díaz se había aferrado al poder y la oposición dio el salto cualitativo hacia su derrocamiento. En 1958 estalló una rebelión obrera de maestros, ferrocarrileros, petrole-

ros y otras organizaciones sindicales, justo en el cambio de gobierno de la vieja clase de Adolfo Ruiz Cortines al nuevo grupo salido, paradójicamente, de la Secretaría del Trabajo con Adolfo López Mateos. A partir de la matanza de estudiantes en octubre de 1968, el régimen político mexicano se ha ido despresurizando —concesiones que lo debilitaron pero a la vez lo fortalecieron en el corto plazo— para darle la vuelta a cualquier ruptura revolucionaria, aunque con suficiente lentitud como para impedir en su momento una democratización integral que implicara la alternancia que finalmente llegó.

El debate sobre la reforma del Estado en México tiene un contexto bastante claro: el agotamiento del régimen político, del sistema político y del Estado político. En el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio, el politólogo Lucio Levi establece la definición de régimen político:

Por régimen político se entiende el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones.

A partir de esta definición se puede aterrizar la estructura de poder que en México definió a su régimen político dominante: el trípode de poder formado por el Estado, la Constitución y el PRI. La Constitución se aprobó en 1917 luego de un debate dominado por las corrientes progresistas y las fuerzas revolucionarias. El Estado nació con la Constitución y vino del concepto de la Reforma de una institución fuerte como marco de la nación, además de que se afianzó, en 1936, con la expulsión del país del general Plutarco Elías Calles y el fortalecimiento, por tanto, del modelo presidencialista de Estado. Y el PRI se fundó en 1928 como Partido Nacional Revolucionario y se consolidó en 1946 como el eje del poder político por encima de la autoridad sexenal del presidente en turno de la república. Los tres poderes estaban interrelacionados: la Constitución era el programa de gobierno del PRI a través de un Estado que reproducía en su estructura la misma del partido. Lo paradójico de todo fue el hecho de que el genio fundador del partido del Estado resultó víctima del ejercicio del poder de ese partido como institución autónoma a sus creadores: Calles fue echado del país por Cárdenas en un acto que fundó el presidencialismo hegemónico, autoritario y cabeza de la pirámide del poder.

Así, el régimen político derivó en sistema político. Giuliano Urbani, en el mismo *Diccionario de Política* de Bobbio, da la definición más aceptada de sistema político:

La expresión sistema político se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia política.

El sistema político mexicano, por tanto, devino en una estructura de poder, dominio y gestión conformada por cinco piezas fundamentales, dos de ellas estudiadas por Cosío Villegas en su clásico *El sistema político mexicano*: el presidente de la república y el PRI, pero después con otros tres: el crecimiento económico con bienestar social, los pactos y entendimientos y la cultura política. De entre todos, el principal pilar fue, obviamente, el partido: su fuerza y hegemonía fortaleció la autoridad del presidente de la república, se convirtió en el espacio de solución de controversias, jugó el papel de sistema nervioso, sanguíneo y óseo del Estado y se convirtió en el espacio natural para el reparto del poder. De ahí que la percepción de Cosío Villegas haya sido la más clara sobre el papel del PRI:

No parece haberse insistido bastante en las tres importantísimas funciones que desempeñó inicialmente el partido oficial al fundarse en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario: contener el desgajamiento del grupo revolucionario, instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana.

Si de sistema saltó a régimen, el modelo de gobierno mexicano derivó a la conformación más sofisticada: estructura de poder. El sistema político, por tanto, se convirtió en la trípode del poder:

1. El Estado en México no ha sido sólo el conjunto de instituciones de la sociedad organizada, sino que ha operado como un andamiaje completo de funciones, obligaciones, garantías, facultades y tareas cotidianas y con fuerza autónoma. Con habilidad, los gobernantes mexicanos convirtieron al Estado en un ente superior a clases, partidos, organizaciones y leyes. El Estado se convirtió en el Dios terrenal, en el brazo operativo del presidente de la república y el partido.

2. La Constitución no es la norma de convivencia fundamental de los ciudadanos sino que se redactó como el proyecto de nación y el programa de gobierno del grupo que ganó la revolución y que después fundó su propio partido, el hoy PRI. La Constitución, ciertamente, dio pasos adelantados a otras similares y se movió en los espacios del

llamado constitucionalismo social: no sólo reglas para una convivencia pacífica, sino marco jurídico para el ejercicio del poder y un paquete sólido de garantías sociales. Por ello la actual Constitución mexicana sólo funcionó con el PRI en la presidencia de la república.

3. El PRI fue el partido fundado desde el poder en 1928 para mantener el poder en manos del grupo que ganó la revolución mexicana. El PRI ha sido un aparato de poder, no un partido tradicional. En 1968, el periodista y analista Mario Ezcurdia realizó un experimento interesante: pasó al PRI por los tamices de la ciencia política relativa a partidos políticos y se encontró que el tricolor estaba más allá de toda tesis. Su libro *Análisis teórico del Partido Revolucionario Institucional* mostró que el PRI, teóricamente, no era un partido político, sino un movimiento de masas incrustado en el Estado y avalado por la Constitución. Ezcurdia reveló el secreto del PRI: “está hecho a imagen y semejanza del hombre actual de México”.

En este contexto, el sistema-régimen-trípode de poder mexicano se convirtió en la estructura hegemónica. La forma de gobierno mexicano evolucionó hacia una monarquía sexenal cuya legitimidad no estaba en el ejercicio autoritario del poder sino en la capacidad de distribuir el poder y de generar bienestar social. El Estado, la Constitución y el PRI marcaron un territorio de ejercicio del poder. La oposición hasta muy tarde aspiró al poder; se trataba, en realidad, de una oposición moral (PAN), política (Partido Comunista) y leal (disidencia sobre todo intelectual, dominada por la hegemonía del pensamiento político de la revolución mexicana) porque no aspiraba a tomar el poder (algo inusual en el papel tradicional de toda oposición que le apuesta a la alternancia) sino tan sólo a cuestionar las desviaciones morales del PRI y pugnar por su regreso al redil histórico del programa político y social de la revolución mexicana.

La relación interdependiente entre Estado, Constitución y PRI funcionó en relación a los resultados sociales, no políticos y menos democráticos. Mientras generara bienestar social, la represión era soportable. Los objetivos reales de la estructura de poder en México no fueron los del ejercicio intemporal del poder sino que su legitimación estuvo determinada por tres metas precisas: el bienestar social de la mayoría de los mexicanos, la estabilidad política y social y el ejercicio más o menos honesto del poder. El discurso político de la revolución mexicana fue el factor de consenso cultural e ideológico. Y la ausencia de una oposición que aspirara a la alternancia en el poder estuvo marcada por los resultados positivos en la gestión priísta del

poder. Al final, el PRI careció de una ideología inflexible como los partidos tradicionales, pero se convirtió en la puerta de entrada al poder: el PRI privilegió la cooptación de personalidades de los extremos a su izquierda y a su derecha.

La estructura trípode de poder comenzó a perder eficacia con la crisis económica de 1976 que se transformó en crisis social y, lógicamente, derivó en crisis política y de legitimidad. El sistema-régimen-trípode dejó de satisfacer las necesidades de bienestar de las mayorías. La crisis política de 1968 fue producto de la movilización de las clases medias y éstas protestaron por la falta de empleo. Las rebeliones fueron reprimidas. La crisis de 1968 llevó a la reforma política de 1978 que se convirtió en el principio del fin del sistema-régimen-trípode de poder mexicano en 1988. Y treinta años después de 1968 ha llevado al país a sentarse a discutir la reforma del Estado, la transición a la democracia y la redacción de una nueva Constitución como punto final del modelo político de la revolución mexicana.

Las lecciones del pasado deben seguir presentes. En 1968, Ezcurdia concluía que el PRI no era un partido tradicional, pero ese mismo año se resquebrajaba la sociedad que había prohiado al PRI. En 1972, Cosío Villegas se sorprendía del sistema político mexicano por “siete sucesiones presidenciales hechas pacíficamente”, aunque dos de ellas con graves fracturas internas; la de Echeverría, marcó el principio del fin del sistema priísta. Las sucesiones posteriores cambiaron las reglas del juego y se resolvieron con factores externos al sistema, además de que cambiaron el modelo de desarrollo, la política económica y los mandatos de la Constitución. El grupo financiero de Miguel de la Madrid-Carlos Salinas-Ernesto Zedillo conculcó el trípode de poder: disminuyó el poder del Estado, modificó la Constitución para disminuir sus compromisos sociales y *lobotomizó* ideológicamente al PRI para romper su relación con las masas.

Crisis

En el año de 1972, cuando el rigor político, analítico e histórico de Cosío Villegas se sorprendía de la estabilidad mexicana porque en el extranjero México era una sorpresa, las cosas, en realidad, no andaban tan bien. Apenas en 1969, Antonio Ortiz Mena había presentado –debut y despedida– el modelo mexicano de desarrollo estabilizador (el tipo de cambio estable, bajo y libre como eje de la política de desarrollo con inflación controlada vía salarios y dólar) y el nuevo gobierno de Echeverría había comenzado a denunciar los “olvidos” sociales. Asimismo, las presiones

del movimiento del 68 lograron, cuando menos, una “apertura democrática”. El *halconazo* del 10 de junio de 1971 había evidenciado una justicia de la complicidad y una disputa en las élites del poder. El gobierno se había visto obligado a aumentar el ritmo de la represión para contener lo que la democracia no podía garantizar.

El mundo idílico de Cosío Villegas era, más bien, una observación académica desde la ventana del poder. La ilusión del desarrollo estabilizador había sido revelada por el propio presidente Echeverría con discursos sobre el aumento de la pobreza. Las protestas obreras que habían marcado la represión comenzaron en 1951 y hacia los setenta había desestabilizado las calles. El sistema de partidos era, decían todos, una farsa. El ejército era señalado como responsable del asesinato, en los sesenta, del activista Rubén Jaramillo, su esposa embarazada y sus hijos. El congreso no representaba la pluralidad subyacente en la realidad de la república. Y el sistema electoral no podía ocultar los perfiles de elecciones amañadas desde la Secretaría de Gobernación.

¿Había una crisis? Los indicios decían que sí. Contrastó entonces el mundo oficial de Cosío Villegas con los elementos de la realidad disidente. En 1970, el ex senador lopezmateísta Manuel Moreno Sánchez se había salido del PRI para denunciar el sistema que consolidó en sus años en la estructura del poder. Sus artículos y análisis publicados en el periódico *Excélsior* fueron recogidos en un libro que rompió las percepciones oficiales: *Crisis política de México*. Eran textos de denuncia pero también revelación de la estructura de poder del sistema político priísta. Mal comprendido y marginado por el pasado priísta de su autor, a la vuelta de los años se convirtió en un punto de referencia de lo que en 1970 pocos querían escuchar: México se encontraba sumido en una crisis de viabilidad política, de desarrollo y de marginación.

Una revisión exhaustiva de la historia del sistema político priísta revela que nunca tuvo momentos de reposo. Del estallamiento de la Revolución a la fundación del PNR, el sistema político pasó por ajustes de cuentas criminales entre las élites. El partido logró encauzar los conflictos, pero aun así enfrentó problemas: el avance de José Vasconcelos, el fraude impugnado de Pascual Ortiz Rubio, la renuncia de Ortiz Rubio a la presidencia, el manejo ostentadamente caudillista de Plutarco Elías Calles, el choque de Calles con Cárdenas, la inestabilidad por la sucesión presidencial en 1940, las candidaturas rupturistas de Almazán y Henríquez Guzmán, las pugnas por las sucesiones posteriores, las protestas estudiantiles, obreras y campesinas, el surgimiento

de la guerrilla antes del 68, la gran crisis estudiantil del 68 y la guerrilla urbana. Las crisis económicas graves con Echeverría y López Portillo y la *tecnocratización* del Estado fueron el punto final del sistema político priísta.

En este contexto, la crisis política ha sido una constante del modelo priísta de gobierno. Hacia comienzos de los setenta, en efecto, el sistema político estaba ya en crisis. En uno de sus textos más profundos, *Los nudos históricos del sistema político mexicano* —en *Foro Internacional* de El Colegio de México— el entonces politólogo Manuel Camacho le entró a las caracterizaciones de la crisis en 1977:

Estaremos ante un *límite en el sistema político* cuando las instituciones políticas dejan de funcionar dentro de sus propósitos de dominación política, dirección política y administración social o cuando la clase política pierde la capacidad de hacer uso de las instituciones políticas. Ello puede ocurrir por falta de cohesión de la clase política, insuficiencia de representación de las fuerzas políticas, pérdida de legitimidad y falta de capacidad administrativa.

Estaremos ante un *límite en el Estado* cuando el *orden* de clases y fuerzas sociales prevaecientes pierde su capacidad para crear las máximas posibilidades para la expansión del grupo o clase en el poder o cuando una de las clases subalternas —y sus aliados— adquiere la capacidad política, intelectual y moral para imponer un nuevo *orden*.

Al final de los setenta se estaban cumpliendo las predicciones de Camacho. La revisión de las dos categorías de definición del sistema político mostraba irregularidades e insuficiencias: eran los perfiles de una crisis terminal. Los cinco pilares del sistema habían dado de sí en aquellos años:

1. El presidente de la república ya no era factor de cohesión nacional sino de disenso. El sistema presidencial había derivado en un sistema presidencialista autoritario. La figura del presidente de la república asumía todos los poderes y facultades: jefe del ejecutivo federal, autoridad electoral, jefe del PRI, punta de la pirámide del poder, ejercicio presupuestal arbitrario. Los debates, por tanto, giraban en torno al abuso de poder por parte del presidente de la república. La democratización tenía que pasar por mecanismos de control y supervisión del ejecutivo federal: es decir, el fin histórico del presidencialismo mexicano como herencia maldita de la Revolución Mexicana.

2. El PRI perdió paulatinamente espacios de poder al punto de perder la presidencia de la república. Hacia finales de los ochenta se vivía una república priísta absoluta. Pero la democratización tenía que pasar, casi por principio, por

el acotamiento de los poderes del PRI. Los diputados de partido habían roto la hegemonía legislativa del PRI, pero sin quitarle el dominio absoluto. A finales de los setenta, la oposición comenzaba a tener conciencia de su poder: ya no sería más la oposición leal; su objetivo sería la alternancia partidista en todos los niveles de los poderes: es decir, quitarle el poder al PRI. En 1978 se registrarían partidos fuera del control priísta. Y comenzaría la siguiente etapa electoral: el PRI tendría que ceder el control de las elecciones a organismos supervisados por ciudadanos. Ahí se fijó el fin del PRI como propietario del poder.

3. La economía llegó a su tope en 1970. La estabilidad social no dependía sólo de los mecanismos de control del Estado, sino de las políticas sociales públicas para proteger a los mexicanos más pobres. Desde el poder surgieron las políticas de bienestar social. La economía crecía al ritmo marcado por el Estado. El largo periodo de estabilidad de dos sexenios, de la devaluación de 1954 a la toma de posesión de Echeverría, logró tasas inflacionarias anuales promedio de 2% y tasas de crecimiento económico anual promedio de 6%. El control macroeconómico permitía control inflacionario y, con ello, manejo de tipo de cambio sin devaluaciones. Pero el saldo social fue deficiente: desempleo y pobreza. Hacia comienzos de los setenta la economía no podía satisfacer la demanda de empleos formales. Y el desequilibrio financiero provocó devaluaciones y obligó a políticas estrictas de control inflacionario. Así, la economía bajó su crecimiento promedio anual a 3%, frente a una urgencia de crecer a 7%. Al no haber riqueza ni excedentes, el Estado ya no pudo garantizar el bienestar. Y la marginación social se transformó en protesta contra el gobierno priísta y, obviamente, en pérdida de legitimidad política.

4. Otra de las claves de la estabilidad política fue el establecimiento de acuerdos y entendimientos con poderes fácticos fuera del sistema. Fueron cinco los sectores básicos: la embajada de Estados Unidos, el ejército, las cúpulas empresariales, la jerarquía de la iglesia católica y los intelectuales y medios de comunicación. El eje de los acuerdos era la lealtad al sistema: apoyos concretos y alejamiento de cualquier estímulo a la alternancia partidista en la presidencia de la república. Esos seis poderes fácticos le garantizaban confianza al PRI para manejar el país, hasta que las crisis los llevaron a romper el acuerdo secreto de rechazar la alternancia. El sistema priísta perdió así votos de legitimidad. Los aliados del PRI comenzaron a empujar al país a la alternancia.

5. Un elemento de cohesión política fue la ideología. Ahí se localizaba el papel de control ideológico del sistema

a través de aparatos ideológicos: la educación, los conceptos y hasta la formación familiar. El *diccionario* del mecanismo cultural ideológico estaba plasmado en la Constitución: la educación pública, el discurso de la revolución mexicana, la hegemonía ideológica del Estado, los derechos sociales. Al perder fuerza el discurso ideológico, el consenso alrededor del sistema político también se fue difuminando. Hacia 1992, el gobierno priísta de Carlos Salinas borró el concepto de revolución mexicana de la Constitución, del PRI y del Estado y ahí cavó la tumba del régimen priísta de la revolución. Hoy la educación carece de espacio político. Ello explicaría, por ejemplo, la alianza política del sindicato magisterial —otrora pieza fundamental del edificio ideológico del sistema priísta— con el gobierno panista de alternancia.

El sistema político priísta no captó la dimensión de la crisis de 1968. No fue sólo la protesta popular ni nada más la represión sangrienta ni únicamente el control de daños en el congreso ni la aplastante victoria del candidato priísta en 1970, Luis Echeverría, secretario de Gobernación el día de la matanza en Tlatelolco, sino que se rompieron, hacia comienzos de los setenta, los acuerdos fundamentales que le daban fuerza y legitimidad al sistema. Las aperturas democráticas a cuentagotas condujeron a la primera reforma mayor del sistema: la cancelación de la Comisión Federal Electoral que operaba el secretario de Gobernación en 1990 y la creación del Instituto Federal Electoral: entonces, bajo la esfera de Gobernación y hoy fuera de cualquier control gubernamental. Sin el control de las elecciones el modelo Estado-PRI perdió el control de la hegemonía.

El único que captó entonces la dimensión de la crisis del 68 fue Octavio Paz, en su ensayo *Posdata*, publicado en 1970. Dos años antes del complaciente trabajo de Cosío Villegas, Paz llegaba a tres conclusiones:

En primer término, la crisis de México es una consecuencia del cambio en la estructura social y de la aparición de nuevas clases, es una crisis del México desarrollado; en segundo lugar, sólo una solución democrática permitiría que se planteen los graves problemas del país, en especial el de la integración del México subdesarrollado o marginal, y que se adopte una política de verdad nacional, lo mismo en el exterior que en el interior; por último, si el régimen impidiese la solución democrática, el resultado no sería el *status quo* sino una situación de inmovilidad forzada que terminaría por provocar una explosión y la recaída en el ciclo de la anarquía a la dictadura.

Los setenta fueron los años de la crisis estructural del sistema político priísta. Los ochenta y los noventa fueron años de esfuerzos del sistema por abrir algunas exclusas de la democracia aunque sin ceder el sistema. Y ahí reventó la estructura de poder que había sobrevivido al sistema político: la trípode de poder Estado-Constitución-PRI. La crisis fue precipitada por el nuevo grupo gobernante a partir de 1982: los economistas que sustituyeron a los políticos. El saldo del ciclo de los políticos había sido una triple crisis: política, social y económica. Los tecnócratas cambiaron las reglas del juego del Estado en busca de un nuevo modelo de desarrollo con nuevas formas de relaciones sociales. La crisis, en efecto, pudo ser controlada con un enorme costo social —el empobrecimiento de la mitad de la población— pero a costa de la desarticulación del viejo sistema político.

La gran reforma económica de Salinas —el cambio estratégico de un desarrollo interno por la integración globalizadora con la economía de Estados Unidos y Canadá— exigió la reforma en los tres pies del trípode del poder: el Estado disminuyó su papel político y social aunque lo reforzó en autoridad institucional, la Constitución fue modificada rompiendo los acuerdos históricos con las fuerzas sociales y el PRI se desligó del Estado y de la Constitución y quedó sin bases sociales. Junto a ello se crearon las condiciones internacionales de una transición. Lo malo fue el retraso político y el hartazgo social: en el 2000, sin un sistema político funcional, con un régimen de gobierno desarticulado y sin una estructura de poder, el PRI perdió las elecciones presidenciales y perdió también el poder.

Sin embargo, la alternancia partidista en la presidencia de la república no provocó una transición hacia un sistema democrático ni reformuló al Estado. El nuevo grupo gobernante de un partido antagónico al PRI, el PAN, arribó al poder para gobernar con la estructura de poder del viejo régimen.

Reforma/transición

Aislado durante dos generaciones, México no pudo comprender las lecciones internacionales de la política. Al presidente Echeverría le tocó, en noviembre de 1975, la muerte del generalísimo Francisco Franco y el arranque de la transición democrática de 1976, pero nunca logró comprender la dinámica de las transiciones ni las posibles lecciones aprovechables en México. Al presidente López Portillo le correspondió vivir los años más importantes de la transición española —1977-1979—, pero paradójicamente desig-

nó como primer embajador de México ante la España democrática al ex presidente Gustavo Díaz Ordaz, la antítesis de la democracia y el responsable moral, político, penal, gubernamental e histórico de la matanza de estudiantes en Tlatelolco en octubre 1968 para reprimir la oleada democratizadora más importante del reinado priísta.

La transición española no fue analizada en México. En 1983 el ensayista e historiador Enrique Krauze fue el primero en sistematizar la experiencia ibérica y en darle una lectura mexicana. En su ensayo *Por una democracia sin adjetivos*, cristalizó una propuesta para México: democratizar realmente las elecciones para que éstas definieran la nueva correlación de fuerzas políticas y sociales; es decir, separar el destino nacional del grupo gobernante, esa tesis del *necesariato* que se atribuye a Emilio Rabasa o del *fraude patriótico* que sistematizó Manuel Bartlett Díaz. En lugar de provocar un debate, Krauze generó severas críticas en su contra de la izquierda y del gobierno de Miguel de la Madrid: México no necesitaba una transición, decía Manuel Camacho, ideólogo del gobierno, sino un proceso en marcha de modernización política; la izquierda, en cambio, exhibió la incompreensión ante los fenómenos de la transición democrática a partir de un régimen autoritario, dominados por las secuelas del socialismo autoritario, revolucionario y unipartidista, aunque ocho años después de Krauze esa izquierda comunista —aunque en realidad más socialista— asistió impávida e incrédula al desmoronamiento del modelo comunista de la Unión Soviética justamente por una transición mal manejada del comunismo a la economía de mercado con libertad política.

La propuesta de Krauze era la más coherente y articulada. Su ensayo no sólo hacía un diagnóstico de la crisis nacional, sino que hacía cuando menos cuatro propuestas torales:

1. Aliviar el agravio histórico del pueblo mexicano mediante un acto de justicia contra quienes fueron, en buena medida, los responsables de la crisis.
2. Exigir que el gobierno se gobierne tomando al pie de la letra la Constitución e imponiendo sobre sí diques de contención a la improductividad, irresponsabilidad, corrupción, autoritarismo e injusticia.
3. Buscar una auténtica y plural vida de partidos que comience por una absoluta transparencia electoral y crezca cuando menos en tres direcciones: un PRI limpiamente competitivo e independiente del gobierno, un PAN que, entre otras cosas, ofrezca un programa propio y no sea sólo el anti PRI, y una izquierda que evolucione hacia formas europeas —españolas— de acción y

4. Promover una prensa libre liberal que use su libertad con imaginación, profesionalismo y sentido crítico.

El PRI perdió la oportunidad. Se negó a cualquier tránsito hacia un modelo democrático liberal para no perder el poder, pero hizo concesiones que lo llevaron a perder ese poder. Las reformas económicas de Carlos Salinas privilegiaron el modelo de producción y desdeñaron lo político. Pero, paradójicamente, esas reformas estructurales en lo económico y productivo, sin un PRI fuerte que las condujera en lo político, modificaron la correlación de fuerzas políticas y sociales y, en un escenario de mayor competitividad y sin control electoral absoluto, enfilaron al PRI a la derrota. Salinas encabezó una *salinastroika* sin *priisnot*, jugando con los conceptos de *perestroika* y *glasnot* de la frustrada transición soviética de Gorbachov.

Las muchas crisis del PRI agobiaron a una clase política de menor calado que la revolucionaria que lo creó en medio de una crisis de viabilidad del grupo gobernante. Al PRI de Salinas le faltó su Plutarco Elías Calles. Cuatro fueron las grandes crisis que determinaron el fin del ciclo del PRI en el poder:

1. Las crisis de gobierno: la política en Tlatelolco en 1968, la económica con la devaluación de 1976, la de los equilibrios de poder en 1982 con la expropiación de la banca, la de legitimidad por el fraude electoral de 1988, la de gobernabilidad en 1994 con el alzamiento zapatista y el asesinato del candidato presidencial priísta Luis Donald Colosio, la de hegemonía en 1997 con la pérdida del gobierno del D.F., de la mayoría en la Cámara de Diputados y la de partido en el 2000 con la derrota presidencial.

2. La crisis de los pilares del sistema político: el fin del sistema presidencialista, las derrotas electorales del PRI, la caída del PIB y del bienestar social, el agotamiento de los pactos y entendimientos y el agotamiento de la cultura política ante el avance de la democratización.

3. La crisis de la hegemonía al terminarse cada uno por su cuenta y la correspondencia entre la Constitución, el Estado y el PRI como parte de la modernización del proyecto nacional de desarrollo y su orientación hacia la integración a Estados Unidos.

4. Y las cinco crisis de la gobernabilidad: la crisis de la gestión política, la crisis del modelo de desarrollo, la crisis de la estructura de poder del gobierno, la crisis del discurso político legitimador y la crisis del proyecto nacional histórico.

El sistema político, el régimen de gobierno y la estructura de poder que fundó el PRI se desarticulaban con la

victoria presidencial del PAN en el 2000. Hoy el país vive el contrasentido de una organización que fundó el PRI y que no ha sido sustituida, pero con un gobierno federal panista con una ideología excluyente de la del PRI. Ahí se localiza entonces el desafío del corto plazo mexicano, luego, por cierto, del saldo depredador del gobierno de Vicente Fox al usar para el PAN la estructura priísta, pero sin sus beneficios sociales. La encrucijada radica en fortalecer el viejo régimen para ponerlo al servicio del PAN en un horizonte de largo plazo o apostarle a la modernización política y económica integral.

El camino de la modernización mexicana integral tiene dos vías: la Reforma del Estado y la transición a la democracia, ambas correspondientes pero con valores propios. Lo ideal sería asumir el doble desafío, aunque uno de los caminos tendrá necesariamente que llevar al otro. Así ocurrió con la transición española: la ley de la reforma política garantizó la libertad electoral, pero paralelamente los Pactos de la Moncloa reformaron el Estado para enterrar al viejo e ineficaz Estado franquista y fundar el Estado democrático hacia un nuevo modelo de desarrollo económico y social. La democracia sin reforma del Estado hubiera terminado en una decepción estilo Gorbachov y la reforma del Estado sin transición a la democracia habría derivado en un franquismo sin Franco. El conflicto estalló en la Unión Soviética: Gorbachov le apostó a una reforma política sin modernización del Estado —sólo instaló el capitalismo salvaje— y el resultado está a la vista: el derrumbe social, escribió Alexander Soljenitzin, del imperio comunista soviético. En México, Carlos Salinas impulsó una reforma del Estado parcial y sin reforma política y llevó al país a la insatisfacción del desarrollo y a una alternancia sin reformas que está ha conducido a un PAN priizado.

Los temas de Reforma del Estado y transición a la democracia han sido fijados por la propia crisis generalizada del modelo de nación que se fundó en 1917 con la institucionalización de la revolución mexicana, que giró en torno al PRI como el aparato político fundamental y que volvió a desempolvarse cuando el PRI perdió la presidencia de la república. El país fue diseñado para funcionar en torno al Estado priísta, la Constitución priísta y el PRI mismo. Por tanto, el principal reto de la alternancia no se localiza en reconstruir la misma estructura de poder pero ahora para eternizar la presencia del PAN en el poder por varios decenios, sino en construir un sistema-régimen-estructura que garantice la continuidad institucional y que no se mimetice con el partido en el poder, sobre todo cuando se tienen indicios de que el PRI y el PRD quieren el poder presidencial para estacionarse ahí un largo tiempo.

En este contexto, las posibilidades de aprovechar la crisis nacional provocada por la alternancia partidista en la presidencia de la república deben encauzarse, por voluntad de las fuerzas políticas y sociales, en tres acciones que pueden asumirse aisladas pero que están de suyo interrelacionadas:

1. La Reforma del Estado. El viejo Estado priísta ya no funciona. Nació con perfiles de subsidiaridad pero se convirtió en un poder autónomo. México encuentra, como pocas veces en su historia, una segunda oportunidad en poco tiempo. La Reforma del Estado de Salinas se concretó sólo a la apertura comercial y sus efectos desastrosos en el desarrollo industrial, acentuando la dependencia de la economía norteamericana. Por tanto, fue una reforma de políticas industriales y comerciales, no una reformulación del Estado en su conjunto. Por tanto, la reforma del Estado sigue pendiente. Se trataría de reformar al Estado priísta —diría Revueltas— total y totalizador para ajustarlo a las dimensiones de un Estado promotor del desarrollo, garante de la democracia y con políticas públicas que promuevan el bienestar social de las mayorías.

2. La transición a la democracia. El modelo político de partido hegemónico terminó su ciclo y será imposible que regrese, aunque haya tentaciones en el PAN y en el PRD por aprovechar las experiencias priístas. Por tanto, la reforma democratizadora debe ser una iniciativa también integral. El modelo político se ha ido democratizando a golpes de presiones, conflictos y pérdidas electorales, siempre a la zaga de los problemas estallados y fuera de control. Por eso ha hecho concesiones irregulares para atemperar rupturas. Y han sido reformas para consolidar el viejo régimen obsoleto. Pero la dimensión de la crisis mexicana exige una reforma ordenada y completa para fundar un sistema democrático integral, no parchado, más allá de los procesos electorales, con garantías de equilibrio de poderes y garante de la federalización de la democracia como una forma política del desarrollo. El sistema político priísta no se ha modernizado y menos democratizado; tan sólo se ha abierto a una observación más estricta, pero arrastrando los mismos defectos estructurales del pasado. Lo hemos visto en la elección presidencial del 2006 con las irregularidades tradicionales a favor del PAN, pero también se ha reproducido en las elecciones locales del DF para beneficiar al PRD.

3. Un nuevo proyecto nacional de desarrollo económico con bienestar social generalizado. La crisis económica de 1976 y 1982 reventó el modelo de desarrollo y el Tratado de Libre Comercio de 1993 terminando por desarticlar las posibilidades del crecimiento sectorial. En México

no existe modelo de desarrollo agropecuario, por lo que se terminó con el campesinado. Tampoco hay una política de desarrollo industrial porque todo se agotó en la quiebra de cadenas productivas completas en aras de la importación de bienes terminados. El sector financiero está en manos de extranjeros. La industria turística se desasoció de los demás sectores. Y la rama de servicios carece de modernización. Ello explica que haya crecimiento económico pero no desarrollo ni empleo productivo. De ahí la urgencia de reinstaurar el desarrollo integral porque la marginación social se convierte, de modo natural, en un factor de inestabilidad política.

En el fondo, se trata de refundar la república. A lo largo de su historia independiente, México ha tenido que refundarse al menos cinco veces en cinco fases de la república: la consumación de la Independencia, después del fallido imperio de Iturbide, la república restaurada de Juárez, la república de la Constitución de 1917 como consumación de la Revolución Mexicana y el Tratado de Libre Comercio de Carlos Salinas. Por tanto, existen las condiciones para la VI república de México. Porque se trata de cancelar el pasado y comenzar de nuevo con Estado, Constitución y sistema de partidos adecuados a la nueva correlación de fuerzas sociales y políticas y en función de la nueva sociedad. En este contexto, la lista de necesidades es amplia pero se puede resumir en cuando menos diez reformas indispensables:

1. La reforma del régimen de gobierno para crear un sistema presidencial –no presidencialista– con equilibrio de poderes y contrapeso en el congreso.

2. Un proyecto nacional de desarrollo económico con bienestar social. Nuevos modelos de producción agropecuaria e industria, funciones del Estado para estimular la producción, economía mixta, garantizar la distribución social de la riqueza, acotamiento del sector servicios.

3. Una nueva Constitución que no sea el proyecto de gobierno del partido dominante en turno. Como en la transición española, una Constitución normativa con garantías civiles, individuales y sociales garantizadas. Que lo mismo sirva para gobiernos de derecha que de izquierda, y que defina un Estado con funciones económicas pero no propiedades exclusivistas, además de mantener los derechos sociales y las garantías individuales.

4. Un Estado democrático que no sustituya funciones ni privilegie la tutela de las perversidades del corporativismo y que no excluya o minimice tampoco a ningún sector. Y que garantice la vigencia de la economía mixta para no inhibir a ningún sector social o productivo. Asimismo, con

capacidad para intervenir para detonar el desarrollo, no para apropiárselo. Que promueva el desarrollo económico y garantice el concepto de nación. El Estado debe ser el rector del desarrollo.

5. Un sistema de partidos que parta del concepto definido por Julián Marías en la ley de la reforma política de la transición española: regresarle el país a los ciudadanos a través de elecciones libres, con partidos vigilados por las instituciones para que promuevan la participación colectiva en la vida política y no deriven en negocios del poder. La célula de la democracia es el partido político. Por tanto, urgiría una ley de partidos políticos.

6. Definición de un Estado de Derecho –sin adjetivos– para convertir a la ley en la garantía del ejercicio de la democracia cotidiana. Las leyes en México, dijo alguna vez Narciso Bassols, fueron diseñadas para controlar al adversario y fortalecer el autoritarismo, no para funcionalizar la democracia. Un Estado de Derecho que garantice la convivencia y someta las prácticas delictivas de cualquier tipo. Y dentro de ella, la reforma judicial para modernizar leyes e instituciones, quitándoles privilegios a los ejecutivos.

7. Diseño de una nueva política económica para el desarrollo, rompiendo con la acumulación de rezagos y alineando de nueva cuenta las principales variables que distorsionaron los equilibrios por la contención de necesidades. La nueva política económica deberá de equilibrar el eje central de precios-utilidades, reactivar la política fiscal como detonador de la actividad económica y como elemento de redistribución de la riqueza. Ello promoverá un reacomodo de funciones y exigencias de los sectores productivos. Una reforma empresarial para redefinir el papel de los creadores de la riqueza pero también una reforma laboral para terminar con los privilegios del corporativismo sindical depredador. Sería una política económica para el desarrollo socioeconómico.

8. Una nueva política de bienestar social que se sostenga sobre una economía productiva, donde los subsidios sean decrecientes para que no se conviertan en una carga deficitaria pero a cambio de mejores salarios, prestaciones sociales ajustadas al bienestar de los trabajadores y cobertura de una mejor seguridad social. El viejo Estado priísta pervirtió el bienestar social por una estrategia de subsidios generalizados para someter a los sectores beneficiados y convertirlos en apoyadores corporativos del Estado, convirtiendo los subsidios en salarios no monetarios con cargo a las finanzas públicas y en mecanismos de dominio corporativo, a costa de reducir la funcionalidad de la economía. La nueva política económica debe impulsar el desa-

rollo, no centrarse en la estabilidad. La inestabilidad macroeconómica es producto de errores en la política económica del Estado.

9. Reforma del gobierno, del aparato gubernamental. La estructura administrativa central no fue creada para la funcionalidad de las tareas cotidianas sino como una expresión política del programa priísta de gobierno: reforma agraria, gobernación política. En un modelo de desarrollo que dependerá de la dinámica de los sectores, las posibilidades de las carteras de gobierno serán reducidas. Por tanto, un gobierno con menor carga administrativa será funcional a la nueva dinámica del desarrollo. La actual es-

tructura del gobierno federal corresponde al programa político y social de la revolución mexicana. Podría pensarse en regresar al formato de ministros y las carteras deberían funcionalizar los nuevos objetivos y no las banderas del grupo en el poder.

10. Una nueva Constitución como el espacio aglutinador de las reformas. La Constitución de 1917 fue redactada por los grupos que ganaron la Revolución Mexicana y que luego fundaron el PRI. Fue una Constitución excluyente, revolucionaria, creadora del Estado como el concepto de nación: una Constitución como proyecto de gobierno de un grupo. Sólo que el Estado-nación se ha transformado ahora a la nación-Estado. Por tanto, la Constitución debe ser la norma jurídica de convivencia de la sociedad plural, no el programa de gobierno del grupo dominante a la hora de su diseño. La nueva Constitución sería el seguro de la transición democrática y la Reforma del Estado porque definiría las nuevas reglas del juego y las nuevas funciones.

Las circunstancias coyunturales que plantean como inevitables las tres iniciativas clave –Reforma del Estado, transición a la democracia y modelo de desarrollo– están a la vista: el PRI de los noventa ya no podía gobernar la república con las viejas reglas, con el viejo Estado y con el viejo sistema político, y el PAN logró la alternancia partidista en la presidencia de la república pero tampoco ha podido gobernar con las estructuras de poder heredadas por el PRI. De ahí, por tanto, la conclusión: la viabilidad de México como república –en el tono de la percepción de Henry Kissinger de naciones no viables a aquéllas que carecen de autosuficiencia en el desarrollo– va a depender no del resultado en el juego electoral sino de la fundación de la VI república con un nuevo trípode de poder ajustado a la sociedad madura: el Estado, la democracia y el desarrollo. Si no sale en esta oportunidad planteada por la ley para la reforma del Estado promulgada en el primer trimestre del 2007, entonces ya no habrá una tercera oportunidad.



¿Un nuevo régimen político? Entrevista con José Woldenberg

Debido a sus ocupaciones como director de la revista *Nexos*, el doctor José Woldenberg Karakowsky accedió a participar en este número expresando sus opiniones en entrevista, género poco habitual en *El Cotidiano*. Agradecemos su comprensión a los lectores y al maestro Woldenberg.

El doctor José Woldenberg recibió a los enviados de *El Cotidiano* en su oficina de la dirección de la revista *Nexos*. Formado en la cátedra, en la investigación y en los cubículos universitarios, Woldenberg, quien ha sido uno de los personajes centrales de la transición mexicana, por su destacado desempeño como Consejero Presidente del IFE, se desenvuelve con naturalidad en la sencillez de su despacho en la revista. Amable, accede a conversar sobre los temas que los principales partidos y los especialistas han puesto sobre la mesa, ahora que se discute la agenda de la Reforma del Estado. Sin rehuir ningún tema, transmite una visión realista que conjuga el conocimiento académico con el de la complicada praxis política en México. En su opinión, hay asuntos muy avanzados que tendrán menores obstáculos para desahogarse y otros que será más difícil acordar. Cita

como ejemplo lo electoral, en el que los partidos y sus grupos parlamentarios tienen diagnósticos claros y propuestas precisas. En otro extremo, el tema de las garantías sociales, que considera básico, presenta más dificultades porque, siendo el problema medular, es también en el que se concentran los mayores rezagos. Mientras el país ha hecho cambios en materia económica y ha avanzado en el camino democrático, no ha logrado lo mismo en la cuestión social, pues a la enorme desigualdad que siempre ha marcado a México, se agregan rezagos acumulados en los últimos veinte o veinticinco años. Por eso, afirma convencido, “México es un país que se nos está escindiendo en el terreno social”.

Sin embargo, Woldenberg se muestra optimista en cuanto a la posibilidad de que las principales fuerzas políticas logren acuerdos que aseguren gobernabilidad, fortalecien-

do el liderazgo presidencial en razón de que cualquiera de los tres principales partidos tienen expectativas fundadas de llegar al poder ejecutivo en futuras elecciones. No se muestra partidario de la figura de jefe de gabinete pues, en la práctica, relegaría a segundo término a la figura presidencial, pero sí de inyectar algunas fórmulas del sistema parlamentario al presidencial, como podría ser, entre otras medidas, un gabinete aprobado por el congreso, que induciría a la construcción de mayorías. Expresa también que las cámaras ya son muy fuertes, aunque las consideremos débiles. Prueba de ello son las controversias entorno a la ley de ingresos y de presupuesto, sobre las cuales tuvo que pronunciarse y decidir la corte. Aunque no abunda en el tema del Poder Judicial, tiene una opinión favorable sobre la centralidad del papel que ha jugado a corte a últimas fechas; re-

conoce, sin embargo, que la justicia común, ésa que el ciudadano exige todos los días, sigue siendo una asignatura pendiente. No cree que deba relevarse totalmente el actual Consejo General del IFE y se pronuncia más bien por su sustitución gradual, lo mismo que para los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En suma, considera que las propuestas deben encaminarse hacia equilibrar y hacer un mejor diseño de los poderes, ahora que son poderes reales y que la pluralidad llegó para quedarse.

El Cotidiano. ¿Qué opinión le merece el proceso de discusión que encabezan el Poder Legislativo y los Partidos Políticos en torno a la Reforma del Estado?

Woldenberg Karkowsky. Ha sido muy importante que todas las bancadas se hayan puesto de acuerdo en una agenda muy ambiciosa de transformación constitucional, es decir, comprometerse a en un año estudiar, negociar y, eventualmente, reformar las materias que tienen que ver con lo electoral, la Reforma del Estado y el Régimen de Gobierno, el Poder Judicial y el tema de Federalismo y Garantías Sociales.

Sé que muchos han dicho que es una ley que no era necesaria porque bastaba con que se sentaran a la mesa y eso era suficiente. Pero creo que la ley no está de más, porque es eso, es un gesto que hacen diputados y senadores en relación a un compromiso para empezar a discutir. Creo que todo el mundo está atento a los resultados que eventualmente vayan a salir.

Para decirlo en una frase, creo que lo más importante de la ley es la agenda y el compromiso de los grupos parlamentarios de sentarse a discutir. Y eso no es poca cosa.

C. ¿Considera que los temas señalados en la Ley agotan la agenda, o en su opinión se dejaron fuera algunos puntos importantes?

W. Por supuesto que hay puntos que no están ahí. Pero entiendo que la intención no era meter todos los temas: no está la reforma fiscal, que tendría que ver con el asunto de las garantías sociales, no están las reformas a la Ley Federal del Trabajo, pero creo que es una agenda mucho muy basta. Lo que sucede es que es una agenda con grados de complejidad muy diversos.

En materia de reforma electoral los partidos y sus grupos parlamentarios tienen diagnósticos claros y propuestas precisas. Y no solamente ellos, sino que muchos académicos, intelectuales, organizaciones no gubernamentales, tienen un diagnóstico claro de lo que sucede en lo electoral y cuáles serían los campos que habría que refor-

mar. Hasta donde alcanzo a ver, me parece que ésa es el área que tiene grados de dificultad menor.

Y me voy al otro extremo: el tema de las garantías sociales, que para mí es un tema básico, creo que tiene grados de dificultad enormes. Trataré de explicarme. Si algo sucedió en los últimos veinte, veinticinco años en nuestro país, es que en materia política hubo un cambio espectacular, y que en buena medida el hilo de ese cambio estuvo dado por reformas electorales sucesivas.

En materia económica, sin duda, hubo un cambio también de enormes proporciones, operado desde las diferentes administraciones de gobierno.

Pero, en materia de lo que genéricamente se conoce como la *cuestión social*, ha habido un rezago enorme y creo que el problema medular del México de hoy es precisamente el que tiene que ver con las cuestiones sociales.

Creo que no es exagerado decir que México es un país que se nos está escindiendo en el terreno social. Que a las enormes desigualdades que siempre han marcado a México, se han venido acumulando en los últimos veinte, veinticinco años, rezagos muy marcados, y que entonces un tema como el de las garantías sociales, debería de ser uno de los ejes fuertes de la Reforma del Estado, entendido no solamente como una reingeniería de las instituciones estatales, sino como el compromiso estatal de atender las necesidades de su población.

¿Y por qué esto es tan complicado? Porque es relativamente sencillo ponerse de acuerdo en los enunciados. A estas alturas del siglo XXI, quién no va a estar de acuerdo en que la educación, la salud, la alimentación, incluso, el acceso a un medio ambiente decoroso no sean derechos de los ciudadanos.

El problema, entonces, no es solamente establecerlos como tales en la Constitución o la ley, sino convertirlos en derechos exigibles por parte de los ciudadanos, y generar los mecanismos para que las instituciones estatales estén obligadas a cumplir con esos derechos. Por eso me parece toral ese asunto, pero con unos grados de dificultad enormes.

C. Bajo este contexto, en algunas de sus participaciones ha advertido que, pese a los cambios y reformas que ha vivido el sistema electoral, la fórmula de gobierno se mantiene inalterada, lo que está generando agudos problemas de gobernabilidad. En su consideración ¿cuáles deben ser las acciones inmediatas, llámense reformas, que deben impulsarse para revertir lo anterior?

W. He dicho, en reiteradas ocasiones que México reformó prácticamente su sistema electoral y que el siste-

ma electoral nunca puede verse en sí mismo, sino que esas reformas impactaron el funcionamiento de todo el entramado estatal. México transitó de un sistema de partido casi único a un sistema equilibrado de partidos. Transitó de elecciones sin competencia a elecciones altamente competidas, y esos dos fenómenos aunados, es decir, partidos cada vez más fuertes y elecciones cada vez más competidas, han modificado todo el mundo de la representación política. Cualquier observador medio de la política nacional lo sabe.

Si hiciéramos un corte, hace treinta años –1977– todos los gobernadores, todos los senadores, la inmensa mayoría de los diputados, eran integrantes de un solo partido político y, por supuesto, en la cúspide de toda esta estructura estaba el Presidente de la República.

No creo que sea exagerado señalar que en esa estructura el resto de los poderes constitucionales se encontraban subordinados al presidente. Entonces, en aquellos años, teníamos mucha gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para hacer avanzar sus iniciativas; pero, por otro lado, un déficit democrático enorme.

Lo que logramos luego de esta espiral creciente de reformas electorales que siempre fueron acicateadas por demandas sociales y políticas, es que hemos construido un sistema democrático. Hoy, en el entramado estatal, tenemos un presidente que coexiste con un congreso donde él y su partido no tienen mayoría, un presidente que coexiste con gobernadores de tres, cuatro partidos diferentes, gobernadores que a su vez coexisten con presidentes municipales de cuatro, cinco partidos distintos. A veces los gobernadores, su partido, no tienen la mayoría en el Congreso.

La pluralidad llegó para quedarse. Lo que ha traído consigo problemas de gobernabilidad, traducida ésta como la dificultad que tiene el Ejecutivo Federal para que sus propuestas prosperen.

C. En este sentido, algunos especialistas advierten que la solución no debe llevarse a los extremos, esto es, de un presidencialismo México podría transitar a un semipresidencialismo ¿Qué opina usted al respecto?

W. Este no es un asunto exclusivamente mexicano. En América Latina ha avanzado un pluripartidismo que ha hecho difícil la construcción de mayorías estables en el Congreso que acompañen la gestión presidencial, es decir, ha irrumpido un nuevo tipo de problemas de gobernabilidad. Pero explorando las salidas que se han dado me parece que han resultado peores. Por ejemplo, gobiernos latinoamericanos han propuesto la segunda vuelta pero sólo para el presidente, mientras que sus partidos en el congreso no logran obtener la mayoría.

Ello nos da como resultado un presidente fuerte, legitimado, pero al mismo tiempo acotado en el congreso y eso no representa una salida a la falta de una mayoría que apoye la gestión del Presidente. Por ello creo que debemos inyectar algunas fórmulas del sistema parlamentario al presidencial.

C. ¿Cuáles serían esas fórmulas?

W. Es más fácil realizar el diagnóstico que elaborar la receta. Sin duda, el problema es la falta de mayorías en el congreso. Unos dicen que con el solo despliegue de las artes de la política puede arribarse a acuerdos. Y así es. Recordemos que en las elecciones intermedias de 1997, el partido en el poder perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el presidente Ernesto Zedillo, al frente del gobierno, sacó adelante acuerdos importantes producto de la negociación política. Pero recordemos también que muchos temas quedaron, y están aún, pendientes. Por supuesto, una buena política de acuerdos puede trascender las deficiencias institucionales. Pero hay que pensar qué se puede hacer desde el diseño institucional. Por ejemplo, un gabinete que es aprobado por alguna de las Cámaras del Congreso induciría a la construcción de mayorías. Dos o más fuerzas tendrían que pactar un programa de gobierno y reformas legislativas y comprometerse en un cogobierno: es lo que se conoce como un gabinete de coalición. Llevamos cuatro elecciones sucesivas –desde 1997– en donde no hay mayorías y no se ve que el pluralismo partidista se desvanezca. En ese sentido, me parece que si al presidencialismo se le agregan fórmulas parlamentarias, se allanaría el camino hacia la gobernabilidad.

Ahora, estas propuestas no están exentas de fallas. El presidente puede ser rehén de sus aliados o de las minorías. Por eso habría que encontrar el mecanismo para hacer que el Ejecutivo mantenga su liderazgo. Se me ocurre, por ejemplo, que si no son aprobados los nombramientos de algunos secretarios, luego de dos o tres propuestas, el presidente pueda hacerlo de manera directa, pues no se trata tampoco de amarrarle las manos.

Creo que el acuerdo en esta materia se puede dar porque cualquiera de las tres grandes opciones políticas en México puede gobernar el país, ya sea que en el 2012 el PAN conserve la presidencia, o que el PRD obtenga el triunfo o bien que el PRI recupere la presidencia, lo que representa el mejor acicate para esa reforma. Quiero pensar que los partidos preferirían arribar a acuerdos desde ahora, para que, en caso de obtener el triunfo, puedan gobernar con cierta holgura.

C. Se trataría entonces de redistribuir facultades. ¿Qué opina usted sobre otorgar más facultades al Congreso?

W. El Congreso cuenta con muchas facultades. Las Cámaras ya son muy fuertes, pero seguimos creyendo que el Congreso es débil. Si algo hemos aprendido en estos años es la fuerza que tiene el Congreso. Un ejemplo de ello es la discusión que se dio en torno a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en donde se presentaron serias diferencias entre el ejecutivo y el legislativo por lo que tuvo que intervenir la corte y resolver conforme a la Constitución.

Tal vez seguimos pensando en un presidente fuerte, como aquel que describía el Dr. Jorge Carpizo en su libro *El Presidencialismo Mexicano*, donde destacaba y analizaba las facultades metaconstitucionales del Presidente, pero esas facultades se acabaron. Hoy en día el jefe el Ejecutivo no nombra gobernadores, ni legisladores, y tampoco designa a su sucesor. Hoy es el voto de los ciudadanos, en un sistema de competencias, el que decide la integración de los poderes de la Unión. Por ello cualquier propuesta debe estar encaminada hacia equilibrar y a hacer un mejor diseño de los poderes, ahora que son poderes reales.

C. ¿Lo anterior significaría compartir un el gobierno bajo un programa? Algunos legisladores han manejado la propuesta de ir juntos en un Plan Nacional de Desarrollo ¿Cuál es su opinión?

W. Me parece que el tiempo que transcurre entre el día en que se lleva a cabo la elección y la fecha en que el presidente electo toma posesión del cargo, que son casi cinco meses, es un espacio propicio para hacer un programa de gobierno compartido. Lo explico. Para entonces el presidente conoce si su partido obtuvo mayoría o no en el congreso. Si esto sucede así, se dedica a elaborar su programa, lo presenta al legislativo y ahí se acaba el asunto. Pero, como lo hemos vivido desde hace cuatro elecciones, eso ya no ocurre así. Desde entonces, el presidente no ha conseguido la mayoría, por lo que ese periodo debiera aprovecharse para hacer un gobierno de coalición. Me parece que el hoy Presidente Calderón lo enunció, pero de ahí no pasó. Aun así, creo que el gobierno, cuando no tiene mayoría en el Congreso, tiene que buscar un aliado para poder gobernar.

C. ¿Cabe aquí la figura de Jefe de Gabinete?

W. Es una propuesta interesante. Pero creo que tiene dificultades para prosperar porque podría acabar siendo el verdadero gobernante y el presidente una figura más protocolaria.

C. ¿Qué pasa con el Poder Judicial, qué papel juega en la construcción del nuevo régimen?

W. Bueno, no es poca cosa señalar el nuevo protagonismo y centralidad del Poder Judicial en la vida política nacional. La Suprema Corte es hoy por hoy la salida inexcusable cuando se presenta un conflicto entre poderes. La Corte es la que debe resolver los problemas que se presentan. La vida está llena de conflictos y ahí el Poder Judicial juega un papel fundamental y cada vez mayor.

En los litigios que se dan entre los poderes, los cuales se están presentando cada vez con mayor frecuencia: controversias constitucionales, juicios de inconstitucionalidad (recordemos los asuntos que ha resuelto la corte en los últimos meses: el presupuesto, el SIDA en el Ejército, la competencia del Senado en los nombramientos en los órganos desconcentrados y, más recientemente, la ley de medios y la despenalización del aborto). La corte está resolviendo lo que antes resolvía el Presidente. Aunque cabe decir que la justicia común, ésa que el ciudadano exige todos los días, sigue siendo una asignatura pendiente.

C. ¿Cuáles reformas parecen pertinentes en materia electoral?

W. Lo electoral tiene su agenda propia y los temas están perfectamente definidos: reducción de los tiempos de campaña, reglamentación de las precampañas, financiamiento de los partidos. Hoy se discute mucho sobre la espiral creciente de recursos para los partidos políticos, pero me parece que sería un error quitar o bajar el financiamiento público si se siguen comprando espacios en radio y televisión. Entonces, podríamos optar o por suprimir la compra de espacios en radio y televisión o por medidas intermedias, poner topes a la compra en medios o que la compra se haga a través del IFE, a través de tiempos oficiales, lo que lo haría más barato. Se habla también de unificar los calendarios electorales, del relevo escalonado del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de muchos otros temas.

En este punto, me parece que el diseño del relevo de los consejeros del IFE no es el más adecuado, creo que se podrían ir relevando uno a uno a los nueve consejeros. Eso le daría más garantías a los partidos políticos y los obligaría a ponerse de acuerdo.

Lo mismo podría suceder para los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrían probarse fórmulas escalonadas en los relevos de los magistrados.

Reforma del Estado y régimen político en México

Arturo Núñez Jiménez*

Doctrinariamente puede sintetizarse que las dificultades actuales de la forma de gobierno en México se expresan en un presidencialismo con multipartidismo, en el cual las diferencias no se procesan productivamente, lo que, a su vez, puede desembocar en situaciones de ingobernabilidad y en una simulación democrática caracterizada por la ineficacia para reportar resultados tangibles para la comunidad nacional en términos de bienestar social. Ante esta situación, es que las fuerzas políticas han vuelto a revisar el inventario de opciones disponibles –parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo– a las que se puede echar mano para superar los problemas prevaletantes en el sistema mexicano de gobierno. Éste es en esencia el debate de las propuestas en torno al punto número uno del temario de la Ley para la Reforma del Estado.

Es sabido que, en el ámbito de las ciencias sociales, cada concepto y categoría de análisis tiene múltiples significados. Si bien la ambigüedad de las palabras ofrece ventajas para el desarrollo del pensamiento teórico, el riesgo frecuente consiste en que, cual nueva Torre de Babel, no haya posibilidad alguna de entendimiento racional al carecerse de un lenguaje común, así sea establecido convencionalmente.

Tratándose de la política, la dificultad es mayor: a la diversidad de concepciones, de escuelas y expresiones de esta disciplina como ciencia y filosofía, se adicionan los problemas que representa la lucha política práctica

con toda su carga de valoraciones, intereses y formas concretas de manifestarse.

Es en tal sentido que la noción Reforma de Estado tiene también variadas acepciones, al punto de que se le convierte en continente omnicomprendivo, con tantos contenidos que puede referirse a casi cualquier cosa, en demérito del rigor en el uso del término, no sólo en sus alcances científicos o aun como ejercicio de diletantes, sino también y sobre todo, de su utilidad práctica.

Identificada originalmente con la embestida neoliberal en contra del Estado de Bienestar de corte keynesiano, la Reforma del Estado tiene hoy en México alcances que trascienden

lo económico para, sin ignorarlo, adentrarse en las transformaciones políticas y sociales que obligan a la puesta al día del entramado institucional del país, especialmente el que requiere de reformas y adiciones a la Constitución General de la República.

Si bien la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril del presente año de 2007, elude definirla, establece en cambio cinco temas sobre los cuales “...deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales”. De esta forma, el sentido y los alcances de la Reforma a emprender del Estado mexicano ha quedado acotada a los

* Senador de la República.

siguientes ámbitos: 1) Régimen de Estado y Gobierno; 2) Democracia y Sistema Electoral; 3) Federalismo; 4) Reforma del Poder Judicial; y 5) Garantías Sociales.

Debe mencionarse que la Ley advierte que este temario no es limitativo y que pueden surgir "...otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado..." que podrán abordarse con la misma metodología de los cinco referidos y sujetos a dos condiciones: de que primero se concluyan aquéllos y de que se esté en posibilidad de desahogarlos durante el período de vigencia de este propio ordenamiento.

Independientemente de que la Ley para la Reforma del Estado contiene algunos elementos distintivos de la literatura del absurdo —que en México sería literatura costumbrista, al decir del inolvidable Manuel Buendía—, por aquello de que emplaza a los legisladores a legislar, son de rescatarse de ella varias aportaciones relevantes, ante una transición estancada y con graves riesgos de regresión autoritaria en la que la democracia devenga plutocracia (cuando sobre el poder del pueblo se ponga el poder del dinero).

Y es que, además del temario, la Ley establece una instancia de negociación y construcción de acuerdos que reivindica tal condición para el Poder Legislativo, del cual es una de sus vocaciones por excelencia como reflejo de la pluralidad política y social de la nación; una metodología a seguir, que incluye la consulta pública y la redacción de acuerdos; y un calendario sumamente ambicioso que busca culminar todo el proceso en el plazo de un año.

Ante las dudas sobre los doce meses previstos, es necesario aquí recordar a Max Weber, cuando refirió que sólo luchando por lo imposible se logra lo posible. Con todo, a mi entender, tan importante como el número de temas y reformas que sea factible sacar adelante, lo es poner en movimiento un circuito virtuoso de entendimientos que permita a la clase política mexicana salir del pasmo en que la dejaron seis años de falta de voluntad e incapacidad para concretar las reformas que México necesita y la sociedad merece.

En este ensayo me circunscribiré a desarrollar el primer tema considerado por la Ley para la Reforma del Estado, expresado en términos de Régimen de Estado y Gobierno. Lo primero que debe decirse en relación con el mismo, es que en su denominación prevaleció la confusión conceptual que mencioné al inicio. En la teoría política, ni en ningún diccionario sobre la materia, se registra un concepto tal. De nueva cuenta, el rigor conceptual no es asunto de diletancia y sí condición necesaria para saber bien a bien en dónde estamos parados y a dónde queremos ir.

Visto desde la ciencia política o el derecho, lo que hay conceptualmente son formas de Estado y formas de go-

bierno. Y aunque las tipologías respectivas han evolucionado en el tiempo, las clasificaciones contemporáneas postulan básicamente dos formas de Estados: el federal y el unitario.

En el primero coexisten dos órdenes jurídico-políticos, el de la federación y el de las entidades federadas que la integran, sin que exista relación alguna de jerarquía entre ellas; en todo caso, las entidades federativas son autónomas en todo lo que concierne a su régimen interior, siempre que no se oponga a las disposiciones constitucionales de la República. Una diferencia relevante consiste en que las normas federales se hallan vigentes en todo el territorio nacional y las normas estatales sólo tienen como ámbito espacial de validez el territorio específico del estado que las instituye.

En el segundo caso, el del Estado unitario, se tiene un único orden jurídico-político que rige en todo el territorio del país que está organizado de esta manera.

Para ir delimitando el primer tema de la Reforma del Estado es necesario evitar falsos debates. Es tal la carta de naturalización y el arraigo que tiene entre los mexicanos el federalismo como forma de organización estatal, que ninguna fuerza política relevante se ha pronunciado en el debate de nuestros días por reemplazarlo por la forma unitaria del Estado.

Independientemente del debate sobre el origen del federalismo mexicano, sea para los que sostienen que resultó de la imitación extralógica del federalismo americano o para quienes consideran que surgió de las realidades propias del país al punto que de no haberlo creado el genio del pueblo estadounidense lo hubiese hecho el del pueblo mexicano, lo cierto es que esta forma de Estado se arraigó entre nosotros por derecho propio al prevalecer sobre las pretensiones conservadoras del siglo XIX de adoptar una república centralista.

Tanto hicieron suyo el federalismo los mexicanos que, durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, no fue objeto de mayor debate —junto con las otras decisiones políticas fundamentales contenidas en la expresión del actual artículo 40 constitucional, en el sentido de que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal..."—, como no fuera el del nombre oficial del Estado al optar por el de Estados Unidos Mexicanos sobre el de República Mexicana.

En relación con el tema del federalismo —que es otro de los previstos en la legislación que se viene comentando—, la deliberación actual se halla centrada en 'federalizar' materias en el ámbito normativo en el sentido de descen-

tralizar un mayor número de facultades y más recursos desde el Gobierno Federal hacia los Estados y los municipios. Vale recordar aquí que en la etapa inmediata posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, 'federalizar' era centralizar competencias en el Gobierno Federal, como condición obligada para darle viabilidad a la consolidación del Estado nacional de los mexicanos.

No estando pues a debate la forma federal del Estado en México, como no sea para fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, en contrapartida sí lo está la forma de gobierno, cuya reforma es de enorme trascendencia para culminar la transición política del país con la instauración y consolidación de un nuevo régimen político.

He aquí otro concepto que no tiene significado unívoco. En su connotación inicial, régimen político hacía referencia precisamente a la forma de gobierno; en las modernas teorías sobre el cambio político, y especialmente en el que se concreta en la transición como el periodo de tiempo en que se evoluciona de un régimen político a otro, el término tiene que ver, al decir de Lucio Levi en el Diccionario de Política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, con "...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan tales instituciones".

En esta segunda acepción el régimen político se concreta en la calidad de las reglas electorales y de gobierno, distinguiéndose básicamente entre regímenes totalitarios y democráticos, clasificación a la cual, como es sabido, Juan Linz adicionó en los años sesenta del siglo pasado la de los regímenes autoritarios, que caracteriza a los que no podrían encuadrarse fácilmente en aquella dicotomía. Es en este sentido que México ha dejado atrás un régimen autoritario para adentrarse en la instauración de un régimen democrático.

En tanto régimen político como forma de gobierno, históricamente han existido también diversas tipologías; sin embargo, las modalidades modernas se sustentan fundamentalmente en el modo como se relacionan los poderes Legislativo y Ejecutivo, en lo que concierne a la elección de sus titulares y a la distribución de sus respectivas facultades. A partir de estos criterios la doctrina habla básicamente de la forma de gobierno parlamentario y de la forma de gobierno presidencial.

En la forma parlamentaria la designación del jefe de gobierno —entendido como Poder Ejecutivo— y de su equipo de trabajo, corresponde precisamente al Parlamento o Poder Legislativo ante el cual son responsables, razón por la cual puede incluso decretar su caída a través de la denominada moción de censura. A su vez, en determinadas cir-

cunstancias, el gobierno como Poder Ejecutivo está facultado para promover la disolución del Parlamento. Esta estructuración presupone que para formar gobierno debe existir previamente en el Parlamento una mayoría que lo sustente, sea unipartidista o coaligada según lo obliguen los resultados electorales; asimismo, el período de ejercicio del poder no es fijo, ya que está sujeto a que se mantenga la mayoría que hace posible la formación y el funcionamiento del gobierno. La crisis entre poderes se resuelve con la caída del gobierno y la convocatoria a nuevas elecciones. En el régimen parlamentario las jefaturas del Estado y del gobierno recaen en personas distintas, tanto en las monarquías como en las repúblicas.

Por lo que atañe a la forma presidencial de gobierno, la designación de quien es a la vez Jefe del Estado y Jefe del gobierno —el Presidente— se hace directamente por sufragio universal de la ciudadanía sin que intervenga el Poder Legislativo, como no sea en algunos países en que tiene a su cargo determinar en segunda ronda quién será Presidente si ninguno de los candidatos obtuvo una cierta mayoría requerida para ser reconocido como tal en la primera vuelta, o calificar la validez de la elección presidencial. El hecho de que los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sean elegidos por separado, se traduce en la posibilidad de los gobiernos divididos, o compartidos les llaman otros, en los que la mayoría partidista que conquista la presidencia no se corresponde con la mayoría prevaleciente en el Parlamento o Congreso. Esta arquitectura institucional, aunada a la existencia de períodos fijos para el ejercicio de las facultades del Presidente y del Parlamento o Congreso, impide la solución de la crisis derivada del enfrentamiento o no colaboración entre ambos poderes públicos, de no construirse mayorías coaligadas para la toma de decisiones. En este régimen el Presidente tiene la atribución de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, quienes no son responsables ante el Legislativo.

Si bien se reconoce que la parlamentaria y la presidencial son las formas de gobierno por excelencia, a partir de 1970 se propuso llamar semipresidenciales a aquellos gobiernos en los cuales —según los caracteriza Maurice Duverger— "el Jefe de Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un Jefe de Estado parlamentario normal. Sin embargo, el gobierno se confía a un gabinete formado por un primer ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento". En algunos casos, el Presidente puede cesar al primer ministro, por lo que éste requiere de la confianza tanto del Jefe de Estado como del Parlamento.

El signo distintivo del semipresidencialismo consiste en una estructura de autoridad dual, en la cual el Presidente comparte el poder con el primer ministro. Por ello Giovanni Sartori hace ver que en una situación de gobierno dividido, en el presidencialismo el conflicto institucional se da entre el Presidente y el Congreso mientras que en el semipresidencialismo el conflicto es entre el Presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento.

La Quinta República francesa es considerada el ejemplo más representativo de gobierno semipresidencial. En ese país, cuando se ha tenido mayorías distintas en el Ejecutivo y en el Legislativo, dado que el Presidente debe designar un primer ministro afín a la mayoría parlamentaria, se ha hablado de la 'cohabitación' para describir el hecho de que el Presidente es de un partido y el primer ministro de otro; cuando el partido que ganó la presidencia tiene mayoría en la Asamblea Nacional francesa, el primer ministro es del mismo partido que el Presidente.

Es por ello que Duverger describe al gobierno semipresidencial como una alternación entre el presidencialismo —con preponderancia del Presidente—, precisamente cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria, y el parlamentarismo, —con preponderancia del primer ministro— cuando dichas mayorías no coinciden. Otros autores no aceptan esta interpretación sobre la mecánica operativa del semipresidencialismo, al que consideran como un auténtico sistema mixto con características propias.

En México, aún cuando todavía en algunos ámbitos académicos y en el mismo debate político se duda si realmente hubo transición a la democracia, es indispensable reivindicar que así fue, en virtud de los cambios registrados en los sistemas electoral, de partidos y de gobierno, aunque hasta ahora sea una transición inconclusa, en la cual si bien se ha agotado ya lo que se identifica como el 'antiguo régimen' —el de la Revolución Mexicana—, aún no se ha instaurado ni mucho menos consolidado un régimen político democrático. Es ésta una asignatura pendiente en la agenda política nacional.

En el ámbito del sistema electoral, México transitó progresivamente de fórmulas exclusivamente mayoritarias a fórmulas mixtas que combinan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los órganos de la representación nacional. Cual variable independiente, el cambio en el sistema electoral tuvo consecuencias en la transformación del sistema de partidos, al pasar de uno con un partido hegemónico (el que gana la gran mayoría de las elecciones durante un período prolongado de tiempo, según la tipología sartoriana) a un sistema competitivo plural con tendencia al tripartidismo.

Los cambios acumulados en los sistemas electoral y de partidos han influido a su vez en los cambios en el sistema de gobierno, donde paulatinamente se ha dejado atrás un presidencialismo exacerbado avanzando hacia la configuración de un presidencialismo acotado. Según expresión, a la vez sintetizadora y clarificadora sobre la situación nacional, el propio Giovanni Sartori ha dicho que México pasó del hiper presidente al hipo presidente.

El 2 de julio del año 2000, al decidir electoralmente los mexicanos la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal después de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, así como la integración de las cámaras de diputados y de senadores al Congreso de la Unión sin mayorías absolutas preconstituidas, se agotó un régimen político y el país empezó a vivir una etapa abierta a grandes oportunidades para el avance democrático, pero también a grandes riesgos representados por la parálisis, el estancamiento y la posibilidad de una regresión autoritaria.

Recordemos con Maurice Duverger que "la separación de poderes depende, de una parte, del diseño constitucional que exista, pero de otra, y más importante, de la correlación de fuerzas que hay en el parlamento", y hace ver que un cambio en dicha correlación —que es el caso actual de México, acoto yo— "... puede ser tanto o más importante para un cambio de régimen político, que reformas constitucionales".

En tal sentido resulta entendible que si un mismo partido ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo Federal y la mayoría de las posiciones en ambas cámaras del Poder Legislativo, se privilegie la colaboración entre ambos poderes, en ocasiones casi al punto de que se borre la frontera entre ellos, porque sus titulares postulan y comparten un mismo proyecto. En contrapartida, cuando no coinciden el partido que ocupa la presidencia y el que tiene mayoría absoluta en el Congreso, o si ninguno la tiene, el conjunto o una parte de las fuerzas de oposición pueden darle mayor énfasis a la separación que a la colaboración entre los poderes públicos.

Lo ocurrido en el país durante el sexenio 2000-2006 puso a México en situación más cerca de la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo y del estancamiento en el desarrollo nacional que de la posibilidad de avance real en la construcción democrática. Ello se ha debido a que los actores políticos no han estado a la altura de las circunstancias para instaurar y consolidar un nuevo régimen político, aunque la mayor responsabilidad ha estado a cargo de quienes detentan el poder del Gobierno Federal.

El riesgo de la regresión autoritaria se concretó en mayor medida el año pasado durante el desarrollo del proceso electoral y su desenlace, cuando quedó claro que el dinero tiende a desplazar al poder del pueblo, habida cuenta del déficit de ciudadanía que reporta la brutal desigualdad social prevalecte, y de la interferencia de los poderes fácticos asociados a las estructuras económicas de corte monopólico que se han venido constituyendo en el país. Es por ello que también se requiere una reforma electoral profunda.

Doctrinariamente puede sintetizarse que las dificultades actuales de la forma de gobierno en México se expresan en un presidencialismo con multipartidismo, en el cual las diferencias no se procesan productivamente, lo que, a su vez puede desembocar en situaciones de ingobernabilidad y en una simulación democrática caracterizada por la ineficacia para reportar resultados tangibles para la comunidad nacional en términos de bienestar social.

Ante esta situación es que las fuerzas políticas han vuelto a revisar el inventario de opciones disponibles —parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo— de las que se puede echar mano para superar los problemas prevalectes en el sistema mexicano de gobierno. Este es en esencia el debate de las propuestas en torno al punto número uno del temario de la Ley para la Reforma del Estado.

Los planteamientos formulados hasta ahora permiten advertir que parlamentarismo y semipresidencialismo no están entre las posibilidades reales consideradas prioritariamente por los partidos políticos nacionales. Las principales propuestas se centran en lo que Dieter Nohlen ha denominado “presidencialismo renovado” en los casos de otros países latinoamericanos.

De lo que se trata básicamente es de incorporar a la forma de gobierno presidencial, profundamente arraigada en la historia y la cultura mexicanas, diversas instituciones y prácticas parlamentarizadas, que van de la adopción del “gobierno de gabinete” al fortalecimiento del Poder Legislativo mediante medidas tales como la aprobación de los nombramientos de los secretarios de Estado.

Sin pretender abordar aquí en forma exhaustiva el debate sobre este asunto trascendente para la vida nacional, sí refiero algunos de sus aspectos fundamentales.

Diego Valadés es quien ha contribuido en mayor medida a difundir las características esenciales del “gobierno de gabinete”, en donde el Presidente de la República designa un jefe de gabinete cuyas funciones esenciales consistirían en la coordinación del propio gabinete presidencial y la

interlocución con el Congreso de la Unión. Para avanzar desde la designación de este funcionario en la construcción de un circuito de entendimientos y acuerdos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, Valadés propone que una de las cámaras —preferentemente la de Senadores— ratifique tal nombramiento.

Jorge Carpizo y otros autores han expresado objeciones al gobierno de gabinete, sosteniendo, entre otros argumentos, que “los secretarios de Estado no deben tener dos jefes, sólo uno, el Presidente, quien designa al coordinador del gabinete con objetivos muy precisos. Generalmente no conlleva a buenos resultados la existencia de dos jefes, quienes pueden incluso llegar a discrepar”.

En contrapartida, Carpizo se cuenta entre quienes proponen que el Senado debe ratificar los principales o todos los nombramientos del gabinete presidencial, lo que puede contribuir adicionalmente a la conformación de mejores equipos de colaboradores directos del Presidente de la República, a la puesta en marcha de una dinámica de colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin las desventajas de la designación de un jefe de gabinete.

De ninguna manera estas propuestas agotan la riqueza del debate en torno al nuevo régimen político para México. Por la dimensión del trabajo solicitado no es posible abordarlas todas aquí. Baste mencionar que muchas se centran en fortalecer a cada uno de los tres Poderes de la Unión y replantear las modalidades de las relaciones entre ellos.

Otros planteamientos buscan generar mejores condiciones de gobernabilidad para el país desde el momento fundacional de designación de los titulares de los poderes públicos que tiene su origen en las elecciones. Tales son, entre otros, los casos de la segunda vuelta para la elección presidencial, el redimensionamiento de las cámaras legislativas, las reformas de los sistemas electorales para privilegiar más bien sea el principio de mayoría o el de proporcionalidad en la integración de los órganos representativos y la reelección de los legisladores.

Las instituciones de la democracia semidirecta —sobre todo, referéndum y plebiscito—, como complemento de la condición representativa de la República, también se han venido proponiendo para México desde hace ya muchos años, las cuales, además de alentar la participación ciudadana en torno a decisiones fundamentales, podrían servir asimismo para destrabar conflictos graves entre los poderes de la Unión, lo que entraña tanto riesgos como oportunidades.

Si se considera que el país ha tenido básicamente a lo largo de su vida independiente tres regímenes políticos —el del liberalismo, el del Porfiriato y el de la Revolución Mexicana— se apreciará lo trascendental que serán para el país las decisiones que se tomen para configurar el nuevo régimen político democrático en tanto forma de gobierno.

Coincidiendo con Sartori en el sentido de que “... difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”, también es menester advertir que la ingeniería constitucional y los diseños institucionales tienen límites claros en las realidades nacionales en las que se pretende incidir con reformas constitucionales de gran calado.

No se deben sobreestimar las dificultades de los diseños institucionales rebasados por el cambio, en relación con las actitudes y los comportamientos que reflejan la cultura política prevaleciente entre los actores que han de tomar las decisiones. Con frecuencia hay quienes responsabilizan de todos los problemas a esos diseños institucionales, sin considerar que con ellos el país avanzó hasta el punto en que nos encontramos hoy y, lo que es más grave, sin hacerse cargo de las responsabilidades propias en tér-

minos de voluntad y capacidad para asumir compromisos y cumplirlos.

Sin dejar de reconocer la necesidad objetiva de cambios institucionales, debemos cuidarnos de su promoción sin armonizarlos con la cultura política prevaleciente, ya que de otra manera estaríamos legislando para el “acátense pero no se cumpla” que tanto daño y simulación ha implicado desde la época colonial. Cambios institucionales y cambios en los comportamientos colectivos deben ir de la mano si queremos tener éxito en la Reforma del Estado mexicano. En tal sentido el gradualismo, más que una opción de estrategia adoptada deliberadamente, es una condición de realismo que se impone por sensatez para darle eficacia a las decisiones a adoptar.

En el marco del “institucionalismo contextualizado” que postula, Dieter Nohlen con frecuencia nos recuerda que “el contexto hace la diferencia” en cuestión de avances institucionales y contexto es historia, cultura, costumbres, prácticas, correlación de fuerzas y sistema de partidos, entre otros aspectos relevantes, los cuales no se pueden eludir si se quiere una reforma del Estado que sea a la vez viable y eficaz.



Universo Estudiantil
El portal académico de México

- artículos • noticias • resúmenes
- bibliografía • universidades
- actividades • foros

www.universoe.com

Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional

Lorenzo Córdova Vianello*

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El todavía hoy muy intenso sistema presidencial que establece la Constitución, está convirtiéndose, desde mi punto de vista, en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Pensar en la situación política actual, con las polarizaciones que se presentaron a lo largo del proceso electoral del año 2006 y la riesgosa situación de “quiebre” que se vivió durante los meses previos, pero sobre todo posteriores, a la jornada electoral del 2 de julio, implica necesariamente reconocer un desfase en el diseño de las instituciones del Estado mexicano y la intensa y plural vida política que hoy caracteriza a nuestra sociedad. Entendámonos: con esa afirmación preliminar no pretendo obviar el hecho de que todo proceso electoral democrático conlleva una alta dosis de confrontación política y que los ánimos tienden a exasperarse al fragor

de la contienda electoral; que los ánimos se “enciendan” es algo natural en todo contexto democrático caracterizado por un alta competitividad: también en Francia, unos días antes de la segunda vuelta electoral con la que se definió la elección presidencial en mayo de 2007, la candidata socialista, Segolène Royal, advirtió que Nicolas Sarkozy, su contrincante de derecha, era un “peligro” para la nación gala. Mi referencia busca hacer hincapié, más bien, en el hecho de que buena parte de la conflictividad política que caracterizó a nuestro país el año pasado, y que todavía hoy gravita en el ambiente, responde, en buena medida, a un diseño institucional que, lejos de abrir cauces institucionales que distiendan las tensiones políticas, las exacerba, y que, en vez de generar estímulos para la búsqueda

de consensos, estimula el inmovilismo y la confrontación políticas.

En ese sentido, y para decirlo en breve, el actual diseño institucional mexicano vive una evidente situación de agotamiento o, incluso, de potencial crisis (como, se insiste, amenazó con ocurrir en el 2006).

El profundo cambio político

El régimen político autoritario que emanó de la Revolución del régimen se fundaba, más que en las características autocráticas del mismo, que indudablemente las tenía (de hecho todos los sistemas presidenciales —unos más, otros menos, dependiendo de la cantidad de atribuciones que se hacen al Ejecutivo y a los equilibrios institucio-

* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas; Profesor, Facultad de Derecho, UNAM.

nales que se crean con los demás órganos del Estado— tienen, dentro de los sistemas políticos democráticos, una acen- tuada dosis autocrática¹, y son muchos, por cierto, los estudios que consideran al mexicano como uno de los sis- temas presidenciales con mayor concentración de poder), en las características “metaconstitucionales” de que goza- ba el ejecutivo (y que lo colocaban como la cabeza de todo el aparato político-decisional). Haciendo un símil, podemos decir que el presidente ocupaba el vértice de dos pirámi- des paralelas: la de la *estructura institucional* (es decir, tenía un peso mayor que el los demás poderes, tanto federales como locales) y la de la *estructura decisional* (el presidente tomaba, en última instancia, todas las decisiones de peso en el país).

Hoy en día, esas características han desaparecido casi por completo: el ejecutivo ha dejado de ocupar de manera exclusiva el vértice del sistema político y lo comparte con otros poderes, órganos y actores políticos. Además, la es- tructura decisional ya no pasa única y exclusivamente por el Ejecutivo y atraviesa otras instituciones, el Congreso, en primer lugar.

Ese cambio, evidentemente trascendental, se dio de ma- nera casi silenciosa dentro de los conductos instituciona- les que el propio sistema había creado. Fue el producto de una gradual y paulatina inclusión de diversos y cada vez más numerosos actores políticos en los espacios de repre- sentación a todos los niveles que, poco a poco, erosionaron la enorme concentración de poder en manos del Ejecutivo. A pesar de que ese cambio se dio más bien en los hechos y no en la estructura político-constitucional del régimen, creo que se trata cambio prácticamente irreversible. Aunque nada lo impide desde un punto de vista normativo, resulta casi impensable un regreso al viejo modo de hacer política y de tomar las decisiones colectivas. La clave de esa gran meta- morfosis de nuestro régimen político, como diversos auto- res han ya sostenido², fue precisamente la transformación de las reglas electorales que fueron permitiendo, primero, la inclusión de nuevos y variados jugadores políticos en el es- cenario político y en los foros de decisión, luego la cada vez mayor transparencia de las reglas del juego y, por último, la equidad en la contienda por el consenso ciudadano.

¹ Véase, por ejemplo, a Kelsen —autor de una de las teorías de la democracia más refinadas y acabadas—, quien dudaba entre considerar a los sistemas presidenciales como las más autocráticas de las formas de- mocráticas de gobierno o los regímenes más democráticos dentro de las autocracias.

² Véase Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

Esa es la razón por la que los cambios se han dado de manera central en las normas electorales. La prioridad en nuestro país fue lograr que las reglas democráticas, que en esencia ya estaban contempladas por nuestra Constitución, fueran de verdad aplicadas, que dejaran de ser algo inscrito solamente en el papel y que se convirtieran en institucio- nes efectivamente operantes. Dicho de otra manera, que aquellas condiciones que Dahl contemplaba como básicas de la *poliarquía*, o los que Bobbio llama “universales proce- dimentales” (es decir, las reglas del juego democrático), tu- vieran real y cabal cumplimiento. Ello no fue fácil: tuvieron que pasar casi veinte años y seis reformas electorales para garantizar un juego limpio y equitativo, premisas básicas de todo proceso electoral verdaderamente democrático; el resultado de esa serie de operaciones fue la transforma- ción radical de la representación nacional³. El paso de un país que, viendo que el mapa de las instituciones aparente- mente era monocolor, transita a otro totalmente distinto, diverso y variopinto, que refleja prácticamente todos los espacios de representación la pluralidad política que carac- terizan al país.

El cambio político que vivió el país fue, pues, el produc- to, no tanto de la reforma radical de la arquitectura y equi- librios institucionales del Estado, sino, más bien, de la transformación de la realidad política como el resultado de la renovación de las reglas del juego. Se trató no de una modificación estructural, sino de empezar a aplicar en los hechos las reglas que requiere toda democracia que funcione. Con excepción de las modificaciones que sufrieron las cámaras del Congreso para expresar mejor la plurali- dad política de la sociedad y la creación de órganos electo- rales autónomos —cambios importantísimos, sin duda, pero insuficientes por sí solos para hablar de transición— la es- tructura del Estado mexicano siguió siendo la misma.

Un diseño constitucional para un régimen que ya no existe

El esquema constitucional fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y hoy, luego del proceso de trans- formación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta disfuncional y perjudicial para la recreación de la convivencia democrática. Tenemos, para

³ Véase al respecto, además del texto de Becerra, Salazar y Woldenberg ya citado, Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratiza- ción mexicana*, Océano, México, 2000.

decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático —en donde las decisiones generalmente caían desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político. La metáfora que contrapone el así llamado “país legal” (el estado de las instituciones y de los equilibrios políticos establecidos y plasmados en la Constitución) y el “país real” (el estado de cosas político realmente existente), creo que es propicia para reflejar la situación actual del país.

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El todavía hoy muy intenso sistema presidencial que establece la Constitución, está convirtiéndose, desde mi punto de vista, en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos (que dio pie al fenómeno de los “gobiernos divididos”) las vastas facultades “metaconstitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando con ello significativamente la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como muchos han sugerido, que hoy tengamos un ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder en manos del ejecutivo es más acentuada.

Las exorbitantes atribuciones de que goza el Presidente lo hacen en gran medida el pivote alrededor del cual giran los equilibrios institucionales del Estado. No solamente encarna la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado —como ocurre, por definición, en los sistemas presidenciales—, sino que además concentra atribuciones que bien podríamos definir de autocráticas. La titularidad de la procuración de justicia y el monopolio de la acción penal, cuyo ejercicio es prácticamente discrecional (el lamentable episodio del desafuero de López Obrador es probablemente el ejemplo más emblemático de ello, en donde la manipulación del ministerio público federal para acusar primero y para exculpar después al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue evidente); las atribuciones en materia de regulación comercial que le permiten legislar por decreto en ese ámbito, el ser el árbitro supremo de los conflictos laborales que le permiten, por ejemplo, decretar de manera prácticamente libre y arbitraria el reconocimiento o el desconocimiento de un líder sindical o bien la validez

legal de una huelga, entre otras, son algunas de las muchas y poderosas facultades que la Constitución le confiere a la figura presidencial.

Lo anterior no es sólo una desafortunada circunstancia, sino que las implicaciones y consecuencias políticas hoy, como nunca, nos están estallando en la cara. Dos botones de muestra tomados de los sucesos políticos del último año: el informe presidencial que debería ser el acto por excelencia de la rendición de cuentas del titular del Ejecutivo frente al Legislativo y que supone el escrutinio y revisión crítica de la actuación del primero por parte del segundo, en los hechos, sigue siendo entendido por la anacrónica cultura presidencialista que todavía hoy perdura como el momento de apoteosis del poder presidencial. Hoy el informe, como lo demostraron los lamentables sucesos de septiembre pasado, es motivo de encono y fuente de conflictos, así lo evidenciaron, primero, la arbitraria exclusión del PRD de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados acordada por el PAN y el PRI, y luego la intransigencia y casi absurda necesidad de la bancada perredista al tomar la tribuna e impedir que el Presidente Fox hiciera su tradicional intervención en tribuna, debiendo limitarse a entregar, como lo pide la Constitución, su Informe por escrito. Algo así no habría sucedido de no tener el Informe de Gobierno el simbolismo político que todavía hoy tiene y si la interlocución entre el Ejecutivo y el Legislativo no fuera eventual, como ocurre, sino algo cotidiano.

Pero además, el sistema presidencial es una de las causas principales del lamentable desajustado en el que derivó el proceso electoral del año pasado. Y es que la apuesta en una elección presidencial es demasiado alta: ganar significa ganarlo todo y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político. Por un lado, alcanzar la presidencia de la República y el incommensurable poder que ello implica, acaba justificando casi cualquier cosa para hacerse de ella, desde actos ilegales (pensemos en el plan de financiamiento ilícito urdido por Fox y sus “amigos” para allegarse recursos en la elección del año 2000), hasta actitudes de dudosa calidad democrática (como las campañas de denuesto barato que privaron en el pasado proceso electoral). Por otro lado, la derrota electoral puede llegar a ser algo tan dramático como para propiciar actitudes franca y abiertamente irresponsables y planteamientos antidemocráticos. Son los costos de un juego que se basa en la lógica del todo o nada.

En pleno conflicto postelectoral, Miguel Carbonell hacía un ejercicio en el sentido de imaginar lo que habría ocurrido si, en vez de presidencial, el nuestro fuera un régi-

men parlamentario⁴: de constatarse su derrota, López Obrador jugaría un papel político importantísimo dentro de las instituciones al ser el líder de la oposición en el parlamento, pudiendo, desde dentro del entramado del Estado, jugar un papel de contención a las políticas del gobierno. Por el contrario, el actual sistema, por definición, excluye completamente a los derrotados (aunque lo sean por un solo voto) y no les permite tener un juego político desde dentro de las instituciones (entendámonos, a los personajes, no a sus partidos). Si pensamos que el pluralismo llegó para quedarse (y qué bueno que así sea), urge un profundo replanteamiento del sistema político mexicano para hacerlo acorde con la nueva realidad del país y la ruta hacia la parlamentarización del régimen no sólo es deseable sino, a estas alturas, muy probablemente necesaria.

No debemos olvidar que el gran problema que enfrenta nuestro sistema político es el de encontrar los cauces políticos e institucionales para encontrar condiciones de gobernabilidad, pero también hay que hacernos cargo de que el problema de la gobernabilidad —al cual haré alguna referencia más adelante— pasa ante todo por la disposición al diálogo y al compromiso y eso no depende ni de las instituciones ni de los procedimientos establecidos, aunque éstos sí pueden ser propicios para favorecer o estimular esa disposición. Dicho en otras palabras, la gobernabilidad de un sistema político no depende, y menos aun en las democracias pluralistas, de las instituciones que se establezcan, pues ésta depende en primera instancia de una dimensión política que rebasa la de la “ingeniería constitucional”; sin embargo, debe reconocerse que existen algunos diseños institucionales que son más proclives que otros para propiciar y motivar a los actores políticos a buscar y lograr acuerdos en determinados contextos.

Democracia y gobernabilidad

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la democracia mexicana (aunque ese es uno de los retos de todos los sistemas democráticos y, en particular, los de América Latina) es la creciente demanda de gobernabilidad. Es un problema no menor y muy delicado. Si por gobernabilidad entendemos la capacidad existente en un sistema político para tomar una decisión de manera rápida, expedita y que la misma sea eficaz y eficiente; es decir si se considera que la gobernabilidad depende de procesar ve-

lozmente políticas públicas con un alto grado de conseguir los resultados deseados, entonces seguramente el método democrático de toma de las decisiones colectivas (que conlleva la discusión, análisis y negociación de las propuestas, así como la generación de acuerdos y consensos previos al momento mismo de la decisión) no es el más gobernable, al contrario, implica seguramente retrasos y complicaciones que demeritan su grado de gobernabilidad.

En efecto, si la gobernabilidad es entendida en términos de reducir los canales de demandas de la sociedad al gobierno y de procurar las vías más fáciles y expeditas para tomar las decisiones, los gobiernos autoritarios o autocráticos, en los que la capacidad de decisión está restringida a favor de una o unas pocas personas colocadas en el vértice de la sociedad, resultan mucho más gobernables que un sistema democrático.

Lo anterior, me parece, no debe ser entendido en el sentido de que la democracia resulta incompatible con la gobernabilidad. De ninguna manera. Afirmar eso será tanto como sostener que la democracia es por naturaleza ingobernable o que, en todo caso, está condenada a un divorcio permanente con la rapidez, la eficiencia y eficacia en la toma de las decisiones. Lo que sí es cierto, es que debe tomarse en cuenta que la lógica intrínseca de las democracias hacen necesario un camino más complicado en el proceso decisional. Y es que la democracia no busca privilegiar la capacidad de tomar decisiones rápidas por encima de cualquier otra cosa. El sentido mismo de la democracia es permitir que todas las posiciones que se presenten respecto al sentido de las decisiones públicas sean tomadas en cuenta y ponderadas antes de adoptar las medidas o las políticas correspondientes. La finalidad de la democracia no es la expeditéz del gobierno, sino lograr que las decisiones sean el resultado del mayor grado de consenso posible y, en consecuencia, del menor grado de imposición. La democracia tiene por objeto lograr, en síntesis, el mayor grado de libertad de los destinatarios de las decisiones.

Ello implica, necesariamente, un decremento de la gobernabilidad siempre y cuando, se insiste, ésta sea concebida en términos de facilidad, rapidez y eficacia de las decisiones gubernamentales.

Para que una democracia resulte gobernable se requiere que un régimen tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos. Ello resulta todavía más necesario si enfrentamos un escenario de “gobierno dividido”, es decir, cuando el partido en el gobierno no cuenta con la mayoría de los votos en el órgano legislativo y está obligado, por ello, a buscar acuerdos con otros

⁴ Carbonell, M., “Renovar las instituciones” en *Enfoque*, suplemento dominical del diario *Reforma*, 13 de agosto de 2006.

partidos políticos (como ocurrió en nuestro país desde 1997 cuando ningún partido contó con una mayoría absoluta en la cámara de Diputados y, particularmente, a partir del año 2000, cuando la misma situación se extendió al Senado de la República). En síntesis, la gobernabilidad de un sistema democrático, depende, en primer término, de la generación de compromisos, de un constante acuerdo entre las partes.

La actual composición del Congreso, que se refleja en la falta de mayorías predeterminadas, abre muchos escenarios y plantea muchas dudas sobre la capacidad de enfrentar esta nueva realidad por parte de nuestros gobernantes. El reto consiste, pues, en fundar la gobernabilidad democrática en el mayor consenso posible y, sobre todo, en el más profundo respeto por opiniones divergentes. Democracia significa consensar, no imponer —aun a través de la regla de la mayoría— la propia visión del mundo, los propios valores. Hacer lo contrario, me parece, significa no sólo dar al traste con nuestras conquistas democráticas, sino también apostarle a una ingobernabilidad irresoluble.

Las rutas del cambio constitucional

Con el riesgo que toda simplificación conlleva, pero en un afán sistematizador, me parece que podemos reflexionar en torno al cambio constitucional a partir de dos hipótesis fundamentales que parten, cada una de ellas, de dos premisas básicas: en efecto, en términos generales, podemos afirmar que las constituciones son el resultado de profundas transformaciones históricas que implican la ruptura con el orden político preexistente ya sea a través de eventos violentos (como lo son las revoluciones) o bien por medio de grandes consensos entre los actores políticos de la sociedad. En el primer caso estamos ante lo que podríamos llamar «constituciones revolucionarias» (como la norteamericana o la mexicana de 1917), en el segundo caso, estamos ante las que podríamos definir como “constituciones pactadas” (como son casi todas las que se han promulgado en los últimos cincuenta años y de las que la más emblemática es probablemente la Constitución española de 1978). En todo caso, ya sea producto de una ruptura violenta o bien como consecuencia de un gran acuerdo político, una nueva constitución representa la base jurídica para un recambio total del sistema de gobierno que viene a sustituir al que hasta entonces existía.

No hay que dejar de tomar en cuenta que el recambio constitucional o, si se quiere, la regeneración constitucional, en cualquier caso, significa una ruptura respecto del

régimen preexistente y, por ello, constituye un verdadero parteaguas histórico, político y social. Esta es una de las premisas teóricas que requieren de definiciones específicas. Es decir, debe determinarse si las necesidades de cambio constitucional responden a un quiebre en cuanto tal (revolucionario o pacífico que sea) o bien son parte del proceso “normal” de renovación constitucional (reformas).

Para decirlo de otra manera y con un afán de distinción, podemos separar dos planos: en primer lugar, el que implica una mutación tan grande de las circunstancias políticas y sociales que la constitución pretende normar, que obligan a un cambio radical en sus principios y estructura. Este plano implica que por la vía de una nueva constitución (revolucionaria o pactada) esa sociedad se dote de un nuevo pacto constitutivo. El segundo plano corre por la vía de la reforma constitucional a través de los mecanismos que, en su caso, se prevén en la norma fundamental para su modificación. En este nivel, los cambios pueden ser o menores o profundos (al grado de que, por la envergadura de la reforma, tendiera a confundirse con la hipótesis de una nueva constitución).

En efecto, debe tomarse en cuenta que existen ciertas constituciones, como la nuestra, que admiten la posibilidad de ser reformadas, si bien —como es el caso— mediante un procedimiento agravado respecto de las leyes. Este hecho tiene la gran ventaja de que permite que la Constitución se vaya adecuando a los inevitables cambios que con el tiempo se producen en la sociedad y en la política.

¿En dónde está actualmente México? ¿enfrentamos una ruptura del orden político y social que amerita una nueva constitución o bien ante un desfasamiento grave del marco constitucional que obliga a una reforma a la Carta Magna?

Antes que nada, hay que decir que, en nuestro caso, la ruptura revolucionaria que conlleva la necesidad de un nuevo orden constitucional debe descartarse. En efecto, el proceso democratizador en nuestro país ha transitado por la vía pacífica a través de una gradual y paulatina serie de cambios institucionales y legales que fueron alentado el florecimiento de una rica pluralidad política y que permitieron que la misma se reflejara en los espacios públicos de representación política.

Pero también es cierto que, a pesar de esos cambios, el diseño constitucional del Estado sigue siendo, como mencionamos antes, el mismo que fue funcional a un régimen profundamente autoritario y vertical. Perduran aún equilibrios institucionales arcaicos —como también señalamos— que responden más a la lógica de un sistema autocrático que no a la de una sociedad democrática. Por eso, la trans-



formación del Estado para adecuarlo a los nuevos tiempos y a las nuevas realidades democráticas del país es más urgente que nunca. Y no se trata de una cuestión de mero maquillaje, sino de una reestructuración, en sentido democrático, de las instituciones y de los equilibrios que hoy en día en gran medida perduran en la organización del poder público de cara a una efectiva protección de los derechos fundamentales. El problema en este contexto es cómo dar pie a esos cambios, cuál es la ruta política para discutir y acordar las nuevas instituciones democráticas que requiere la sociedad.

Entre quienes se pronuncian por ese cambio, hay dos opiniones que divergen sustancialmente: por un lado, la de quienes piensan que la vía a seguir es la de una reforma constitucional mediante los mecanismos establecidos en la misma carta fundamental; por otro lado, la de quienes se inclinan por un texto constitucional de nueva factura, que

pasaría, consecuentemente, por la realización de una asamblea constituyente. El dilema no es menor, aunque, debe decirse desde ahora, ambas rutas son transitables.

El problema no radica en la intensidad de los cambios que pueden hacerse mediante cada una de esas opciones, pues nada prescribe que por la vía de la “mera” reforma (es decir mediante el procedimiento previsto en la misma Constitución) puedan operarse transformaciones de gran envergadura, incluso hasta como para cambiar la forma de gobierno misma. La diferencia radica más bien, me parece, en el distinto grado de complejidad que tiene cada una de ellas: la ruta de la reforma a través del artículo 135 pasa por órganos constituidos (las cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados) que deberían discutir y aprobar las modificaciones planteadas (insisto, por muy profundas y amplias que éstas fueran). Por su parte, la otra alternativa pasa por la convocatoria a un congreso constituyente que tiene una problemática política (por no hablar de la logística) mucho más compleja. Ésta última pasa no sólo por el consenso en reformar la constitución en un sentido determinado, sino por la generación de un acuerdo previo respecto a la realización de la misma asamblea constituyente. Para decirlo en breve, el problema es el de un doble consenso consecutivo: en la forma del cambio (que en este caso no es menor) y en el fondo del mismo.

La discusión sobre la forma no es para nada irrelevante y puede acabar abortando una vez más la posibilidad de realizar un profundo cambio al mapa del Estado.

Y eso hay que tenerlo en cuenta: pensando en la importancia de transformar las instituciones, la ruta para hacerlo parece ser algo sobre lo que tal vez no vale la pena romper las lanzas.

En todo caso, y creo que éste es el dato más importante, independientemente de la ruta por la que acabemos optando, la Reforma del Estado no puede sino ser el producto de un acuerdo que involucre a *todas* las fuerzas políticas existentes: un constituyente no incluyente y que representa sólo a una parte de la sociedad es una profunda farsa con pretendidos visos democráticos una profunda reforma constitucional que se imponga por el mero mayoriteo (aunque éste sea legal), merma la convivencia pacífica y democrática. Éstos son necesariamente tiempos de consenso y eso debe quedarle claro a todos. No hacerlo implica una irresponsabilidad histórica de la que podremos arrepentirnos profundamente y durante mucho tiempo.

Democracia y elecciones en el marco de la Reforma del Estado

René Arce*

— Cuando hablamos de Reforma del Estado hablamos de la imperiosa necesidad de fortalecer a un Estado nacional que ha sido debilitado a partir de la imposición del dogma monetarista. La idea es robustecer al Estado nacional a partir de criterios democráticos y la única manera de fortalecer democráticamente al Estado es acercar a los ciudadanos a una institución que hasta ahora ha sido ocupada y cercada por intereses cupulares y particulares.

Conceptos generales

El concepto “Reforma del Estado” históricamente ha hecho referencia a modificaciones institucionales de gran calado. Para entender el debate actual por encima de las coyunturas es necesario entender la evolución de lo que se conoce como reforma del Estado y las funciones que ha desempeñado a lo largo del tiempo.

En un principio, es decir, en los albores de la modernidad, la Reforma del Estado se propuso racionalizar la estructura de gobierno para superar el sistema feudal-patrimonial, cuyo eje fundamental fue la disgregación territorial. Por ese motivo la Reforma del Estado

fue entendida como la desaparición del sistema feudal y la aparición, propiamente dicha, de los estados-nación. Fue un paso decisivo que tuvo como eje la distinción entre la propiedad privada y la propiedad pública. Esto permitió el surgimiento de nuevos medios de administración, lo cual implicaba el establecimiento de una estructura administrativa. La principal preocupación del reformismo fue la gestión del poder que se plasmó en la aparición de las monarquías absolutas para garantizar la unificación política. Dentro de la evolución de la estructura burocrática se formaron cuerpos de funcionarios monárquicos distintos a los militares y eclesiásticos que proveyeron estabilidad al sistema monárquico.

Posteriormente, en el periodo iluminista, las reformas se ocuparon del aparato político: mantener y vigilar a

la sociedad desde la cúspide; la política concernía al príncipe y sus ministros, mientras que el resto de los funcionarios ejecutaban tareas operativas. Sin embargo, una segunda etapa de las reformas se centró en frenar el absolutismo de los príncipes y equilibrar el poder. Se formularon nuevas doctrinas constitucionales cuyo fin fue darle importancia al sistema legal por encima del poder monárquico. Bajo el nuevo principio de legalidad, se formalizó la personalidad del ciudadano al dejar de ser súbditos y ser depositarios de derechos civiles y políticos; aunado a esto, los gobernantes y representantes de las instituciones públicas se apegaron al marco de la ley dejando a un lado la discrecionalidad en el manejo del poder.

Durante el proceso de reformas uno de los elementos fundamentales

* Senador de la República.

para la construcción del Estado moderno fue la distinción entre la esfera pública y privada, las cuales se encontraban confundidas haciendo que los representantes y gobernantes no tuvieran freno al hacer de los bienes del gobierno bienes propios. Con esta distinción surgió el derecho privado como regulador de la propiedad privada y de las actividades económicas, mientras que el derecho público se encargó de organizar las actividades políticas.

La Reforma del Estado en México

La creación del Estado moderno en México comenzó con la construcción de las instituciones del Régimen de la Revolución, como resultado de la necesidad de establecer la pacificación del país ante la lucha de facciones entre los ejércitos acaudillados. En esa lucha triunfó la facción constitucionalista, la cual impulsó el marco jurídico y político que nos rige hasta hoy. A partir de este momento se logró pasar del caudillismo militarista al sistema presidencial civilista.

Un primer momento de las reformas en México fue representado por el gobierno de Cárdenas, el cual promovió cambios en la administración pública para establecer mecanismos de mediación corporativa entre el Estado y los trabajadores. La segunda etapa de las reformas estuvo encabezada por Adolfo López Mateos a través del Desarrollo Estabilizador, cuyo intento fue llevar adelante el programa de reformas sociales mediante la penetración del Estado en la vida económica con el objetivo de acelerar la industrialización del país y la atención de las demandas sociales. La tercera etapa se registró durante la administración de José López Portillo bajo dos vertientes: la reforma política, reglamentada por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1978, que abrió cauces institucionales para que los partidos de oposición, sobre todo de izquierda, entraran en la competencia electoral y, por otra parte, la reforma administrativa, codificada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que reorganizó a las entidades del gobierno federal mediante la sectorización de los organismos descentralizados según su rama de actividad en la secretaría correspondiente. La cuarta y última etapa puede ser ubicada en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Ésta se llevó a efecto mediante reformas constitucionales, bajo el propósito declarado de redimensionar al Estado que había funcionado bajo el marco del período intervencionista.

Por diferentes e incluso contradictorias que hayan sido estas reformas, el común denominador que las identifica es

que fueron realizadas con el objeto de efectuar modificaciones en un mismo régimen para favorecer su continuidad; sin embargo nunca se logró el correcto funcionamiento del Estado de derecho, así como tampoco se pudo erradicar el patrimonialismo, es decir, la cultura arcaica que confunde los bienes privados con los bienes públicos.

El desafío que hoy se nos plantea respecto de la reforma del Estado es enorme: hay una larga lista de asuntos sin resolver. Se antojaría, por ejemplo, una racionalización administrativa con el propósito de hacer que el aparato de gobierno cumpla su cometido de servicio público y donde los funcionarios fuesen seleccionados por sus capacidades y no por sus lealtades personales. A estas alturas no hemos podido romper con las ataduras patrimonialistas por las que no se pueden establecer controles ni fijar responsabilidades y castigos contra los malos funcionarios. Esto camina de la mano con la inoperancia de nuestro escuálido Estado de derecho. Será difícil que éste se haga una realidad en tanto que el poder discrecional siga existiendo. Las reformas tanto intervencionistas como neoliberales se dieron en medio de un régimen autoritario que lo mismo avaló una y otra estrategia económica. Hoy hay que deshacerse de esos modelos de desarrollo que han mostrado sobradamente sus defectos y también tirar al basurero de la historia el presidencialismo autoritario. De lo que se trata es de llevar a cumplimiento una reforma del Estado que produzca un cambio de régimen político.

Reforma del Estado y democracia

Teniendo como soporte estos antecedentes, debemos decir que hoy la "Reforma del Estado" tiene una inspiración fundamentalmente democrática. De esta manera el tema de la reforma del Estado se vincula necesariamente con el tema de la transición a la democracia pues, ciertamente, las reformas institucionales de largo aliento han tenido lugar dentro del marco de la evolución de los regímenes políticos. La relación entre la Reforma del Estado y la democracia radica en que se ha instaurado en medio de una mutación pacífica; en contraste, las revoluciones históricas transformaron los sistemas políticos por medio de la violencia. Como se vio anteriormente, en los albores de la modernidad el cambio del feudalismo a las monarquías absolutas y de éstas a las monarquías constitucionales en muchas ocasiones fue un proceso violento. En contraste, el paso realizado (sobre todo en el mundo iberoamericano) en el último tercio del siglo XX de las viejas autocracias militares a la democracia se produjo de manera incruenta.

En este contexto encontramos una diferencia marcada entre la violencia ejercida por los regímenes autoritarios y el diálogo tolerante de los procedimientos democráticos. La clave de una transición bien lograda es hacer de la democracia, como cultura política, un procedimiento en el que las controversias se diriman por la vía pacífica. Los actores involucrados en la trama deben frenar sus propios ánimos y expectativas para contribuir al avance del conjunto. Como ha sostenido Jürgen Habermas, una de las claves de la democracia es la auto-limitación de los actores. En tal virtud, es preciso recordar que andamos en busca de un sistema estable, lo cual no quiere decir que queramos propiciar la inmovilidad.

Pues bien, en periodos de transformaciones profundas, sobre todo cuando se trata de cambios con pretensiones democráticas, la vertiente que debe prevalecer es la del consenso, la de la convergencia y los acercamientos, no la opuesta: la de los disensos, los desencuentros y los distanciamientos. El compromiso es uno de los principales distintivos con las democracias; el acuerdo entre las partes, en donde las partes renuncian a algunas de sus pretensiones para encontrar una solución común al conflicto de intereses. Como decía Hans Kelsen, la democracia es convergencia de intereses, mientras que la autocracia es imposición de uno de los intereses en juego por encima de los demás; por lo tanto, el papel de la democracia consiste en encontrar un equilibrio a través del entendimiento.

Hoy en México tenemos un avance de la cultura democrática que ha desplazado, mas no completamente, a la antigua cultura autoritaria; tenemos el deseo de reformar nuestras instituciones y leyes teniendo como estrella polar a la democracia; sin embargo, no contamos con un conjunto de alianzas de fuerzas sociales y políticas significativas para echar adelante un proyecto común, comprometido y un nuevo pacto social.

Se dice que la Reforma del Estado es un elemento fundamental del fortalecimiento de la democracia, por ello es necesario remitirnos al origen de este concepto para lograr dimensionar la relación entre ambas categorías porque no todos comprendemos lo mismo cuando hablamos sea de la Reforma del Estado sea de la democracia como forma de gobierno.

¿Qué entendemos por cambio democrático?

Para los antiguos griegos la democracia se pensaba como resultado de la deliberación entre quienes tenían derechos

políticos, es decir, los griegos consideraban la deliberación como un método por medio del cual se podían dirimir controversias. De tal forma, la democracia puede ser considerada como un sistema que demanda, para su buen funcionamiento, que todos los participantes obedezcan voluntariamente las “reglas del juego” en las que ellos mismos han coincidido en elaborar.

La democracia, en primer lugar es una forma de gobierno que erróneamente ha sido confundida con el gobierno de la mayoría. Sin embargo, eso no es cierto: regímenes inspirados en el principio de mayoría ha habido muchos. Pensemos, simplemente, en el fascismo o en el nazismo. Actuaron también bajo el principio de mayoría y no por ello eran democráticos. Más bien lo que caracteriza a la democracia es el respeto por las minorías de tal manera que la democracia es el gobierno de todos, mayoría y minoría incluidas. Por esa razón, Kelsen decía que el principio fundamental de la democracia es el “compromiso” entre mayoría y minoría; entre consenso y disenso. Eso sólo se puede lograr mediante el diálogo.

Ahora bien, para un país como México es difícil sustituir la vieja manera de hacer política sustentada en el verticalismo, la imposición de la decisión que viene desde el vértice. Es difícil porque implica adaptarnos a un procedimiento distinto cuya base de funcionamiento es la horizontalidad, la búsqueda de acuerdos, y la negociación. Estamos en una especie de limbo en el que el sistema autoritario ha dado de sí, pero no adoptados aún en todas sus consecuencias el sistema democrático. Y al no tener un sistema de gobierno congruente con la situación política, económica y sociocultural actual, tenemos un desfase peligroso entre nuestras instituciones y el “espíritu del tiempo”, es decir, el ritmo de las transformaciones en curso. Ello nos coloca en un estado de vulnerabilidad dado que la violación sistemática del orden jurídico y la confusión reinante son asuntos de todos los días: cualquiera puede quebrantar las normas sin temor a las posibles repercusiones que ello acarree. En paralelo, no hay claridad acerca de lo que queremos hacer con el país. La gravedad del problema radica en el surgimiento de un estado de descomposición evidente. Es por esta razón que la Reforma del Estado es fundamental para la consolidación de la democracia y para evitar la degradación: sin reglas claras que regulen la lucha por el poder, la disyuntiva se hace patente. Entre el autoritarismo o el caos la ciudadanía pierde. La violencia fuera de control –provenza del vértice o de la base– pone en jaque la deliberación, la formación de consensos y el compromiso democrático.

Hemos de preguntarnos, entonces, cuál es la razón válida para optar por la democracia como propuesta para no caer en la anarquía o la tiranía. En primera instancia, según argumentos muy consolidados al respecto: las democracias favorecen la participación de los ciudadanos; en ellas hay vigilancia sobre los gobernantes, hay tolerancia y aceptación de la oposición, las organizaciones civiles y partidos políticos son autónomos frente al Estado, los procesos electorales y el sistema de representación funcionan efectivamente, se fomenta la participación mientras que la negociación ocupa un lugar central para lograr acuerdos colectivos. En las dictaduras, por el contrario, se obedece a la imposición; no existen contrapesos al poder de los funcionarios públicos, o esos contrapesos son muy débiles; no hay tolerancia, no hay autonomía de las organizaciones civiles; los procesos electorales son de naturaleza superficial (se reducen, simplemente, a cumplir funciones protocolarias) y la participación política como motor de transformación no existe: la voluntad de los ciudadanos, en todo caso, es manipulada.

Se sabe que los atisbos democráticos aparecen cuando las élites oligárquicas comienzan a brindar concesiones en favor de los derechos individuales y políticos anteriormente conculcados; cuando empiezan a removerse los obstáculos para hacer viable el cambio de gobierno; cuando se acepta la existencia de actores sociales y políticos que hasta entonces habían sido proscritos. Hasta aquí sólo se habla de la liberalización que en sí misma es un elemento necesario pero no suficiente para la democratización que aún puede revertirse por el dominio político de las fuerzas armadas, la persistencia de las desigualdades en consonancia con el arraigo de poderosos intereses económicos. Sin embargo, una señal de que la transición ha sido alcanzada es la disolución de la oligarquía gobernante y su sustitución por un nuevo bloque de fuerzas, el establecimiento de una nueva y justa legislación electoral, la celebración exitosa de elecciones limpias y libres e, incluso, la culminación de los trabajos de la asamblea constituyente que produce una nueva institucionalidad.

El cambio político tiene lugar cuando el principio ideológico en el que se sustentaba el régimen, en este caso autoritario, es decir, la disuasión a través de la violencia o la manipulación, viene a menos. En ese sentido, la coalición de fuerzas que lo apoyaron y en las que ciertamente puede haber segmentos sociales importantes, sufre fracturas y se disgrega paulatinamente. Mientras que el viejo principio se diluye, otro se fortalece enarbolando las libertades civiles y políticas así como la igualdad (tema por demás recurrente).

La antigua coalición es sustituida por otra con mayor capacidad de agregación y respaldada por amplios sectores sociales organizados y movilizados; el flujo de poder que procedía de arriba hacia abajo comienza a cambiar de ruta moviéndose de abajo hacia arriba; el pluralismo horizontal y civil sustituye al corporativismo vertical y estatal. Así se trata de demostrar que la democracia sirve mejor para canalizar la conflictividad y el dinamismo de mejor manera que la dictadura.

Ahora bien, el concepto “cambio político democrático” puede despertar en algunos la ilusión de que el paso es irrefrenable, un poco a semejanza de aquella anunciada transición a la sociedad socialista; pero la verdad es que de suyo la crisis de un régimen autocrático no asegura la transición a nada; menos aun la instalación de una constitución democrática. La amenaza de estancamientos, desviaciones y retrocesos no ha sido conjurada. Más incluso: entre las democracias ya instaladas a las que con frecuencia se les añaden los adjetivos de inciertas y frágiles, ninguna está exenta de dificultades y peligros, ninguna ha recibido un certificado de perpetuidad.

La Reforma del Estado y las elecciones

Con objeto de orientar democráticamente el cambio político en nuestro país, se han alcanzado consensos significativos: el Senado aprobó una ley para impulsar a nuestras instituciones políticas a avanzar en la transición democrática: el condensado de este propósito se encuentra en la Ley de Reforma del Estado. Esta ley obliga al Congreso de la Unión a respetar un calendario preciso de actividades y prevé la participación formal de los partidos políticos y los poderes de la Unión, los gobiernos estatales y municipales con vigencia de 12 meses. Considera un procedimiento para alcanzar acuerdos en los siguientes temas: I. Régimen de Estado y gobierno; II. Democracia y sistema electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del poder judicial, y V. Garantías sociales.

Contra los malos augurios de personas que no confían en nuestra reforma, como el politólogo Giovanni Sartori, la Reforma del Estado en México ha dado ya pasos en firme: es absurdo menospreciar el inicio de una discusión institucionalizada. La posibilidad de que la Reforma del Estado se concrete durante la presente legislatura significaría un gran avance en el proceso de consolidación de la democracia. Los actores políticos coincidimos en la importancia de modificar la estructura del Estado con el ánimo de hacer funcional nuestra democracia y garantizar la efectividad

del gobierno; se vislumbra la necesidad de hacer del compromiso democrático el elemento fundamental para lograr avances en cada tema englobado.

Convengamos en que uno de los factores esenciales para el fortalecimiento de la democracia es la celebración de elecciones limpias, libres y con reglas claras. Para nadie es un secreto que la necesidad de reactivar la Reforma del Estado se debió al imperativo de revertir la tendencia negativa registrada en la elecciones del año pasado en las que volvieron a surgir vicios e irregularidades que se creían superados.

Fue un craso error pensar que, por haber logrado la alternancia en el gobierno federal mediante elecciones libres y competidas en el año 2000 cuando Vicente Fox ascendió al poder, se había logrado con eso la democratización del país. La verdad es completamente distinta. Que tengamos hoy por segunda ocasión un gobierno de un partido distinto del que tradicionalmente nos gobernó, no quiere decir que la democracia ya se instaló entre nosotros. Todavía falta mucho camino por recorrer para que eso se logre porque hay elementos viejos y nuevos en la política nacional que no tienen que ver en absoluto con la democracia.

La reforma electoral, se presenta como uno de los temas en donde la Reforma del Estado tendrá mayor impacto; así mismo es herramienta de vinculación entre las instituciones y la ciudadanía.

Esta reforma, parte de la constatación de que a lo largo de las tres décadas pasadas se han presentado diversas transformaciones en materia electoral. Algunas positivas, otras negativas. Caminamos en una especie de zig-zag. Faltan procesos a instituciones por consolidar. Tal como ahora existe la ley electoral tiene espacios de discrecionalidad u omisiones que afectan la buena marcha de los procesos comiciales en su conjunto. Por esas razones es preciso poner al día el marco jurídico e institucional para hacer funcionar debidamente nuestro sistema democrático. La exigencia más importante es que la ciudadanía pueda contar con un sistema electoral confiable, que haga frente a los intentos por manipular o distorsionar el derecho político fundamental de los ciudadanos de elegir libremente a sus representantes y gobernantes.

Convengamos en que el cambio político en México es resultado de movilizaciones sociales que se fueron suscitando bajo el Régimen presidencialista. Ese cambio tuvo como uno de sus puntos relevantes, efectivamente, la alternancia. Ese fue un punto de llegada y a la vez de partida importante para nuestros afanes democráticos. Sin embar-

go, ese hecho por sí sólo no fue suficiente, puesto que la consolidación de un régimen democrático que sea representativo, legítimo y eficaz, requiere de nuevos ajustes en el terreno legal e institucional.

De allí que hoy sea imperativo que las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión busquen la formación de acuerdos y consensos para abrir una nueva etapa, mediante la realización de una reforma electoral que haga frente a los nuevos desafíos que tenemos por delante.

Existe un problema de legitimidad nacido de una legalidad aún por mejorarse. De tal forma, es evidente que la justificación del mandato político estará mejor cimentada en la medida en que logremos sustanciar el marco legal que regula los comicios federales. Al respecto debemos admitir que una de las demandas más sentidas en términos sociales es la que se refiere al alto costo de la política en general y de los partidos en particular así como del alto precio que hay que pagar en cada elección. Junto a este problema está el de la equidad en la competencia electoral. La democracia es ante todo un sistema justo para resolver las controversias y un procedimiento a través del cual los ciudadanos pueden sustituir periódicamente a sus gobernantes y representantes sin recurrir a las armas. La libertad para participar en la vida pública de la nación implica, necesariamente, la igualdad de condiciones en la competencia. En México sabemos de sobra que la equidad en la competencia es una de las tareas pendientes. Por eso debemos dar pasos concretos para que los partidos cuenten con la necesaria igualdad de condiciones como lo son la organización general de los comicios, el acceso a los recursos económicos, a las campañas electorales, a la promoción del voto y, sobre todo, un tratamiento equitativo en los órganos autónomos que llevan a cabo el recuento y la impartición de justicia en esta materia.

Falta mucho por hacer en cuestiones de fiscalización, de manejo de recursos y rendición de cuentas tanto de la autoridad electoral como de los propios partidos políticos. Ante esta situación el reclamo ciudadano recae en que no se despilfarren los recursos; que intereses privados, nacionales y del exterior no interfieran en nuestros comicios; que se evite ejercer influencia indebida sobre los partidos políticos y sus candidatos.

Hemos tenido varias reformas en materia electoral: en 1978 entró en funciones la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para abrir las puertas de un sistema fundado en “el régimen de partido casi único”. En 1986 entró en vigor el Código Federal Electoral que incluyó dos grandes novedades: de una parte, estableció

reglas claras para el financiamiento de los partidos con base en la proporción de votos y diputados obtenidos por cada instituto político. Fórmula ciertamente discutible pero que trajo consigo la disposición que los partidos recibieran financiamiento por parte del Estado. Por otra parte, esa legislación permitió la formación de coaliciones electorales prácticamente sin restricciones. En 1987, ya con la legislación de 1986 y moviendo el centro de atención hacia la composición de los órganos legislativos, el número de representantes populares aumentó a 200 en la vertiente proporcional. El propósito fue incorporar a las corrientes políticas que hasta ese momento habían sido obligadas a desempeñarse en la marginalidad. Ese es el momento en el que se impulsa de forma decisiva la competencia plural, aunque todavía desigual, por el voto. Ciertamente, un paso fundamental en el proceso de reformas electorales fue la creación, en 1991, del Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual sustituyó a la Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación. El IFE fue creciendo en importancia y credibilidad. No obstante, uno de los hechos más lamentables de las elecciones de 2006 es que el IFE perdió credibilidad entre la ciudadanía y prestigio entre los actores políticos.

No cabe duda que necesitamos una reforma electoral que resuelva los faltantes acumulados. En los comicios electorales pasados, además de retomar prácticas de antaño, se invirtieron cantidades millonarias en promover el voto corporativo, la negociación tras bambalinas, la difusión de spot publicitarios promoviendo las campañas negativas. Para enfrentar estas nuevas formas de distorsión o manipulación es preciso elaborar una legislación que forme otro Instituto jurisdiccional con una verdadera independencia frente a los partidos políticos y los intereses creados; legislación que, a la vez, conceda más atribuciones de sanción contra los delitos electorales. De allí la razón por la cual se ha propuesto la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana. Delitos e irregularidades como los ocurridos el año pasado deben ser perseguidos de oficio y no a querrela de parte.

Uno de los temas más polémicos y acuciantes del problema electoral es el de los medios de comunicación y, en especial, de la televisión. Es impostergable que se legisle en esta materia. Hay concordancia con quienes han propuesto que adoptemos el modelo europeo que cancela, explícitamente, la posibilidad de que se contraten, por parte de entes público o privados, tiempos comerciales para las cam-

paññas electorales. Esto traería por consecuencia una competencia centrada en la propuestas más que en las imágenes; o se, más en las ideas que en el impacto mediático.

En esta reforma, insistimos, se tiene que regular el financiamiento a los partidos políticos de una manera más equitativa siguiendo el principio de que la democracia es una contienda equitativa por el poder. En el mismo tenor se debe permitir la formación, irrestricta, de coaliciones electorales, uno de los grandes logros de la legislación que hizo avanzar a la democracia mexicana. Para lograr el fortalecimiento de las prácticas democráticas y reivindicar a la política, es indispensable revisar la fórmula por la que se otorga financiamiento a los partidos políticos, en particular en lo que se refiere a la asignación de dinero público. Uno de los mecanismos para lograr este cometido es distinguir el costo de una elección para presidente de la república, senadores y diputados federales, de una elección intermedia donde sólo se elige a los diputados federales. Es necesario que se consoliden las tareas de fiscalización de la autoridad electoral puesto que las indagatorias sobre el financiamiento ilícito de las últimas campañas tuvieron que enfrentar múltiples obstáculos, falta de colaboración y aprovechamiento de cualquier resquicio legal o de interpretación de la ley para que la autoridad electoral no conociera con debida oportunidad y profundidad los hechos que se investigaban. El proceso mismo ha generado dudas respecto a la imparcialidad con la que se llevaron a cabo las investigaciones.

El costo del actual sistema electoral y, sobre todo, el costo de las campañas televisivas, así como los abusos que han persistido y la falta de sanciones han llevado a debilitar la confianza de los ciudadanos al ver que la política cae en la ley de la oferta y la demanda. Debemos, por tanto, crear mecanismos legales para que la política no sea contaminada por criterios comerciales. Cerrar el paso a quienes quieren comprar el acceso al poder.

Así mismo, es indispensable llevar a cabo una nueva reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se desarrolle bajo los siguientes principios que contribuirán decisivamente a legitimar la vida política:

Austeridad, para reducirle al contribuyente la pesada carga de la organización de las elecciones y de la política. El alto precio de este rubro es un factor que contribuye a mermar la credibilidad del proceso democrático en un país con terribles carencias sociales.

Equidad, para reducir los grandes desequilibrios que prevalecen por la persistente intervención de los gobier-

nos federal y locales en el manejo de la publicidad gubernamental, así como la que existe entre candidatos, partidos y dentro de los partidos, en donde la riqueza de un candidato o de quienes lo sostienen es un factor para asegurar la victoria. Que la falta de recursos de un dirigente con aptitudes no le cierre el paso para participar y competir.

Transparencia y prevención de la corrupción, para que durante todo el proceso de las campañas y precampañas la ciudadanía tenga el derecho a acceder a toda la información sobre los gastos y aportaciones que se hacen y para que se establezcan las medidas y procedimientos más eficaces que permitan sancionar con la mayor oportunidad y efectividad posibles las violaciones a la ley.

Fortalecimiento de las prácticas democráticas, impulsar la transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos para que la sociedad tenga la mayor claridad sobre el uso de los recursos públicos; en los procesos de selección de sus dirigencias y candidatos y puedan presentarse ante la autoridad electoral de forma tal que sus resultados sean aceptados por todos y legitimados; y para que se evite la proliferación de organizaciones cuyo único objetivo sea medrar del financiamiento público.

Por su parte, uno de los ejercicios que contribuirá al fortalecimiento de las prácticas democráticas es el registro de las plataformas electorales; como mediación entre el ciudadano y los partidos políticos. Actualmente el registro de las plataformas electorales se encuentra regulado. Dichos supuestos jurídicos obligan a los partidos políticos a presentar sus plataformas previamente a los comicios electorales; de tal manera que el ciudadano pueda tener acceso a la información de las propuestas partidistas y compararlas entre sí. Sin embargo, nos encontramos ante una situación precaria en materia de regulación del contenido de las plataformas registradas, lo cual hace imposible que exista una comparación efectiva entre ellas. Por un lado, uno de los problemas ante la falta de homologación temática de las plataformas electorales radica en la ausencia de claridad de la consulta ciudadana antes de la elección, y por otro, en la vaguedad para construir acercamientos entre las fuerzas políticas presentes en el Congreso.

Asimismo, es preciso introducir un marco regulatorio en materia de precampañas electorales. Existe un vacío jurídico que se presta a todo tipo de irregularidades.

Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad



Victor Alejandro Espinoza Valle
y Luis Miguel Rionda Ramírez
[coordinadores]

Edición
sociales

En fin, si las reformas realizadas al sistema electoral en épocas anteriores lograron aumentar la confianza de los ciudadanos en el proceso de cambio político, la reforma actual debe corregir imperfecciones, garantizar la igualdad y pulcritud de la competencia, legitimar la vida política y asegurar la independencia de la autoridad de los intereses creados.

Falta subrayar que cuando hablamos de reforma del Estado hablamos de la imperiosa necesidad de fortalecer a un Estado nacional que ha sido debilitado a partir de la imposición del dogma monetarista. La idea es robustecer al Estado nacional a partir de criterios democráticos y la única manera de fortalecer democráticamente al Estado es acercar a los ciudadanos a una institución que hasta ahora ha sido ocupada y cercada por intereses cupulares y particulares.

La necesaria reforma del régimen político

Juan Reyes del Campillo*

El gran problema que enfrenta la gobernabilidad del país es que el poder se ejerce con un gabinete de partido único con una base parlamentaria minoritaria. Lo anterior es producto del actual régimen político, pero también de la pluralidad política que se ha alcanzado. Por tanto, como sería muy difícil modificar de tajo la pluralidad (pronto se cumplirán doce años de gobiernos divididos), parecería más conveniente abordar la problemática del régimen. Para ello, es necesario buscar canalizar adecuadamente la pluralidad mediante un régimen que encamine a los partidos en la búsqueda de coincidencias.

Es un hecho conocido que la transición mexicana hacia la democracia se sustentó en un marco de acuerdos respecto a las reglas de la competencia electoral, pero también que el cambio del entramado institucional del régimen político quedó suspendido y para tiempos mejores. La elección del año pasado, básicamente por el alto nivel de competitividad, exhibió a los pactos electorales hasta entonces alcanzados como insuficientes para sostener por sí solos la gobernabilidad democrática. Si se quiere remontar esa tensión las fuerzas políticas tendrán que asumir como prioritaria una reforma del régimen, con la cual resolver el intenso conflicto de intereses que implica competir en apuestas de todo o nada en una sociedad cada vez más plural y democrática.

Los cambios realizados en la década pasada generaron credibilidad y reconocimiento en las instituciones electorales; sin embargo, parece cada vez más claro que las modificaciones que requiere hoy el país deberán ir más allá de una reforma que se quede en los límites de la organización electoral. Es cierto que se requiere de una nueva generación de reformas que atiendan con mayor certeza y transparencia el marco en el que los partidos contienden por los cargos públicos, pero no puede reducirse a éstas, ya que también es necesario dar cauce a una mayor pluralidad política con nuevas formas de distribución del poder. Para procesar el agregado de desavenencias que hay en el país, son necesarios arreglos institucionales que pavimenten el camino que habrá de transitarse con una compleja correlación de fuerzas.

En un régimen político en el que el ganador se hace de todo el monto y los perdedores se quedan con los bolsillos vacíos, los actores políticos ponen en juego demasiados intereses con la posibilidad de terminar totalmente marginados del poder. Esto hace que el tamaño de las apuestas que se arriesgan resulten excesivamente altas para los diferentes competidores y que, por supuesto, produzcan una gran tensión al interior de las fuerzas que intervienen. Quienes ganan se llevan una bolsa bastante apreciable, pero quienes pierden terminan desgastados, enfadados y, casi siempre, con la sensación de que la partida no fue precisamente limpia ni equitativa. Esta es la ruta que se debe desbrozar en aras de lograr reducir las consecuencias negativas que produce la lógica perversa del juego de suma cero (Linz, 1994).

* Profesor-Investigador, Departamento de Cultura y Sociedad, UAM-Xochimilco.

Existe consenso de que son muchos los aspectos que debe abordar una reforma electoral y que giran alrededor de temas prioritarios como precampañas y tiempos de campaña, limitaciones a la propaganda gubernamental, a la participación de funcionarios y el uso de recursos públicos, actuación de los poderes fácticos, elecciones concurrentes, dinero y medios, fiscalización y, muy especialmente, las sanciones correspondientes. Estos temas se relacionan con la participación de los actores políticos y con las atribuciones de los organismos encargados de administrar las elecciones, pero requieren asumir de entrada que existe un enorme desgaste institucional que habrá de derivar en profundas decisiones políticas. Ya no se trata únicamente de ajustes a la legislación electoral sino de reformas que implican renovar los mecanismos de acceso a los roles de gobierno, pero que también incluye ajustar de raíz el origen del fango que han ido dejando a través de los años la falta de ética política de innumerables actores políticos (Bartra, 2007).

Ante los asuntos de la Reforma Electoral hay quienes plantean que existen dos modelos posibles para afrontarlos: por un lado, llevar a cabo una regulación detallada del comportamiento de los actores políticos y, por el otro, otorgar mayores libertades a los contendientes para competir. En el primer caso, tendrían que definirse en detalle y de manera escrupulosa los límites de la actuación de los contendientes y de quienes los apoyan para impedir a toda costa y de manera coercitiva que se vulnere la ley. La segunda idea es que con una legislación amplia, aunque general, podría dejarse que los mismos actores fueran definiendo los límites y alcances de la confrontación electoral. Esto último, sin embargo, implicaría un organismo electoral que terminara actuando de buena fe, intentando mediar las desavenencias entre las partes. Empero, como presumimos, el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones.

Cualquiera que sea el camino que tome la reforma, ya sea regular o liberar, ello no basta. Debe discutirse la pertinencia de ajustar algunos mecanismos de acceso a los cargos de autoridad y representación, así como otros asuntos que se vinculan con cómo o mediante qué reglas se deben procesar las acciones de gobierno. Entre estos aspectos que deben revisarse hay algunos que relacionan las reglas electorales con el régimen político y otros en el que se ubican aquellos que permitan establecer limitaciones al poder que ejerce el ejecutivo federal, así como la urgente necesidad de compartir algunas decisiones.

Ya no es posible que el poder ejecutivo, en manos de una minoría desde hace casi diez años, tome y defina por sí solo las principales decisiones de gobierno. El gobierno fe-

deral ha perdido eficacia en la medida en que simplemente se preocupa de convencer a la oposición de lo justo y loable de sus ofertas, sin asumir que la anuencia necesita del establecimiento de negociaciones entre diversas fuerzas. Sin los votos suficientes en el Congreso las propuestas del ejecutivo están condenadas al fracaso si no se logra una mediación con los adversarios necesarios para aprobarlas. Por más confrontaciones mediáticas que se interpongan, la oposición no dará su brazo a torcer mientras no encuentre incentivos suficientes para acoger las propuestas, aun cuando se insista que son la única vía para sacar adelante al país.

Hasta ahora, los gobiernos sin mayoría han hecho incontables esfuerzos por sumar a sus propuestas a los legisladores de oposición. Convocan a los demás partidos a adherirse a sus iniciativas, pero muy pocas veces buscan compartirlas en su origen, lo cual podría garantizar de antemano su éxito en el Congreso. Las propuestas del ejecutivo habrían de ser sustentables si se involucrara desde el principio al mayor número de legisladores posible, sobre todo si estos llegaran a asumir que las iniciativas no serían sólo del ejecutivo, sino de todas las fuerzas involucradas. No obstante, como para la oposición no existe compromiso alguno para caminar en el mismo sentido que el ejecutivo, cada vez que se pone sobre la mesa una nueva iniciativa es necesario partir de cero e intentar acordar sobre la marcha.

Es evidente la necesidad de cambiar la lógica de cómo se construyen los acuerdos y compromisos entre las fuerzas políticas en México, poniendo por delante el método y las formas de negociación, antes que los meros contenidos. Para ello, es indispensable construir coaliciones parlamentarias con un carácter más permanente que implicaran la posibilidad de alcanzar compromisos de gobierno. Sería una manera de compartir el poder, en donde el costo y beneficio de los cambios legislativos redunde en el mayor número de actores posible. La pregunta, desde luego, es cómo se puede llegar a edificar algún método distinto a los conocidos. La clave es conducir a las fuerzas políticas a establecer alianzas a partir de modificar los dispositivos que permiten acceder tanto a los roles de gobierno como de representación.

Existen dos temas que tendrían por objetivo modificar el fondo y no sólo la parte administrativa del sistema electoral mexicano. Una posible elección de las principales autoridades políticas mediante el cambio de fórmula de mayoría relativa a la de segunda vuelta, y una mayor ingerencia de la representación proporcional, vinculada con la reelección legislativa inmediata, implicarían modificaciones radicales a las prácticas electorales que han perdurado en México por décadas. Ante la cada vez más importante plura-

lidad, en donde observamos no sólo elecciones competidas sino la presencia de más de dos fuerzas, la segunda vuelta otorgaría mayor legitimidad y gobernabilidad a quien acceda al cargo. La reelección, vinculada con mayor representación proporcional, comprendería el efecto de garantizar a los partidos una mayor experiencia, cohesión y disciplina en la negociación parlamentaria de las decisiones políticas.

En consecuencia, después de superar la etapa de partido hegemónico, el pluralismo moderado que se ha venido asentando en el país requiere de un formato institucional que garantice y sostenga su dinámica. Tanto la segunda vuelta como una mayor ingerencia del sistema de representación proporcional tendrían como efecto aquilatar mejor el actual sistema de partidos, en el sentido de consolidar la pluralidad desarrollada en los últimos años. Diseñar un nuevo sistema electoral está estrechamente vinculado tanto con el formato partidario que se pretenda privilegiar, como con el cambio de régimen político que se requiere para encauzar la ríspida y complicada etapa política que vive el país. La modificación de las fórmulas electorales asegurarían no sólo la presencia de los actuales contendientes, sino el compromiso de distintas fuerzas para alcanzar los necesarios acuerdos parlamentarios.

Segunda vuelta

Aunque algunos analistas políticos han puesto en duda que la segunda vuelta otorgue mayor legitimidad a quien resulte electo, pareciera que, en realidad, están preocupados solamente por la gobernabilidad antes que por la legitimidad, consenso y expresión popular que se origina de una elección. Pero no es la segunda vuelta por sí misma lo que otorga gobernabilidad a un país, ni mucho menos le permite hacer y deshacer a una autoridad política. Habría tal vez que aclarar cuál es el sentido que tiene una segunda vuelta tanto para los electores como para los actores políticos, con el fin de valorar su importancia.

Al ir a las urnas en una segunda vuelta, la mayoría de los electores votará por los mismos candidatos por quienes lo hicieron en la primera vuelta, pero el resto, que ya no encontrará en la boleta a su favorito, es el que tiene la posibilidad de definir al futuro gobierno. Con ello lo que se le otorga al candidato electo es una mayor legitimidad y, por supuesto, un mandato más claro. Lo que hacen los ciudadanos que definen la elección es dispensar su consentimiento a quien va a gobernar, elemento que resulta primordial para el buen curso de la vida política. Vale destacar el sentido de la participación ciudadana en una elección a

dos vueltas, cuando el primer voto es ideológico y el segundo se transforma en estratégico. Los electores van en el primer turno convencidos de una propuesta política, pero en el segundo algunos van motivados por lo que mejor les conviene. Esta cuestión, que tal vez podría parecer trivial, es fundamental para el fortalecimiento de un sistema partidario vinculado con el pluralismo, pues la primera vuelta permite a los electores expresar libremente y sin presiones su preferencia, mientras en la segunda buscarán reforzar al sistema político.

Es conocido que una elección de mayoría relativa tiende a definir formatos bipartidistas, mientras una elección a dos vueltas favorece el mantenimiento de un sistema pluripartidista. En nuestro caso, el pluralismo moderado que hemos ido construyendo con la transición democrática se consolidaría con un sistema de dos vueltas, ya que en la primera los electores tendrían mayor libertad al ejercer su voto y menos presión psicológica para votar por los candidatos punteros. En la segunda las cosas serían distintas porque, aunque una parte de los electores ya no ubicaría en la boleta a su opción original, serían ellos quienes tuviesen la posibilidad de inclinar el curso político a seguir.

Lo que más importa en una elección es que el mandato ciudadano sea claro al favorecer a uno de los candidatos. En los últimos tiempos hemos observado elecciones muy cerradas en el país y, con resabios del pasado y una organización electoral que no es del todo segura, que tiene dificultades para aplicarse al 100%, una probable segunda vuelta le podría venir bien al sistema mexicano. Lo anterior no determina de antemano que una segunda vuelta entre únicamente dos opciones no pueda resultar muy disputada; sin embargo, siempre será más fácil aceptar al triunfador cuando una parte significativa del electorado termina por definir el rumbo de la elección. Asimismo, es posible añadir que cuando ha tenido que resolverse una contienda en segunda vuelta, sólo en casos extraordinarios las encuestas han llegado a señalar empates técnicos.

En general, la segunda vuelta ha servido para que algún candidato se alce con la mitad más uno de los votos. Sin embargo, no siempre tiene que llegarse a ella si ningún candidato alcanza más del 50% de la votación. Basta, como en el caso reciente de Nicaragua, con que tenga un porcentaje importante y una diferencia clara sobre el segundo lugar. Esto quiere decir que, con alrededor del 40% de los votos pero una diferencia mayor a cinco puntos porcentuales, se puede evitar la segunda vuelta. Esta variante del sistema de segunda vuelta requiere de una *mayoría relativa calificada*, en donde no es necesaria la mitad más uno de los votos.

Diversos países de América Latina la utilizan, entre los cuales se incluye Argentina, Costa Rica, Nicaragua y Ecuador, y ha sido útil en situaciones de pluripartidismo moderado. En todo caso, se distinguen por el porcentaje requerido y la diferencia de votos necesaria para evitar la segunda vuelta (Colomer, 2004).

En este sentido, lo que habrá de buscarse es que exista un mandato, lo suficientemente claro del electorado, hacia un candidato para que la elección en sí misma lo provea de legitimidad electoral. En México, tal fue el caso del año 2000 con el triunfo de Vicente Fox, quien con el 43% de la votación y con una ventaja mayor a seis puntos alcanzó una amplia legitimidad en las urnas. Muy diferente a lo que sucedió con Felipe Calderón, quien habría obtenido un apretado triunfo de menos de un punto porcentual y una votación apenas por encima del 35%.

Existen también algunos razonamientos de carácter técnico para objetar la segunda vuelta. No obstante, no es posible temerle a la segunda vuelta por meras cuestiones técnicas que giran alrededor de tener que organizar una nueva elección (Farrel: 2001). Lo costoso que pueda resultar organizarla, la impresión de nueva documentación y la realización de nuevas campañas son aspectos importantes, pero nunca de tanta consideración como que a la ciudadanía le quede claro un vencedor. La elección se puede organizar con los mismos ciudadanos que recibieron la votación en la primera vuelta, los cuales están ya capacitados y acumularon cierta experiencia. Además, las nuevas tecnologías permiten abaratar y tener en breve tiempo la documentación necesaria y las campañas no tienen por qué ser onerosas, más si se utilizan tiempos del Estado para mantener la equidad. Un último debate también resultaría significativo y definitivo para los electores.

Si en la segunda vuelta el efecto de la legitimidad se obtiene con el consentimiento de los electores, la gobernabilidad se vuelve un asunto que habrá de estar estrechamente vinculado con los arreglos y compromisos entre las fuerzas políticas. La lógica del *ballotage* consiste en conducir a la negociación y al acercamiento entre los partidos políticos: los hace más flexibles y tiende, por lo general, a moderar la política. Si en una primera vuelta los partidos ponen en juego sus características ideológicas, en un segundo turno se vuelven más pragmáticos a partir de la necesidad de coaligarse entre las fuerzas que se encuentran más cercanas en el espectro político. En tal sentido, es lógico que en una segunda elección se propicien las aproximaciones entre las fuerzas que pertenecen a una misma familia de preferencias electorales (Sartori, 1992).

Así como los electores pueden reajustar sus preferencias electorales de acuerdo con las circunstancias que exhibió la primera elección, los partidos políticos reactivan sus relaciones tomando en cuenta la fuerza electoral que alcanzaron cada uno de ellos en ese primer ejercicio. La primera vuelta le da a los electores una visión del conjunto de preferencias ciudadanas, lo cual les permite valorar y racionalizar el sentido de su voto en la segunda votación. Pero también ofrece a los partidos políticos una ubicación de sus posibilidades para negociar sus votos, con lo que se impulsan acercamientos entre ellos. Al ir a una segunda vuelta todas las fuerzas tienen claro qué es exactamente lo que están en condiciones de exigir y poner en juego (Sartori, 1994).

Al darse estos acercamientos entre partidos contiguos para formar alianzas o coaliciones, se facilita la gobernabilidad de quien alcance la mayoría. Por lo general, el *ballotage* agrupa a dos conjuntos de fuerzas ubicados en la dimensión izquierda-derecha, uno de los cuales, al obtener la victoria, se dispondrá a gobernar con el apoyo suficiente. En tal virtud, si existe una fuerte polarización entre dos grandes partidos terminará por ser el conjunto de fuerzas que se sume a uno de ellos el que finalmente propicie la gobernabilidad. Desde luego, la suma de fuerzas implica el desarrollo de una negociación previa con acuerdos claros y decisiones precisas para gobernar.

A diferencia de los sistemas mayoritarios, la segunda vuelta no tiene efectos reductores en el sistema partidario, no predispone ningún formato específico sino que permite que diversos partidos convivan y participen. Esto porque, en la primera votación los electores, al ejercer un sufragio con mayor libertad, pueden externar su principal preferencia y sustentar a una amplia diversidad de partidos políticos. La segunda vuelta ya no permite apreciar el color político de los votos, pero es lógico que termine por penalizar a los partidos radicales o extremistas, como le sucedió en Francia al Frente Nacional de Jean Marie Le Pen en el año de 2002. Lo anterior permite presuponer que son los partidos flexibles los que habrán de tener mayor éxito en un sistema de segunda vuelta.

La flexibilidad propicia las coaliciones y las coaliciones la gobernabilidad. De tal suerte, la segunda vuelta influye sobre la naturaleza adaptable, blanda o elástica de los partidos, al convocarlos a sumarse para intentar conformar una fuerza mayoritaria. Vale señalar que, en los escenarios de América Latina, la regla de dos vueltas ha resultado de negociaciones y pactos políticos multipartidistas, con el fin de asegurar la gobernabilidad en la medida que se define una acción incluyente que tiene en perspectiva compartir el

poder. Puede señalarse que aparte de México, actualmente sólo cuatro países de la región (Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela) mantienen la regla de la mayoría relativa en la elección presidencial (Colomer, 2004).

Representación proporcional y reelección de los legisladores

Recientemente, estuvo en México el politólogo Giovanni Sartori, quien recomendó ampliamente al sistema político mexicano combatir de manera decidida la corrupción y permitir la reelección legislativa inmediata o consecutiva. Es toda una paradoja, pues es sabido que una de las desventajas de la reelección en sistemas de mayoría relativa es precisamente que ésta propicia altos niveles de corrupción entre los legisladores, en la medida en que, para garantizar su permanencia, buscan establecer vínculos perversos con los poderes fácticos. Más allá de las posiciones partidarias que los llevan al poder legislativo, terminan por privilegiar relaciones clientelares y se deciden por leyes y decretos de acuerdo con su “conciencia individual”.

Desde que, en 1997, se establecieron en México los gobiernos sin mayoría, cuando el poder legislativo pasó a ocupar un verdadero papel de freno y contrapeso de la presidencia de la República, se ha destacado la necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de los legisladores. El cúmulo de atribuciones que les corresponden han hecho evidentes las limitaciones formativas que muchos de los nuevos legisladores tienen para desempeñar eficazmente su responsabilidad. En el mismo sentido, un bajo nivel profesional plantea dificultades para afrontar ciertos asuntos que requieren conocimientos especializados. En buena medida, por eso se ha destacado la necesidad de eliminar el veto sobre la reelección inmediata de los legisladores, el cual se aplica en México desde los años treinta del siglo pasado.

Generalmente, se plantean diversas ventajas respecto a la reelección aunque, a fin de cuentas, existe una sola que es digna de mencionarse y destacarse: la experiencia y profesionalización que los legisladores adquieren con el tiempo y les permite volverse expertos en la materia legislativa (Carbonell, 2000). Otras, como la rendición de cuentas o un mejor contacto con sus representados, son solamente buenos deseos, ya que los legisladores pueden fácilmente manipular ante los electores su participación en el Congreso, además de que siempre estarán relacionándose con los grupos organizados, antes que con la ciudadanía. Para quienes sí tendría que establecerse un sistema de rendición de cuentas y, por lo tanto, tendrían una mayor visibili-

dad por parte de los electores son las autoridades locales que pretendieran reelegirse, pues el ejercicio del presupuesto y la prestación de servicios públicos sí es una materia de valoración cotidiana de parte de la ciudadanía y no sólo de la opinión pública.

Un elemento digno de tomarse en cuenta es que, en casi todo el mundo, la reelección inmediata es una constante y, salvo algunos casos, no ha generado conflictos sobre la falta de movilidad política ni denuncias generalizadas sobre corrupción. Pero, a pesar de que la reelección es posible en muchos lados, no se procesa de la misma forma en todas partes. Depende, desde luego, del sistema electoral, habiéndose extendido con mayor amplitud la regla de la representación proporcional, antes que la de mayoría relativa. De hecho, históricamente, la mayoría relativa ha venido cediendo su lugar a la representación proporcional o, al menos, hacia los sistemas mixtos (Soudriette y Ellis: 2006). En los países de América Latina que tienen regímenes presidenciales, se combina la representación proporcional de los legisladores con el sistema de doble vuelta para la elección de autoridades gubernamentales.

La diferencia fundamental entre las reglas de mayoría relativa y las de representación proporcional está definida por el tamaño del distrito o circunscripción, lo cual nos remite a cuántos diputados se eligen en cada uno de los espacios territoriales. Si se trata de un distrito o circunscripción uninominal, se disputa un escaño, pero, si es plurinominal, hay más de uno. En la contienda de los distritos uninominales el candidato con más votos es quien obtiene la posición, pero en los plurinominales se requiere de listas que presentan los partidos y a los resultados electorales se les aplica una fórmula determinada para establecer la distribución. Una consecuencia de las reglas es que, en las elecciones de mayoría, quienes ganan consideran que el escaño es, de alguna forma, producto de sus virtudes, capacidades y prestigio personales, antes que de la fuerza del partido que los postula, mientras que las elecciones mediante listas de representación proporcional, que son confeccionadas por el conjunto de fuerzas al interior de los partidos, las posiciones conquistadas están estrechamente vinculadas con las estructuras dirigentes del partido. Por lo tanto, los sistemas de mayoría tienden a privilegiar a los diputados en su condición de representantes individuales, en tanto los sistemas proporcionales fortalecen la posición de los partidos.

Existe una gran diferencia entre quienes acceden a la representación mediante un mandato directo, personal, del electorado y quienes lo hacen a través de las listas del partido. El primer mecanismo tiene su origen en la represen-

tación de los notables, quienes establecían un vínculo directo con sus electores, mientras que las listas se relacionan con los partidos de masas e integración del siglo XX (Manin, 1997). Superadas ambas etapas, las candidaturas individuales pretenden privilegiar las cualidades personales y se presume que podrían rendir cuentas al electorado si buscan reelegirse. En el caso de las listas, a quien se premia o castiga es al partido político, el cual deberá responder por su desempeño ante el conjunto de electores.

De acuerdo con esto último, la reflexión de si debe suprimirse la prohibición de la continuidad de los legisladores, se encuentra estrechamente vinculada con la cohesión y disciplina que deben guardar respecto a las posiciones de sus partidos. Si la reelección pone en tensión o en contradicción la libertad e independencia de acción de los legisladores con la disciplina partidaria, lo más probable es que surja un serio conflicto por el control de la agenda legislativa. Debe entenderse que se trata de la agenda de los partidos y no de una agenda personalizada de los legisladores, y el peor escenario es que los legisladores empiecen a defender una agenda ajena o desvinculada de sus propios partidos. Si detrás del interés por la reelección se encuentra la idea de romper con la disciplina partidaria, la posibilidad estará condenada al fracaso. No obstante, si lo que en efecto se busca es una experiencia acumulada, pero se asume que debe fortalecerse la cohesión y la disciplina partidaria, la reelección consecutiva puede ser viable.

No debiéramos olvidar que, entre los ciudadanos mexicanos, prevalece la idea de que, al elegir legisladores, se vota más por los partidos y menos por los candidatos. La reelección mediante el principio de mayoría relativa podría contribuir a deformar la “simpatía por el partido” fortaleciendo la figura del candidato como referente predominante. Sin embargo, si la reelección se procesa mediante listas plurinominales, para los partidos sería más fácil conservar las líneas disciplinarias de sus legisladores, además de tener el control de la agenda parlamentaria. En tal virtud, no resulta conveniente para los partidos que sus agendas dependan de las visiones personalistas de algunos legisladores, ni conviene promover a una élite de políticos especializados con el único fin de que monopolicen una actividad. Por el contrario, los proyectos de agenda partidaria pueden contribuir a reforzar su imagen y presencia entre el electorado, además de fortalecer simpatías e identidades partidarias (Reyes del Campillo, 2005).

Entonces, el punto central para dirimir si debe o no establecerse la reelección consecutiva es el control de las candidaturas. Y una manera de garantizar la disciplina y evitar

que los representantes populares entren en conflicto con sus respectivos partidos es que los legisladores accedan, fundamentalmente mediante listas, al poder legislativo, en particular en la Cámara de Diputados. Esto implicaría desaparecer o reducir de manera drástica las candidaturas uninominales en los distritos electorales del país para impulsar el acceso al Congreso mediante 32 listas, una por cada entidad federativa, en las cuales se aplicaría una fórmula de distribución. Quienes desearan un escaño tendrían que buscarlo al interior de los partidos, por lo que no sólo las carreras partidistas se verían privilegiadas, sino que, además, en la elaboración de las listas la cohesión del partido se vería fortalecida.

Lo anterior traería un cambio radical del sistema electoral mexicano, aunque no hay que olvidar que la reelección tampoco es un cambio menor. Pero, si se quieren reducir las deserciones derivadas del individualismo de los legisladores, se tendría que acotar —o de plano desaparecer— la parte uninominal del actual sistema mixto mexicano, para cambiarlo por un sistema de mayor ingerencia o exclusivo de representación proporcional. En este caso, serían los partidos quienes controlarían, mediante las listas, la selección de candidatos, con lo cual estarían asegurando de antemano una buena dosis de cohesión y disciplina parlamentaria.

Existen, desde luego, diversos temas que se encuentran relacionados con la reelección. Primero que nada habría que preguntarse hasta cuántas veces se podría reelegir un diputado y, también, si todos los diputados se pueden reelegir, ya que no hay que olvidar que el poder legislativo, antes que un cuerpo especializado, es en sí mismo un espacio de representación política, el cual debe renovarse periódicamente para dar cuenta de la conformación de la sociedad mexicana. Desde luego, esto permitiría que una parte de los legisladores se renovaran y otra parte se pudiese reelegir. Otro asunto que se encuentra relacionado es el tamaño de cuerpo legislativo, ya que hay voces, aunque no argumentos, que señalan que es demasiado grande.

Sobre lo que no debe haber ninguna duda es que el sistema político mexicano está obligado a renovarse. Es cierto que debe reflexionarse sobre las ventajas que pudiera tener la reelección legislativa inmediata, pero también que, para acotar al presidencialismo autoritario, es necesario conservar la centralidad de los partidos. La representación proporcional al igual que la segunda vuelta también impulsa a las fuerzas políticas a buscar acuerdos de gobernabilidad mediante la aproximación de los grupos parlamentarios más cercanos. Pero esos acuerdos implican corresponsabilidad de las partes no sólo para legislar, sino también para ejercer actos de gobierno.

La necesidad de compartir el poder

El gran problema que enfrenta la gobernabilidad del país es que el poder se ejerce con un gabinete de partido único con una base parlamentaria minoritaria. Lo anterior es producto del actual régimen político, pero también de la pluralidad política que se ha alcanzado. Por tanto, como sería muy difícil modificar de tajo la pluralidad (pronto se cumplirán doce años de gobiernos divididos), parecería más conveniente abordar la problemática del régimen. Para ello es necesario buscar canalizar adecuadamente la pluralidad mediante un régimen que encamine a los partidos en la búsqueda de coincidencias.

Los gobiernos de minoría se ven obligados a negociar continuamente con la oposición el apoyo de sus propuestas legislativas y, aunque el ejecutivo no depende de una mayoría para permanecer en el cargo, si requiere de una mayoría para aprobar sus propuestas para modificar la legislación. El problema es que no existe ningún compromiso de carácter institucional que permita darle continuidad a la agenda parlamentaria, ni mucho menos un mecanismo que impulse a ciertas fuerzas a procurar sacar adelante las propuestas. En este sentido, la única vía transitable para otorgarle continuidad a la resolución de la agenda es encontrar las reglas necesarias y suficientes que conduzcan a la corresponsabilidad de las decisiones. Pero, para ello, es imprescindible entender que alcanzar un acuerdo de esta naturaleza tiene detrás de sí la obligación de compartir el poder.

Lo anterior enfrenta la encrucijada de cómo renovar el régimen político. La segunda vuelta y la representación proporcional son una vía rápida para lograrlo, ya que conducen a establecer acuerdos sólidos entre las fuerzas políticas en el camino de lograr estabilidad para gobernar. En el momento de una segunda vuelta, diversas fuerzas están obligadas a poner en acción compromisos de gobernabilidad, que tienen detrás una distribución de espacios para cada uno de los integrantes del acuerdo. En el mismo sentido funciona la representación proporcional, ya que los representantes de los diversos partidos habrán de sumarse para conformar una mayoría legislativa. En todo caso, lo importante es definir de antemano cuáles son esos acuerdos a los que se están comprometiendo los partidos.

Se trata de dos propuestas que implican reglas incluyentes y que han producido resultados eficientes en aquellos países en las que se llegaron a cambiar. Para ello fue necesario establecer acuerdos multipartidistas con expectativas no sólo de competir en elecciones inciertas, sino de compartir el poder en las esferas del poder público. De

acuerdo con una perspectiva de largo plazo, tanto el desarrollo del multipartidismo como la adopción de reglas incluyentes como la representación proporcional y la segunda vuelta, ayudaron ampliamente a la aceptación de los resultados electorales en América Latina (Colomer, 2004).

Han sido diversos los mecanismos para limitar el poder de los presidentes. Tanto la no reelección como los sistemas parlamentarios o semi presidencialistas han servido para contener las ambiciones de los ejecutivos. La pluralidad ha obligado en diferentes países a tomar medidas para afrontar la diversidad de las diferencias. Por tanto, el camino que habrá de seguir el país es el que han tomado muchos otros países, pues está demostrado que, a medida que aumenta la pluralidad en el Congreso, tiende a disminuir la incidencia de los gabinetes de un solo partido (Lijphart, 2000). Desde las medidas que obligan a los ejecutivos a compartir el gabinete como el requerimiento de que ciertas designaciones sean aprobadas por el legislativo, resultan eficaces cuando se trata de cumplir con la gobernabilidad (Kantor, 1992, Lijphart, 2006).

Bibliografía

- Bartra, Roger. (2007). *Fango sobre la democracia*. México, Planeta.
- Carbonell, Miguel (2000). "Hacia un congreso profesional: la no reelección legislativa en México" en Pérez, Germán y Antonia Martínez (comps), *La Cámara de diputados en México*. Miguel Angel Porrúa-Flasco-Cámara de Diputados.
- Colomer, Joseph, M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona, Gedisa.
- Farrel, David. (2001). *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Nueva York, Palgrave.
- Kantor, Harry. (1992). "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President" en Lijphart Arend (ed.), *Parlamentary versus Presidential Government*. Nueva York, Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona, Ariel.
- (2006). "The Case of Power Sharing", Diamond, Larry y Marc Plattner en *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Reyes del Campillo, Juan. (2005). "Reflexiones sobre la reelección legislativa en México" en Revueltas, Andrea, et al. (coords). *Recomposiciones regionales, sociales, políticas y culturales en el mundo actual*. México, UAM-Xochimilco-GRESAL.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza Universidad Textos.
- (1994). *Ingeniería electoral comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.

De las garantías sociales y el reconocimiento de la realidad

Rolando Cordera Campos*

La superación de la pobreza tiene que inscribirse en la estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe revisarse para salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en las sucesivas generaciones de reformas. Esto, a su vez, supone encontrar una batería de entendimiento que probablemente tiene mayor capacidad explicativa de nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia del rumbo reformista de mercado.

De la expectativa a la dureza

A partir de 1985, México ha experimentado un replanteamiento de la agenda de política económica y social y, en particular, una revisión drástica del papel del Estado en la economía y el resto de la vida social. La tradición desarrollista y con mirada industrializadora fue sustituida por un enfoque de estabilización a ultranza y posteriormente por la búsqueda de un cambio estructural que propiciase la pronta globalización de la economía nacional, así como de las actitudes y visiones político-económicas de sus principales actores. En las grandes cri-

sis económicas y financieras y sus secuelas en los años ochenta y noventa, el combate a la pobreza se presentó como la prioridad de las intervenciones del Estado en materia de protección y desarrollo sociales, sin que la distribución del ingreso y el ritmo de crecimiento económico ocuparan un lugar prominente en las consideraciones y proyecciones sobre los efectos de dichas políticas. Puede decirse que este momento de la política estatal no ha terminado, a pesar de una evidencia abrumadora que demanda cambiar de rumbo.

2. La numerología es contundente: en 2005, había 48.9 millones de mexicanos que vivían en la llamada pobreza patrimonial, con ingresos inferiores a \$1,586.54 pesos mensuales en las ciudades y a \$1,060.74 en el campo. Con estos montos, las familias afectadas no pueden cubrir sus requerimien-

tos básicos de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, incluso si destinaran todo su ingreso a ello. Se estima asimismo que 25.7 millones sufren “pobreza de capacidades” y que 19 millones se debaten en la llamada pobreza alimentaria. En este último caso, los ingresos no bastan para satisfacer los requerimientos básicos para la alimentación, aun si se destinaran sólo a este fin. Las cifras, presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, dan cuenta de una relativa disminución de la pobreza a partir de 1992, pero como el Consejo advierte, esta reducción está por debajo de lo que el país necesita con urgencia. México vive fracturado por las magnitudes de su pobreza cuya disminución a cuenta gotas, aunada al lento crecimiento económico y el mantenimiento de la desi-

* Centro de Estudios Globales y de alternativas para el desarrollo de México, CEGADEMEX; Facultad de Economía, UNAM.

gualdad distributiva, ofrecen un futuro precario e inseguro para sus mayorías que se proyecta ominosamente hasta 30 o 50 años, y hace de las batallas en torno a las cifras o los “éxitos” a que se entregó el gobierno anterior un vulgar juego fatuo. Sirven de homenaje permanente al gran Monterroso quien alguna vez dijo, en referencia a los dichos de Bretón sobre nuestro surrealismo, que lo único *subreal* en México eran su pobreza y su desigualdad.

3. La crítica a los enfoques de superación de la pobreza mediante la incorporación al mercado laboral y la mejora en la distribución del ingreso, como los que acompañaron a la industrialización dirigida por el Estado entre los años treinta y setenta del siglo pasado, e incluso a la movilización controlada desde arriba de los grupos sociales pobres, como fue el caso de Pronasol, privilegió los programas de transferencias directas a los pobres. Se ganaría con ello eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas evolucionaron para incluir componentes de educación y salud para el desarrollo humano y la inserción de las personas en condiciones más ventajosas en las actividades productivas. Más allá de sus relativos y discutibles aciertos y logros, el imperio de estos enfoques desterró la expectativa constitucional de un régimen de garantías sociales de corte universalista, que se había propuesto como horizonte para México no sólo por el discurso heredado de la Revolución Mexicana sino por el que en los años setenta del siglo XX se presentaba como su sucesor más congruente y que buscaba en la institucionalización progresiva de los “derechos sociales del pueblo mexicano” la apertura a un sistema de protección social más o menos generalizado y vinculado no sólo a los resultados de la expansión económica que se buscaba recuperar y rehabilitar entonces, sino al establecimiento de unos derechos que partiendo de la Constitución aterrizarían en leyes reglamentarias tutelares aunque de carácter programático y de cumplimiento gradual y condicionado a desempeño económico y fiscal del país. Sin pretenderse convertirlos en derechos exigibles judicialmente, como lo impondría un auténtico régimen de bienestar, el discurso de los derechos sociales se inscribía en la tradición desarrollista y en todo caso buscaba revisarla sin modificar drásticamente el planteamiento maestro de la economía política de entonces, centrada en un desarrollo y una industrialización dirigidos y promovidos por el Estado. Con los estallidos fiscales y financieros que trajo consigo la crisis de la deuda externa, el crecimiento se extravió y la perspectiva de un desarrollo social basado en unos derechos en expansión se sometió a la dureza extrema de unos equilibrios macro económicos constreñidos

por la restricción externa y fiscal. Lo que sobrevendría serían las operaciones de emergencia y luego la acción puntual y puntillosamente respetuosa de la versión ortodoxa sobre cómo alcanzar dichos equilibrios.

4. El caso en que entre un un ejercicio y otro (Pronasol, Progresá, Oportunidades), ha nacido y crecido una generación de mexicanos y los resultados indican que la transmisión intergeneracional de la pobreza sigue marcando la pauta de las relaciones sociales en México, con el agravante de que esta situación se ha vuelto cada vez más urbana. Este fenómeno central de reproducción generacional y espacial de la carencia se despliega en todas las dimensiones demográficas y sociales y constituyen un argumento *prima facie* en contra de las políticas sociales en curso como vehículos adecuados para posibilitar el surgimiento o la ampliación de un régimen de garantías sociales como el que promete la Constitución. Veamos algunos datos y cifras adicionales:

a) Como ha consignado recientemente Mario Luis Fuentes en *Excélsior*, “en México, la UNICEF ha llevado a cabo estudios que nos muestran que estamos lejos de garantizar de manera plena los derechos de la niñez mexicana, además de que persisten profundas desigualdades: citando a la UNICEF-México, una niña o un niño que nace en Guerrero tendría mucho menos probabilidades de sobrevivir hasta antes de los cinco años, frente a una niña o niño que nace en Nuevo León o en el Distrito Federal.

“Tenemos regiones en las que nuestras niñas y nuestros niños siguen muriendo por una mala atención antes, durante o después del parto; por enfermedades relacionadas con la pobreza y, lo más lamentable, hechos de violencia, según lo muestra el reciente Informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, el cual nos sitúa como uno de los cinco países que más maltratan a los niños en el mundo.

“Hoy nuestras niñas y nuestros niños viven nuevos riesgos sociales frente a los cuales es urgente protegerlos. Los crímenes relacionados con el uso de nuevas tecnologías, como la pornografía, la explotación sexual comercial o la trata de personas, son algunos de los fenómenos más violentos a que niñas y niños están expuestos y ante los cuales el Estado debe responder de manera expedita”.

b) Como ha escrito David Ibarra: “entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron en dos millones de personas (llegan al 60% de la fuerza de trabajo). No existe seguro de desempleo; los salarios mínimos han caído en términos reales 70% y los contractuales 20% de 1982 a 2005. Del ingreso nacional disponible, los trabajadores absorbían el 41% en 1980 y sólo el 30% en 2003”.

El ciclo seguido por estas políticas debía dar lugar a una disección firme de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento, en un contexto muy distinto al que prevalecía al inicio de la crisis internacional de la deuda que asoló a la región durante la década de los ochenta. En especial, debería reconocerse que datos y relatos como los anteriores revelan con dura plasticidad que algunas de las joyas constitucionales, como el Art. 123, o de nuestros compromisos internacionales más prestigiosos, como los referentes a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, no se cumplen de manera sistemática.

5. Es preciso, así, asumir la complejidad que acompaña a las políticas sociales y a su objeto, que debe extenderse al tema de la desigualdad sin soslayar el del empobrecimiento, a la vez que inscribirse en la cuestión de los derechos fundamentales en expansión que marca la pauta del constitucionalismo moderno. La simplicidad buscada con la focalización derivó en un sostenido descubrimiento de resultados no buscados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, las voces y reclamos de los pobres, y las lecciones que pueden derivarse de inscribir dichas políticas en marcos más amplios de reflexión, por ejemplo el del capital social, o el más peliagudo de las vinculaciones dinámicas o perversas entre desigualdad, pobreza y democracia.

6. Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de políticas de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de empleo mejor remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que generan. No parece precipitado afirmar hoy que en condiciones de crecimiento mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara un deterioro precoz, que repercute sobre las comunidades y familias beneficiadas. Cuando no ocurre así, lo más probable es que la capitalización humana alcanzada se traduzca en emigración, para beneficio de la sociedad y la economía receptoras, que en nuestro caso son los Estados Unidos de América. Lamentable caso de una transferencia de capitales del país pobre al país rico.

La pérdida de expectativas a que se induce contamina regiones y grupos sociales, pero parece estar afectando particularmente a los jóvenes adultos que son portadores de las capacidades productivas pero no encuentran cauce para realizarlas. Esto se auna a los impactos que de entrada suelen tener las focalizaciones en zonas rurales muy po-

bres, donde resulta difícil establecer diferencias claras y que puedan asumirse por las colectividades, entre las familias objeto de la focalización.

7. El mantenimiento y reproducción de la pobreza y la ausencia de salidas, debería llevar a inscribir la discusión sobre la pobreza y la desigualdad en una reflexión sobre el derecho al desarrollo y el desarrollo de los derechos, en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica y política, jurídica, social y cultural, y se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y las restricciones que genera, ofrece también una oportunidad de acortar las distancias de ingreso, riqueza y bienestar. Estas oportunidades no pueden aprovecharse sin estrategias nacionales para promover el crecimiento e imaginadas y diseñadas para reforzar la cohesión social o recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta imposible acceder al banquete de la globalidad. Es con visión de largo plazo para el crecimiento y con compromisos políticos y constitucionales de amplio espectro contra la pobreza y la desigualdad, que se pueden forjar entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto distributivo, que ya no es sólo económico y social sino político, y que es inherente a procesos de cambio profundo como el actual, una plataforma de concertación de mediano y largo plazo. Debería quedar claro que esta concertación, en condiciones de democracia y pluralismo político galopante, requiere de fuertes dosis de innovación y/o reafirmación jurídica en el contexto de derechos en expansión aludida arriba.

Del Estado y el mercado

8. Las futuras políticas sociales deben contemplar un papel renovado del Estado, que implica replantear los mecanismos de participación social y formas más eficientes de regulación de los mercados. También supone una revisión sistemática de la o las maneras cómo los organismos públicos han entendido su obligación como proveedores de bienes y servicios públicos postulados como derechos de origen constitucional, independientemente de las deficiencias en materia de precisión jurídica principal o secundaria.

No sobra decir que los beneficios sobre la eficiencia económica que se atribuyen al libre funcionamiento de los mercados, resultan de una estructura que en la actualidad sólo puede ser considerada imaginaria, más que como una especie en peligro de extinción: la competencia perfecta. Lo mismo podría decirse de las versiones en boga sobre la

democracia que buscan asimilar sus dinámicas a las del mercado. Es claro que una democracia sin objetivos ni compromisos sociales pronto queda sujeta a reclamos sin cauce y a presiones que redundan en su pronto y precoz deterioro.

9. Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, es negar un factor relevante que explica la insuficiencia de las llamadas reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico, de la misma manera que negar la importancia de la cohesión social como un factor dinamizador de la inversión pública en programas sociales, provoca un desperdicio de recursos y mayores obstáculos para alcanzar los objetivos.

10. La instrumentación de políticas públicas congruentes con el régimen de derechos esbozado en la Constitución, a favor de la redistribución y el combate a la pobreza, no necesariamente implica esfuerzos presupuestales mayúsculos. Tómese nota, por ejemplo, que según la encuesta *Lo que dicen los pobres* (levantada en el 2003), el 59.77% de los entrevistados se inclinó por programas productivos más que por los asistenciales, por más y mejores empleos y mejores precios en sus cosechas. La combinatoria capital social-políticas focalizadas, podría encontrar aquí el eslabón perdido de la vinculación directa con la producción y la posterior redistribución en términos distintos a los convencionales.

11. Los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes en la economía, reducen sistemáticamente la efectividad de los programas y colocan a los pobres, a los que no deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta, en clara indefensión frente a las estructuras oligopólicas y, de forma más cercana a su cotidianidad, frente a usureros, comercializadores voraces, o una discriminación tan profunda como frecuente.

12. Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas de combate a la pobreza es el suponer que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, tenían lugar bajo el supuesto de una real homogeneidad de la economía. Esto trajo como consecuencia que de antemano quedara marcado como perdedor el sector rural. Al supuestamente buscar la competencia perfecta en el campo, se incurrió en una *incompetencia perfecta* que impidió generar las condiciones estructurales indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados, marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta

situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, pero hoy es claro que los actores primordiales de la ruralidad mexicana no han encontrado lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva emanada del cambio estructural que buscaba su liberación del yugo corporativo. Como corriente alterna van del campo a la ciudad interminablemente.

13. Los problemas cotidianos de los pobres encuentran una de sus raíces en las fallas de los mercados, en su incapacidad para tener información, en la concentración de los mercados casi monopsónicos que enfrentan en la cadena productiva relacionada con sus productos, en los mercados incompletos, etc. Pero en la actualidad, lo que parece una losa inmovible es una falla instalada en el Estado pero que rebasa sus linderos políticos e institucionales: se trata de la ideologización y el dogmatismo de los hacedores de las políticas públicas, que bajo la bandera de la lucha contra el populismo han desmantelado la capacidad estatal para intervenir en mercados donde la competencia significa la concentración eminente, debido a que se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar al tu por tu con el intermediario o el empleador. Este dogmatismo ha contaminado el pensamiento jurídico sobre los derechos sociales, llevando bien a soslayar sin fecha de término el tema de las garantías o, de plano, a negar la realidad por la vía de su desconocimiento o de la imposición autoritaria de la impertinencia de esta problemática para las cuestiones centrales del desarrollo contemporáneo. La resultante final ha sido una suerte de amnesia e insensibilidad de las elites respecto de la cuestión social y a la pérdida en el Estado de las capacidades instaladas para intervenir en lo social con propósitos que vayan más allá de la emergencia o la contención de las “clase peligrosas”.

14. La reedición del pensamiento neoclásico, convertido en fórmula neoliberal globalista, es de origen incapaz de resolver los problemas que enfrenta y que, dada su posición de poder, contribuye a reproducir. Tenemos enfrente un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona conforme a los grandes teoremas de la economía del bienestar puede ser elegante pero equivocada, si desde un principio se desconoce la inexistencia de competencia perfecta y unas dotaciones iniciales impropias para lograr un funcionamiento óptimo de la economía. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos a la vez que corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

15. En este contexto discursivo, el Estado tiene urgentes tareas: primero, reconstruir una visión histórica clara

del desarrollo económico de México y dejar atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Parte de esta recuperación debería consistir en una actualización ilustrada del discurso de los derechos sociales, vistos como garantías exigibles inscritas en una perspectiva desarrollista y programática pero a la vez sujeta a las prioridades fiscales, de gasto e ingreso públicos, que emanan de esos derechos y garantías.

No sobra reiterar: México nunca se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política se conjugaron en una estrategia de desarrollo centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades de la economía internacional de entonces. Hubo muchos excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social, pero con la perspectiva de veinte años de transitar por el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo parece indicado recuperar sus lecciones y abandonar el denuesto como retórica negativa. México no se debate “entre el pasado y el futuro”, como quiere el discurso dominante. Sus principales fardos provienen de los fundamentalismos que abruman a los que tienen el poder.

La desigualdad como avasallamiento

16. La superación de la pobreza tiene que inscribirse en la estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe revisarse para salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en las sucesivas generaciones de reformas. Esto, a su vez, supone encontrar una batería de entendimiento que probablemente tiene mayor capacidad explicativa de nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia del rumbo reformista de mercado.

17. Por la íntima relación que tiene con el tema que nos ocupa, es preciso reconocer los procesos que condicionan la eficiencia dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión política sobre la pobreza temas como el de la capacidad del proceso de innovación de crear tejidos productivos integrados, como una condición no sólo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que subyace a la desigualdad y la pobreza masivas que afectan el conjunto de la reproducción social. De lo que se trata en materia de política social no es sólo de superar endógenamente las diferentes trampas de pobreza que surgen una y otra vez,

sino de inscribirla en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas de bajo crecimiento en que México se metió como resultado de la forma como se concibió e instrumentó el cambio estructural globalizador.

18. Lo que está en juego, a casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad que Estado y sociedad tengan para procesar una integración efectiva, aunque siempre imperfecta, entre la política social y la política económica. Es en esta perspectiva que las nociones de capital social, cooperación y derechos, adquieren un sentido específico vinculado con la política democrática y del Estado.

19. En el mundo y en México se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política tiene que hacerse cargo de los reflejos individuales y colectivos en formación, con el fin de abordar la creación de mecanismos de adopción y adaptación al proceso global con arraigo e identidad propia. La mundialización de la política y de la economía, el choque cultural a gran escala del avance tecnológico, derivan en un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polariza visiones e intereses, y desgasta los mecanismos de hacer política con visión de largo plazo. En particular, afecta la capacidad comunitaria para pensar en términos de derechos y política constitucional. Esto, ya es obvio para muchos, convierte a la política y las garantías sociales en arena y campo permanente de lucha e impide la construcción de plataformas distributivas que propicien el entendimiento y la disposición a cooperar entre los actores políticos y sociales.

20. De aquí la relevancia de recuperar para el desarrollo económico y social, así como para la planeación, su dignidad histórica, clásica. No es tarea sencilla, a la vista de los cambios del mundo y las dislocaciones enormes que han traído consigo en el plano cultural y nacional.

21. Por ejemplo: al sustituir la noción de objetivos que es propia de la planeación, por la de oportunidades, que más bien nos refiere a la inmediatez del mercado, la función de la política, en especial de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que redundará en su progresiva deslegitimación y agotamiento.

22. Se impone así el “presente continuo” (del que hablara Norbert Lechner), y se cuestiona la idea de proporciones y prioridades. Esto es letal para los propósitos de bienestar y derechos humanos, económicos, sociales y cul-

LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN: ENSAMBLE, MANUFACTURA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Kevin J. Middlebrook
Eduardo Zepeda
(Coordinadores)



Edn
sociales



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



naturales, que constituyen la base de la convocatoria internacional para erigir un nuevo orden global que esté a la altura de los riesgos y los reclamos del cambio del mundo.

23. Los retos son enormes. Superar el malestar en la democracia y evitar que se vuelva un malestar con la democracia, como nos ha advertido el PNUD, no es el menor de ellos. Recuperar la política porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro fundamental. Devolverle a la justicia social su carácter constitucional de empresa común es obligatorio. Pero podríamos unificar estos retos en el empeño mayor de resumir

la aventura del desarrollo, como lo fue ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo era no sólo una “fantasía organizada” como la llamara Celso Furtado, sino una utopía realista.

24. Esta comunicación no minusvalora los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos lustros de redescubrimiento de nuestra sociedad como una sociedad plagada de pobreza. Sin ellos, es más que probable que en muchas regiones y localidades de México se vivieran episodios permanentes de abandono y tierra baldía, o situaciones de enfrentamiento devastadoras y sin solución de continuidad a la vista.

Lo que urge es llamar la atención por un lado, sobre la cuestión del tiempo que transcurre como variable implacable: veinte años sin crecimiento sostenido ni empleo presentable significan una generación de mexicanos severamente afectada en su situación personal y familiar así como en sus expectativas. De aquí la pertinencia de una convocatoria que dé racionalidad política y jurídica, económica e histórica, a la propuesta de que el bien de todos depende de que se ponga por delante la pobreza y la desigualdad que daña a los más.

25. A pesar de los momentos críticos que México vivió el año pasado, hoy tenemos que atestiguar que la cuestión social sigue sin estar en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que sólo puede llevar a mayores extravíos políticos y sociales; de aquí la necesidad de someter dicha agenda a una aguda tensión intelectual y política para extraer un juego

de prioridades ordenadas por la inseguridad social, el desencanto político y el olvido persistente de las garantías logradas para hacer menos hostil la vida en el mercado y ahora en el mundo global. De estas y otras incursiones similares en nuestra economía política, dependen en mucho la estabilidad política, la convivencia social civilizada y pacífica y la consolidación de la democracia. Al final, lo que está en juego es la capacidad nacional para admitir que sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, los otros atributos constitucionales del Estado estarán siempre en entredicho.

La Reforma del Estado y las garantías sociales en México

Mario Luis Fuentes*

La Reforma del Estado, en el tema de las garantías sociales, es un asunto mayor. No se trata de plantear la reforma de tres o cuatro leyes, o de incorporar nuevos derechos a la Constitución. Se trata, en primer término, de cómo se logra cumplir plenamente con los derechos que nuestra Constitución ya nos reconoce; en segundo lugar, de ampliar los márgenes de control sobre las estructuras que permiten y perpetúan la desigualdad social.

Estado, reformas económicas y garantías sociales

Comprender las cuestiones complejas requiere de un ejercicio intelectual en distintas dimensiones. La primera, consiste en construir un amplio ejercicio de imaginación, en el que puedan plantearse todas las posibilidades en torno a un tema específico. La segunda, requiere de un riguroso proceso de construcción o sistematización de categorías que permitan generar miradas ampliadas y comprensivas en torno a los fenómenos que

se estudian; la tercera, consiste en asumir una postura de prudencia, apertura y hasta humildad, para someter a consideración de los demás, las ideas que surgen de todo este proceso.

Pensar el Estado es uno de los retos más formidables a que se puede enfrentar cualquier persona. De hecho, prácticamente todos los pensadores más relevantes en la historia de las ideas han generado obras completas en torno al fenómeno y la figura del Estado, sobre todo en el contexto de la modernidad y su decurso. Desde Maquiavelo, pasando por Descartes, Hobbes, Locke, Espinosa, Hume, Rousseau y los ilustrados, el abad Sieyès, Hegel, Kant, Marx, han dedicado buena parte de sus sistemas filosóficos al estudio del Estado y sus

implicaciones tanto teóricas, como sobre todo sus determinaciones en la vida de las personas.

La pregunta inicial que todos estos y otros pensadores han planteado, pretende esclarecer si una sociedad puede vivir sin Estado y, si esto fuera posible, cuál sería entonces el modo alternativo de organización —o desorganización— de las sociedades.

Desde Occidente, la respuesta que se ha construido a esta interrogante ha sido definitiva: las sociedades modernas tienen en el Estado a la mejor forma de organización social posible, y en los dos últimos siglos, se ha ampliado el consenso de que aun mejor y deseable es construir Estados con formas de gobierno democráticas, y más incluso, igualitarias.

* Director del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social.

Esta respuesta contesta en cierto modo a la segunda pregunta básica que las distintas tradiciones se han hecho con respecto al Estado: si su existencia es inevitable, e incluso deseable, entonces ¿el Estado para qué?

A esta cuestión se han dado igualmente múltiples opciones: desde la mera garantía de la soberanía nacional y de la seguridad pública para evitar, como sostenía Hobbes, la muerte prematura y violenta de los ciudadanos, hasta la generación de redes de protección social, o más aun, la generación de capacidades institucionales del Estado para garantizar a todos el acceso a la garantía plena de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales.

Debe anotarse que la construcción de estas respuestas, depende directamente de la noción que se tenga, en primer término, del mundo de la vida, pero sobre todo, de la visión que se asume en torno al poder y sus configuraciones institucionales, así como a la noción que se tenga, en consecuencia, de lo social.

Lo anterior implica que, de acuerdo con la noción que se tiene del poder, se construyen aparatos institucionales para construir los sistemas de políticas públicas responsables de la atención de lo social.

Así, a una visión técnico-instrumental del poder político, corresponde en las sociedades contemporáneas una visión de la democracia como un sistema instrumental del reparto legítimo del poder político, a través de sistemas electorales que promueven la competencia, reglas para la disputa electoral, así como sistemas de rendición de cuentas sobre el desempeño partidista así como de los resultados electorales en los tiempos electorales.

Esta visión del poder, predominante en el siglo XXI en Occidente, asume que de lo que se trata es de generar sistemas democráticos funcionales a las actuales condiciones de globalización económica, y de integración de los principales mercados mundiales; esto implica, a su vez, el diseño de mercados políticos competitivos en los que los ciudadanos actúan como “consumidores” de las ofertas políticas, y eligen de manera racional a los gobiernos que en mayor medida responden a sus intereses.

Esta noción, basada en las distintas teorías de la elección racional, conlleva la idea de ciudadanos-consumidores, para los cuales lo importante es contar con opciones suficientes (ofertas políticas) para la elección de los gobernantes.

Desde esta visión, una vez integrados los gobiernos legítimamente electos, se han construido distintas propuestas de políticas sociales que en lo general comparten criterios que pueden resumirse en lo siguiente:

a) La noción de un Estado proveedor de servicios y bienes sociales básicos, y la promoción de mercados privados de prestación de servicios sociales públicos, ya bien subrogados, o ya bien sujetos a las reglas del libre mercado.

b) La afirmación de que la principal tarea del Estado consiste en regular la economía, crear condiciones para la inversión y la generación de empleos, así como la flexibilización de los mercados, incluido el del trabajo, el control de la inflación y la protección del poder adquisitivo de los trabajadores.

c) Se propone, en consecuencia, el diseño de políticas de compensación en dos vertientes: una, en escenarios de relativa estabilidad y crecimiento económico, en la que se asume que los programas anti-pobreza tienen como objetivo paliar los efectos negativos de desequilibrios temporales del mercado laboral y la economía en general, y que buscan generar capacidades individuales para la integración de las personas, en condiciones de competitividad y productividad, a mercados cada vez más orientados a la generación de riqueza en el sector de los servicios y la inteligencia.

d) Esta visión de lo social asume que la mejor manera de combatir la pobreza es a través de programas que transfieran ingresos monetarios a los individuos, en el supuesto de que éstos cuentan con las capacidades para maximizar los beneficios de esos ingresos y reducir costos y riesgos. Se busca con ello dinamizar mercados locales, e incentivar el consumo el cual, a su vez, estabiliza a los mercados locales, los dinamiza y genera círculos virtuosos de crecimiento económico que, aunado a las transferencias y servicios básicos en áreas como la salud, la alimentación y la educación, se supone que prepara a los individuos para su incorporación al desarrollo económico y el bienestar social.

e) Finalmente, desde esta visión, se asume que el Estado tiene la responsabilidad de generar los dispositivos institucionales para fortalecer las capacidades individuales para el desarrollo: capacidades productivas, de generación de patrimonio y de formación de capacidades de generación de ahorro personal, que a su vez, fortalece las capacidades de ahorro interno (para propiciar mayor desarrollo) de toda la sociedad.

Debe insistirse en que, desde esta visión, la política social es vista como un instrumento adicional para fortalecer los rendimientos incrementales de la democracia en el entendido de que mercados económicos más abiertos, fortalecen las capacidades de generación de riqueza de las sociedades, y con esta base, se permite generar a su vez mayores ingresos fiscales para el Estado el cual, vía los servicios sociales, permite que las personas obtengan benefi-

cios, satisfactorios básicos, e ingreso para la formación de patrimonio.

Por ello la política social es vista como un elemento residual y hasta temporal en la concepción del desarrollo y el bienestar social. Para esta visión, construir “pesadas estructuras” institucionales para generar bienestar social constituyen un absurdo, pues de lo que se trata es que, a través de la generación creciente de riqueza, y con base en mercados eficientes, cada vez sean menos las personas que requieren de la asistencia del Estado para generar capacidades personales para su inserción en el mercado, y cada vez más las esferas de competencia de los privados en la provisión de los bienes y servicios sociales.

Lo que es más, desde esta perspectiva, la apuesta consiste en generar mercados de servicios sociales que, con base en la libre competencia, generen ámbitos de competencia que no sólo amplíen la base disponible de bienes y servicios sociales, sino que abaraten sus costos, en círculos virtuosos que, a la larga, generarían la oferta suficiente para la satisfacción de la demanda de bienes y servicios sociales que, dado el crecimiento sostenido de la economía, estarían accesibles para toda la población.

Debe señalarse que estas fueron las coordenadas en las que se pensó la generación de reformas del Estado en las décadas de los ochenta y los noventa, tanto en México como en América Latina. Se asumió que el modelo de desarrollo basado en el Estado de Bienestar estaba agotado y que había que crear nuevas capacidades de intervención institucional para garantizar el adecuado funcionamiento de la economía, basado en sistemas políticos abiertos y tendientes a la democracia.

Esta primera generación de reformas dio como resultado, en nuestro país, un conjunto de reformas estructurales que se dieron, desde el marco Constitucional, y que tuvieron una traducción inmediata en el diseño de las instituciones y de los programas públicos para el desarrollo social.

En primer lugar, en la década de los ochenta, las políticas sociales se redujeron a la generación de mecanismos de asistencia que permitieran contener los efectos de la crisis económica. Una inflación galopante, una deuda externa prácticamente inmanejable, un déficit fiscal y un desequilibrio estructural en la balanza comercial, obligaron a la contracción del presupuesto en áreas fundamentales para el desarrollo social, fundamentalmente en los ámbitos de la salud, la educación y la asistencia social.

Todas estas condiciones, se sumaron a una prolongada tendencia hacia el empobrecimiento de la población que había comenzado a generarse prácticamente desde finales

de la década de los cincuenta, y más aún, desde la década de los setenta, periodo en el que, ante la reconversión económica mundial, se tomó la decisión, desde el Estado, de controlar la inflación desde la propia contención del salario y de la pérdida constante de su poder adquisitivo.

Este prolongado periodo de empobrecimiento hizo crisis como resultado de una serie de políticas que hicieron del Estado el proveedor de prácticamente todos los servicios sociales, e incluso, se reafirmó, en 1982, con la privatización de la Banca, el poder del Estado y la decisión presidencial de que el Estado lo abarcara todo.

En esta lógica, una vez que se llevó a cabo el traslado de poderes hacia una nueva elite gobernante en 1982, se potenciaron los programas dirigidos a la contención de la crisis y se diseñaron nuevas fórmulas de atención a las zonas indígenas y rurales, así como nuevos instrumentos de atención a una pobreza urbana que en la década de los ochenta inició una tendencia creciente que aún hoy vivimos y que se adicionó a la ancestral pobreza rural que persistía y persiste en nuestro país.

Frente a este escenario, la respuesta consistió en el fomento de una mayor apertura comercial y liberalización económica de nuestro país. En los ochenta se decidió la entrada al entonces llamado GATT, así como un conjunto de medidas de reducción de aranceles para potenciar las capacidades de comercio y captación de inversión extranjera directa, la cual, en la lógica económica, permitiría sanear las finanzas públicas, detonar el crecimiento de la economía y el empleo, frenar la inflación, y reactivar los mercados y el consumo locales.

En un contexto de una globalización económica creciente, así como la consolidación del paradigma liberal-democrático a escala mundial, la decisión del grupo gobernante consistió en modificar a la propia Constitución a fin de generar, siempre desde los supuestos de esta concepción, las condiciones para una adecuada inserción de México en los nuevos escenarios internacionales.

Este conjunto de decisiones, modificó el Artículo 3º de la Constitución, el Artículo 27, y el Artículo 130, a fin de abrir nuevas rutas de modernización y de propiciar nuevas condiciones de democracia, apertura y dinamización de los sectores agropecuarios, así como nuevas formas de relación del Estado con las Iglesias, a fin de garantizar la apertura en las ideas, así como fortalecer las capacidades de tolerancia del Estado y sus instituciones.

Estas reformas, aunadas a la posterior reforma Constitucional de 1994, por la que se reconoció por primera vez el carácter pluricultural y pluriétnico de la nación mexicana, colocaron a nuestro país en una nueva ruta de moder-

nización que, más allá de estar de acuerdo con ella o no, situó a México frente a una nueva realidad y una nueva dimensión política, económica y social.

A esta primera generación de reformas a las estructuras del Estado se adicionaron un conjunto de reformas institucionales y de políticas que dismantelaron a todo un aparato productivo estatal (privatización de la gran mayoría de las empresas públicas), y que delinearon nuevas formas de interrelación e integración económica de México con el mundo, pues, a partir de 1989, se consolidó un proceso de apertura e integración con bloques y regiones económicas que terminó, en esta primera generación, con la firma y entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Así mismo, el proceso de reformas continuó en la década de los noventa y en medio de todo un conjunto de modificaciones al marco jurídico, se destacan dos por sus dimensiones y relevancia: la primera de ellas, en el ámbito de lo económico, y que consistió en la modificación de la Ley del Seguro Social.

Esta reforma es paradigmática al menos por tres razones:

1. Porque el Instituto Mexicano del Seguro Social representaba a la principal institución social construida en el marco del modelo del Estado de Bienestar, así como el principal instrumento, al menos por lo que decía su Ley, de redistribución del ingreso del Estado Mexicano.

2. Porque la modificación al sistema de pensiones, consideraba una sustitución del principio de la solidaridad social (representado en el esquema de reparto en el que estaba basado el sistema de pensiones), por el principio de la generación de capacidades individuales y estimulación de la productividad personal (representado en el actual sistema de cuentas individuales).

3. Porque la modificación del sistema de pensiones implicaba la consolidación de un modelo de desarrollo económico que privilegiaba las grandes variables macroeconómicas y fortalecía las capacidades financieras del Estado a través de la generación de reservas monetarias financiadas en buena medida por el ahorro depositado en las cuentas individuales de los trabajadores, en el marco del nuevo sistema de ahorro para el retiro.

La segunda reforma a la que se hace alusión, es la reforma político-electoral que se llevó a cabo en 1996. Esta reforma permitió la autonomía del Instituto Federal Electoral, la creación del nuevo Tribunal Electoral de la Federación, y dio como resultado la integración de un primer Congreso dividido en 1997, año en el que ningún partido político obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Puede sostenerse que con estas dos reformas, se consolidó en lo jurídico y en algunos ámbitos de lo institucional, un modelo de desarrollo basado en el binomio formado por el libre mercado en lo económico, y la competencia democrática en lo político, esto es, el fortalecimiento de un modelo de desarrollo nacional basado en la continua liberalización y apertura de los dos principales “mercados” que dan viabilidad y estabilidad a la sociedad: el mercado económico y el mercado político.

De todo lo anterior, pueden extraerse distintas hipótesis de trabajo, a saber:

1. Que el Estado en México ha vivido a partir de la década de los ochenta, un conjunto de reformas que lo han orientado hacia un paradigma en el que se privilegia la primacía de los criterios económicos en la concepción que hay del mercado, del individuo y de la sociedad en su conjunto y;

2. Que en función de esta visión predominante, la política de desarrollo social, o las políticas para el desarrollo social son concebidas como elementos residuales-temporales en el marco del conjunto de políticas y decisiones del Estado.

De la primera hipótesis puede deducirse que, si se asume la lógica del grupo que actualmente ejerce el poder político y económico en el poder, el proceso de reformas no ha concluido. En ese sentido, la tarea del gobierno es continuar generando los consensos necesarios, en el mercado de la política, para fortalecer y profundizar las reformas en el otro mercado, el económico.

Esto implica continuar liberalizando al mercado y flexibilizando las distintas áreas en las que la supuesta rigidez impide la construcción de condiciones para mayor desarrollo, y en el contexto de esta primera década del siglo XXI, las reformas más urgentes se presentan ligadas al mundo del mercado del trabajo: por una parte, la exigencia es continuar flexibilizando las condiciones para la inversión, lo cual implica una reforma laboral que haga más atractivas las condiciones para la contratación laboral (reducción de prestaciones y garantías), y que reduzca los riesgos sobre el capital, la inversión y la ganancia (reforma de los sindicatos y reducción de garantías sindicales).

Por otra parte, la lógica del mercado, conlleva necesariamente al planteamiento de reformas adicionales en el mundo de la política social, y ello conlleva a la deducción de distintos elementos de la segunda hipótesis, a saber, que es necesario, en primer lugar, fortalecer las políticas y programas que fomentan el consumo individual y que están dirigidos a la reactivación de mercados locales a través de la transferencia directa de ingresos, en un esquema de apoyos condicionados.

Desde esta perspectiva, lo relevante es construir a una nueva generación de personas, capaces de competir en el mercado laboral, de ser productivos y de poseer habilidades de adaptación constante a mercados cambiantes, por lo que la adquisición desde la infancia, de capacidades de alimentación, educación y salud son indispensables.

Esta necesidad del mercado de contar con cada vez más consumidores plenos, antes que ciudadanos plenos, obliga a pensar en la ya señalada profundización de las reformas, tendientes, nuevamente, a construir más mercado y más consumo, aún de bienes que no necesariamente responden a las necesidades de salud, alimentación y educación de las personas.

Debe señalarse además que aparejado a estas reformas, a partir de la década de los noventa, inició una tendencia, poco clara en cuanto a su sentido, dirigida a la creación de leyes de protección específica de grupos vulnerables de la población. Surgieron así leyes estatales para la protección de los derechos de las personas con discapacidad; en el año 2000 se creó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; en 2004 se reformó integralmente la Ley de Asistencia Social; se creó la Ley General de Desarrollo Social, así como la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posteriormente se creó la Ley para la Protección contra toda forma de Violencia contra las Mujeres; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación; la Ley Federal para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores, además de reformas sustantivas a la Constitución, como la modificación del Artículo 18 Constitucional, por el que se crea un nuevo sistema de justicia penal adolescente.

Este nuevo marco jurídico estableció, en el mejor de los casos, nuevas responsabilidades para dependencias federales y para gobiernos estatales y municipales; empero, no definió nuevos mecanismos ni nuevas capacidades institucionales para el cumplimiento de lo que está plasmado en la Ley; más aún, el nuevo marco jurídico que hoy tenemos para el desarrollo social, no generó mayor claridad ni precisión sobre qué dependencias serían las responsables, y en qué medida, del cumplimiento de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de la población.

Finalmente, queda la consideración de que a partir del ya mencionado “adelgazamiento del Estado”, y del inicio de distintos procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo en México, las entidades y municipios, en la medida en que también fue dándose en ellos la alternancia política, comenzaron a diseñar sus propios programas y

propuestas sociales, incluso con estructuras administrativas que pueden calificarse de disonantes con respecto a la estructura operativa y programática de la Federación.

Esta nueva realidad, de entidades y municipios con cada vez más recursos, capacidades y “necesidad política” de legitimar su acción de gobierno, ha incrementado la complejidad y las dificultades para establecer mecanismos eficaces de coordinación y concertación para la generación de acciones compartidas para el desarrollo social y el cumplimiento de las garantías sociales.

Todas estas circunstancias generaron una paradoja en cuanto al aparato institucional de lo social. Para describirla es necesario, empero hacer varias consideraciones. En primer lugar, debe considerarse que la estructura para la atención y cumplimiento de las garantías sociales se diseñó desde una lógica y un modelo de desarrollo distinto al que hoy está vigente.

En efecto, la lógica de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana, asumía que el deber del Estado era cumplir con las garantías que habían sido exigidas por la Revolución. Asimismo, debe decirse que esta organización del Gobierno y de la administración pública, respondió a una estructura vertical del poder y a una lógica de reparto y distribución de recursos y responsabilidades desde un presidencialismo que concentraba amplios márgenes de poder y maniobra, de tal forma que la estructura Sectorial de la administración pública, que respondía, sí por un lado a la pretensión de planificación centralizadora del Estado, pero también a una dinámica de distribución del poder público que garantizaba la estabilidad política del régimen.

Esta compleja forma de organización del poder y la administración pública, generó, por una parte, la ventaja de la orientación en un mismo sentido, de toda la acción del Gobierno. El hecho de que el Presidente en turno decidiera poner en marcha un conjunto de programas o estrategias específicas para instrumentar programas o acciones, ofrecía la ventaja de la garantía de la orientación de todo el esfuerzo público en una sola dirección. Por otra parte, esta manera de construir y desarrollar al gobierno, generó enormes márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; el dispendio y el desperdicio de los recursos, así como la falta de continuidad en proyectos estratégicos o exitosos, en aras de fortalecer o disminuir la presencia pública de personajes políticos.

Así pues, la paradoja resultante consiste, básicamente, en que en el marco de las reformas económicas y jurídicas, no se impulsó una reforma integral de la administración pública. Esto es, ante una nueva realidad global, ante una

nueva forma de organización y distribución del poder; ante el debilitamiento del presidencialismo, y ante el agotamiento del modelo del Estado de bienestar, las dependencias e instituciones del gobierno no modificaron sus estructuras orgánicas, y aún cuando algunos de sus estatutos y organigramas fueron modificados, no se logró generar un nuevo orden institucional que respondiera, al menos, a la nueva lógica y percepción del estado y lo social.

Una administración pública estructurada por Sectores, coordinada y dirigida desde las entonces poderosas oficinas presidenciales, no sufrió modificación estructural alguna y en muy corto tiempo ha dado ya suficientes muestras de agotamiento tanto en sus capacidades para cumplir con lo que las nuevas leyes le mandatan, así como para el diseño de nuevas políticas, estrategias y programas que respondan a los nuevos retos y riesgos sociales del siglo XXI.

De esta forma, la paradoja consiste básicamente en que, dado el papel marginal que el estado le asignó a la política social, no se consideró necesario modificar su estructura organizativa; es decir, se asumió que con cambiar los nombres de los programas, los ámbitos de competencia de las subsecretarías y direcciones generales, y de construir nuevas formas y dinámicas de desempeño de las acciones, sería suficiente para adecuar la acción de toda la burocracia para adaptarla a las nuevas condiciones y circunstancias.

Como toda paradoja, ha iniciado un proceso de crisis de las instituciones que, desde ciertas perspectivas (como el del PNUD) puede considerarse ya una crisis de la estatalidad.

Al mantenerse la estructura sectorial y de dependencias públicas responsables de la política social, no se consideró que al no responder, en su diseño y propósito a una lógica de formación de mercados, antes que de realización de derechos y garantías sociales, estas dependencias han comenzado a volverse ineficientes y poco funcionales al modelo de desarrollo, pues, dicho de manera simple, tenemos dependencias diseñadas para un propósito social radicalmente opuesto al que se busca conseguir bajo el actual modelo de desarrollo.

La crisis de estatalidad que se percibe ya en nuestro país, está relacionada con distintos factores y aristas, que vale la pena señalar:

1. El desmantelamiento de las capacidades de intervención del Estado trajo como consecuencia, al menos en el ámbito de lo social, una erosión de las capacidades para cumplir con las garantías y derechos sociales que establece la Constitución.

2. El incumplimiento prolongado de los derechos sociales de grandes franjas de población, amenaza con convertirse en una crisis de legitimidad incluso del sistema

democrático, así como de representatividad de los partidos políticos.

3. El proceso de reforma y apertura económica, no fue acompañado de un intenso proceso de movilización y generación de organizaciones de la sociedad civil, promovido desde el Estado —y que hubiera sido congruente con el modelo de desarrollo vigente—, para incentivar la construcción de capacidades ciudadanas de intervención y atención a los grupos más vulnerables de la población, que permitieran generar redes sociales mínimas que permitieran paliar los efectos tanto de la crisis, como del desempleo masivo.

4. El actual modelo económico no consideró la posibilidad de que el mercado se comportaría de manera ineficiente y que permitiría, primero, la formación de mercados de provisión de bienes y servicios públicos ineficientes y de mala calidad; así como mercados privados, en la misma esfera, de alto costo, con baja capacidad para atender la demanda existente, y a costos inaccesibles para la mayoría de la población demandante.

5. Omitir la posibilidad de que el mercado actuaría de manera ineficiente, llevó a la omisión de considerar la posibilidad de que aún con crecimiento económico y generación de riqueza, la distribución de los recursos no tendría criterios mínimos de equidad que evitara lo que ya sucedió: alta concentración del ingreso; una oferta monopólica, cara y de mala calidad, así como pocos incentivos para la participación ciudadana en la provisión de servicios sociales que pudieran generar tendencias hacia el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, así como hacia la reducción de sus costos.

Lo anterior permite abrir una nueva discusión. De acuerdo con lo señalado, puede plantearse que el problema en nuestro país ya no es sólo la pobreza, frente a la cual habría que generar mercados de trabajo y provisión de bienes y servicios eficientes, a través de una posible reorganización de la administración pública, sus recursos y sus programas, sino de asumir que el mercado no es suficiente para evitar y superar la pobreza, y mucho menos el problema que hoy vivimos de una profunda desigualdad social.

Esto es, lo que inició como un proceso de empobrecimiento masivo producto de la crisis económica y financiera de los ochenta, se agudizó y se transformó en verdaderos océanos de desigualdad social, acrecentados por la concentración del ingreso, que se hizo patente a partir de la crisis económica y financiera de 1995.

A ello debe agregarse que el modelo de desarrollo vigente, parte del supuesto no explícito, de que las variables económicas y sociales son constantes, a saber, que el prin-

cial problema social es el de la pobreza y que ésta responde siempre al mismo problema: carencia de ingresos que detonan y potencian la ausencia de capacidades. A menor ingreso, menor salud, menor educación y menor alimentación, reza el paradigma dominante. Lo que hay que hacer, como respuesta, y que ya se apuntó páginas arriba, es trasladar recursos monetarios a los pobres, a fin de que puedan acceder, ya sea por la vía de los servicios públicos (Programa OPORTUNIDADES), ya bien en esquemas mixtos (Seguro Popular) o ya bien, a través del acceso a mercados privados.

El reto a que nos enfrentamos frente a este paradigma es doble: por un lado, implicaría reconocer que el mayor problema social no es el de la pobreza, sino el de la desigualdad y que responde, no a uno, sino a distintos problemas cuya magnitud y complejidad han sido hasta ahora poco explorados; por el otro el de repensar las tareas que frente al problema de la desigualdad le competaría asumir al Estado, cuáles deberían dejarse en el ámbito de los mercados, y en cuáles debe promoverse e impulsarse la participación ciudadana.

Por esta razón, lo que debería comenzarse a discutir una vez más es ¿el Estado para qué? Y en este debate no es posible argumentar neutralidades valorativas; de hecho hacerlo es inútil. El problema de los indicadores económicos es que éstos no sienten hambre, pero las personas sí.

Una discusión que se plantee nuevamente la redefinición de las tareas del Estado abre la posibilidad, primero, para debatir y poner sobre la mesa las distintas visiones que hay sobre el país y logra conciliar aquellas que permitan, hay que decirlo, reducir los niveles de desigualdad que tenemos y con ello, proteger a la democracia y al modo de vida en libertad que la mayoría de los mexicanos queremos¹.

¿Reformar o reconstruir al Estado?

Si se asume que el proceso señalado de reformas jurídicas, económicas y políticas que se ha gestado en México en las dos últimas décadas, han diseñado las capacidades del Estado para intervenir, no sólo en la regulación de la economía, sino en la protección de los derechos y las garantías sociales; habría que preguntarse si no más que una reforma, se requiere de un proceso de reconstrucción de capacidades estatales para, primero, procesar y comprender la complejidad social, y en un segundo momento, tener los instru-

¹ Aun cuando hay encuestas que muestran que el 50% de los mexicanos estarían dispuestos a ceder algunas libertades a cambio de mayor bienestar, las mismas encuestas muestran también que más del 90% de los mexicanos prefiere vivir en un régimen de libertades, con equidad social.

mentos y capacidades para intervenir en la solución de esos complejos problemas sociales.

El actual proceso de reforma del Estado que se ha abierto a raíz de la aprobación y promulgación de la Ley para la reforma del Estado, abre nuevas posibilidades de construcción de acuerdos para garantizar mayor equidad y mayor grado de cumplimiento de los derechos humanos y sociales de los mexicanos.

Debe señalarse, a manera de paréntesis, que por primera vez se ha planteado una posible reforma del Estado con el concurso y consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Este hecho es fundamental, porque las reformas que se llevaron a cabo tanto en la década de los ochenta como de los noventa, fueron impulsadas (quizá impuestas) por el entonces grupo gobernante, reformas que respondían, nuevamente, a su visión del poder, del estado, de la economía y de la sociedad.

En esta nueva dinámica de democracia incipiente que vivimos en nuestro país, tenemos la oportunidad de abrir por primera vez la discusión, y someterla a consenso, sobre qué Estado y qué tipo de sociedad queremos tener.

Sin lugar a dudas, la aspiración deseable es construir un país incluyente, tolerante, democrático y con capacidades para cumplir y hacer exigibles las garantías sociales contenidas en la Constitución y sus Leyes.

Esta afirmación, deberá llevar a que la reforma del Estado que se ha planteado, y que por Ley obliga a debatir en distintos temas, permita llevar de la mano un conjunto de reformas en lo económico y en lo político, que permitan revertir los procesos de desigualdad y exclusión social que cada vez más amenazan con ampliarse y volverse insalvables.

Una reforma del Estado que pretenda ser tal, ante las condiciones de inequidad, de pobreza, y de nuevos riesgos sociales que enfrentamos las y los mexicanos, debiera tener como objetivo, en primer lugar, reconstruir las capacidades de las instituciones del Estado, y quizá hasta plantearse la construcción de un nuevo marco institucional, que responda a las dinámicas y necesidades contemporáneas.

No se trata de adecuar o de crear un marco institucional que sea funcional al modelo económico; se trataría antes bien, de construir un nuevo entramado institucional, a través del cual el estado tuviera la capacidad de garantizar para todas y todos los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que nos son inherentes a nuestra condición de humanidad.

Empero, una reforma o una reconstrucción de este tipo, requiere de la voluntad de los políticos para reconocer que el Estado y sus instituciones no puede estar

cooptado por los grupos privados de intereses y por los poderes fácticos que imponen una sola visión del mundo y de la vida a toda la sociedad.

Asumir que el Estado tiene como principal objetivo la garantía plena de los derechos sociales, implica sacar a la política social del papel residual al que ha sido confinada, y situarla como el principal eje de articulación de políticas, acciones y programas para la construcción de una ciudadanía social, que le dé un nuevo sustento y un nuevo sentido a nuestra democracia.

Reconstruir al estado requiere repensar en las estructuras de desigualdad, más que en las de la pobreza, y asumir que las personas son mucho más que “consumidores”.

Es tiempo de comenzar a hacer preguntas que intenten abarcar la complejidad de lo social. En medio de este proceso de la reforma del Estado se ha dicho que es posible generar acuerdos para la reforma; empero, del análisis de las propuestas de los partidos políticos, se deduce que no se está pensando, al menos en el ámbito de las garantías sociales, en una reforma mayor: se trata, en el caso de mayor profundidad, de garantizar el derecho a la alimentación en la Constitución; empero, por ejemplo, esta no es ninguna propuesta novedosa pues ya existe una Minuta, aprobada por unanimidad la Legislatura pasada, en la que se plantea no sólo el derecho a la alimentación, sino el de la seguridad alimentaria, con mucho más amplitud que lo que hoy se está proponiendo.

Frente a esta realidad, las preguntas, hay que insistir, deben reformularse: ¿cuáles son las capacidades y facultades que habría que darle nuevamente al Estado, y cuáles deben fortalecerse para la plena garantía de los derechos sociales? ¿realmente existe la posibilidad de generar empleo para todos, con calidad y acceso a prestaciones? ¿realmente el modelo de vida deseable para todos es cursar estudios superiores y tener un título universitario?

Aun más ¿cuáles son las tareas que le corresponden a los individuos, a las familias y a las comunidades, en el restablecimiento de relaciones de solidaridad, equidad y apoyo mutuo en aras de superar la pobreza, la marginación y la desigualdad?

Plantear estas preguntas no abona, en un primer momento a las cuestiones inmediatas de plantear reformas específicas; empero, permitiría aclararnos a todos qué clase de país estamos buscando y qué clase de país estamos dispuestos a construir.

Una claridad de este tipo permitiría pasar al plano de las reformas específicas: ¿habría la disposición del Ejecutivo Federal de asumir el reto de reconstruir a la administración

pública federal, desde una reforma integral a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? ¿estaría el Ejecutivo dispuesto a ir junto con el Congreso a una reforma a las leyes Generales, (las de Salud, Educación y Desarrollo Social, fundamentalmente) a fin de superar la estructura sectorial a que está sometida la administración, así como para otorgar mayores capacidades a entidades y municipios para garantizar la adecuada y oportuna concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno?

¿El Ejecutivo estaría de acuerdo en modificar la estructura de la planeación del desarrollo, e ir a fondo a una profunda reforma de la Ley de Planeación, a fin de garantizar la inclusión de todas las visiones sobre el poder y la sociedad, en el diseño de las políticas, estrategias y acciones del gobierno?

¿Los partidos políticos tendrían la serenidad y la voluntad política para replantear las estructuras de desigualdad económica e ir de frente a una reforma integral que permita generar una sociedad mucho más igualitaria, incluyente y mucho más solidaria que la que hoy tenemos?

¿Se tendría el arrojo de la clase política para enfrentar a poderes fácticos que está interesados en que se mantenga el estado de cosas, y que por lo tanto insisten en mantener las actuales estructuras de desarrollo y los esquemas vigentes de desarrollo social y cumplimiento de garantías?

No son preguntas muy fáciles de plantear pero mucho menos de responder. Modificar a la política social requiere de manera previa replantear a la política económica. Y hacerlo afectaría intereses creados por industrias y empresas que, bajo el amparo del argumento del libre mercado, han logrado generar estructuras monopólicas y de control de mercados prioritarios para garantizar los derechos sociales de todas y todos.

En esa lógica, la Reforma del Estado, en el tema de las garantías sociales es un asunto mayor. No se trata de plantear la reforma de tres o cuatro leyes, o de incorporar nuevos derechos en la Constitución. Se trata, en primer término, de cómo se logra cumplir plenamente con los derechos que nuestra Constitución ya nos reconoce, y en segundo lugar, de ampliar los márgenes de control sobre las estructuras que permiten y perpetúan la desigualdad social.

La exclusión de muchos no puede constituir la única visión viable para nuestro país en los próximos años. Tampoco pueden serlo la pobreza y el hambre. Hoy que existe la posibilidad y la responsabilidad establecida en la Ley, de generar consensos para reformar al Estado, veremos hasta dónde la clase política tendrá o no, la capacidad y la grandeza de miras, que requiere la enorme complejidad a que nos enfrentamos los mexicanos en el siglo XXI.

Reforma al poder judicial de la federación

Santiago Nieto Castillo*

Por Reforma Judicial se entiende el proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta de modificación (estructural y procedimental) que se realiza en un Poder Judicial para fortalecerlo. Para diseñarla, es necesario conjugar tres ejes conceptuales (independencia, eficiencia-eficacia, accesibilidad) con las categorías institucionales que nos dibuja la forma de organización del poder judicial.

Iniciativas de Reforma al Poder Judicial en la LX Legislatura

En la actual legislatura se han presentado diecisiete iniciativas de reforma al Poder Judicial de la Federación. A las iniciativas mencionadas, deben añadirse dos más: a) la aprobación, el 26 de abril de 2006, del decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Ge-

neral del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante el cual se establece la competencia de las Salas Regionales del TEPJF; b) la aprobación, el 12 de febrero de 2007, del decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado, que incluye un apartado sobre reforma al Poder Judicial.

Como puede apreciarse, los temas de mayor relevancia para los legisladores son: a) La reforma penal; b) Los tratados internacionales y c) El control de la constitucionalidad (mecanismos procesales como las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional e interpretación constitucional).

Análisis de las iniciativas promovidas

La reforma en materia penal

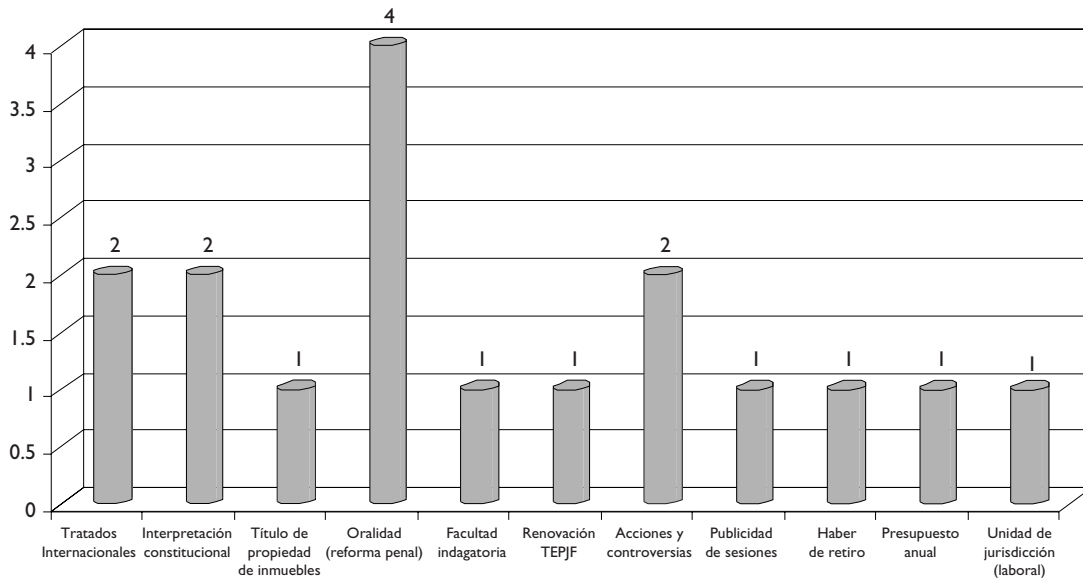
Respecto del primer tema, la reforma en materia penal, las iniciativas parten de la siguiente apreciación:

a) El sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal representa un lastre para la República, en virtud de la enorme corrupción probada en el campo de la procuración de justicia y por los niveles de impunidad alcanzados por la delincuencia.

b) En su conjunto, estos problemas implican el fracaso del Estado

* Jefe de la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Temas de las iniciativas



mexicano en la consecución de uno de sus fines básicos: garantizar la seguridad de los habitantes.

c) Por tal motivo, deben modificarse los esquemas de impartición y procuración de justicia. Este proceso de cambio incluye, entre otras cosas, la oralidad en el proceso penal y el reconocimiento constitucional expreso de la presunción de inocencia.

La tesis de la oralidad en el proceso penal es pasar de un proceso de corte inquisitivo a un proceso de corte acusatorio, esto es, procesos que tratan de fortalecer no sólo la estructura del proceso sino las condiciones en que éste se desarrolla.

Proceso acusatorio	Proceso inquisitivo
- Juez imparcial	- El juez investiga
- El Ministerio Público investiga	- La acusación está a cargo del juez.
- Acusación a cargo del Ministerio Público.	(En el Poder Judicial hay una identidad de funciones de acusación, defensa y juicio)
- Sistema Oral y público	- Sistema escrito y secreto.
- Policía a cargo del Ministerio Público	- Policía al mando del Juez
- Principio de oportunidad ¹	- Legalidad
- Principio de concentración ²	
- Principio de inmediación ³	

¹ Principio de carácter económico que se desarrolla en varios países, especialmente en Estados Unidos. Posibilidad de que los agentes del Ministerio Público opten por no ejercitar la acción penal y negociar con el acusado algunos beneficios.

² Desahogo de todas las pruebas en una misma audiencia.

³ Los jueces deben presidir necesariamente todas las audiencias.

Se asume que un procedimiento acusatorio genera mayor transparencia, protege de mejor forma las garantías de las partes y mejora el debido proceso penal. El procedimiento acusatorio no sólo versa sobre una reforma a las reglas procesales, implica también un cambio en la forma de actuar de jueces, abogados y mejorar la capacitación de los agentes del ministerio público o fiscales.

El modelo propuesto por las iniciativas toma como referente el modelo de sistema que, en los últimos veinte años se ha construido en algunas latitudes latinoamericanas: el de la oralidad. Además, siguiendo los parámetros de los tratados internacionales en la materia de derechos humanos, la Senadora Martha Leticia Sosa Govea presentó una iniciativa que, en caso de aprobarse, tendría como resultado la constitucionalización expresa del principio de presunción de inocencia.

Tratados internacionales

El proyecto de reforma constitucional y legal, promovido por la Senadora María Elena Orantes López del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional consiste en que las disposiciones generales contenidas en los tratados de derechos humanos, serán consideradas por jueces federales y de cada Estado como principios interpretativos en sus sentencias.

En ese orden de ideas, y para el campo específico de acción del Consejo de la Judicatura Federal, será necesario que el Instituto de la Judicatura Federal imparta cursos de derecho internacional, tratados internacionales y derechos humanos, de costumbre y jurisprudencia internacionales.

En otro tema, también se presentó una iniciativa cuyo objeto es regular la cooperación del Estado mexicano con la Corte Penal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, agresión y crímenes de guerra.

El control constitucional

Las iniciativas promovidas por los legisladores han tenido como eje central el impulso de una cultura de constitucionalidad, en la que el Congreso de la Unión tome conocimiento, al inicio de cada periodo ordinarios, de los criterios jurisprudenciales definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se declare la inconstitucionalidad de una ley o se haya establecido una interpretación conforme (véase iniciativa del Sen. Tomás Torres Mercado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática).

En el tema de las acciones de inconstitucionalidad, se ha planteado la ampliación del plazo para promover dicho medio impugnativo de treinta a cuarenta y cinco días. Esta idea, sólo recoge a nivel de iniciativa una propuesta que la doctrina mexicana (Carpizo, Valadés) habían sostenido varios años atrás (Iniciativa del Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional).

En el tema de las controversias constitucionales, la iniciativa presentada por el diputado José Manuel del Río Virgen, del Grupo Parlamentario de Convergencia, tiene como objetivo dotar de legitimación procesal activa a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto Federal Electoral y, en general, a todos los órganos constitucionales autónomos.

Por otra parte, en la iniciativa presentada por el Senador Fernando Eutimio Ortega Bernés del Partido Revolucionario Institucional se plantea que el Senado de la República expida la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma, atendiendo a los pronunciamientos o interpretación que le remita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que ésta se haya pronunciado sobre la inconstitucionalidad de una ley.

Otros temas

a) Facultad indagatoria. El Senador Fernando Jorge Castro Trento, del PRI, presentó una propuesta de reforma al artículo 97 constitucional para retirar del ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad indagatoria por violaciones al voto público.

Se considera que dicha propuesta es adecuada, al menos por dos motivos. Por un lado, ya que la redacción del artículo 97 actual corresponde a la reforma constitucional de 1977, anterior a las reformas de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996 que crearon un sistema de justicia electoral autónomo.

Por otra parte, al no tener fuerza vinculativa las recomendaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el más alto Tribunal del país pierde la majestad de su encargo. En el caso concreto, la situación se agrava porque las autoridades competentes para otorgar las constancias de mayoría y emitir la declaración de validez de las elecciones de los diputados son las juntas distritales del IFE (300 en el país), lo que significaría que la Suprema Corte remitiría su informe a cada una de las 300 juntas distritales, quienes determinarían si cumplen o no la recomendación de la Suprema Corte.

b) Renovación escalonada de los magistrados del Tribunal Electoral. Los senadores Carlos Lozano de la Torre y Francisco Labastida presentaron una iniciativa para renovar de manera escalonada a los magistrados del Tribunal Electoral, cabe aclarar que dicha iniciativa se presentó días antes de la designación de los actuales magistrados.

c) Obligación para los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito de informar a las comisiones de derechos humanos. En la iniciativa presentada por el Senador Javier Orozco Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se propone que al resolver un juicio de amparo, el juez o tribunal que conozca informe al organismo protector de los derechos humanos sobre las posibles violaciones de los derechos fundamentales del quejoso.

d) Presupuesto anual para el Poder Judicial. El senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del PRD, presentó una iniciativa cuyo objetivo central radicó en que la Cámara de Diputados establecerá en el Decreto Anual del Presupuesto de Egresos, el monto asignado para el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales de los estados y el Distrito Federal.

e) Haber de retiro de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La iniciativa de la diputa-

da Violeta Lagunas, del PAN, consiste en suprimir el haber de retiro de los ministros, cuando se dediquen a otro tipo de actividades remuneradas después de ejercer su cargo.

f) Unidad de jurisdicción. La iniciativa del diputado Edgar Mauricio Duck Núñez, del grupo parlamentario del PAN, plantea unir los tribunales laborales al Poder Judicial de la Federación.

g) Publicidad de las sesiones del Tribunal. El diputado Mauricio Ortiz Proal, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa para conseguir que todas las sesiones del Tribunal Electoral sean públicas.

Iniciativas que impactan al Consejo de la Judicatura Federal

Como se puede apreciar, la mayoría de las iniciativas presentadas se encuentran encaminadas a la reforma de la macro justicia (facultades de la Suprema Corte o del Tribunal Electoral), no así a los problemas cotidianos de los órganos jurisdiccionales o al funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. Las únicas que tocan aspectos del Consejo o de los órganos jurisdiccionales, son las relativas a la instrumentación de planes de estudio en materia de derechos humanos, así como obligaciones de los juzgadores federales en la materia.

La falta de atención de los legisladores, puede interpretarse como un gesto de reconocimiento a la labor del Consejo de la Judicatura Federal. Al no haber propuestas de reforma, implícitamente se reconoce la valía del modelo. Sin embargo, esto puede ser engañoso. Tal como se desprende del libro.

Por ello, para mejorar el sistema de impartición de justicia, es necesario que las reformas en el ámbito administrativo del Poder Judicial de la Federación se den a través de acuerdos generales del Consejo.

Comentario general sobre la reforma judicial

En los procesos de transición a la democracia, principalmente en América Latina, los poderes judiciales han jugado un papel fundamental dentro de las reformas. En buena medida, el estado de salud de las democracias se mide en función del estado que guardan los propios poderes judiciales. En algunos estados, las transiciones democráticas vienen acompañadas de promesas de igualdad y justicia, como el caso argentino posterior a la dictadura militar. Ahora bien,

para medir el estado de salud de los poderes judiciales, es necesario analizar tanto el sistema de impartición de justicia como la agenda de reforma judicial.

El Poder Judicial genera una cultura de la legalidad y fortalece el Estado de Derecho. Con su actividad cotidiana, fortalece las instituciones y el mercado. Esto último, al favorecer la seguridad jurídica, reducir los costos de transacción y propiciar el crecimiento económico. En términos generales, el Poder Judicial es la institución clave para generar las condiciones necesarias para transitar a la democracia.

Ahora bien, para que el Poder Judicial pueda desempeñar su función, son necesarias una serie de precondiciones, institucionales y funcionales. Si estas condiciones no existen, los poderes judiciales no podrán desarrollar su labor.

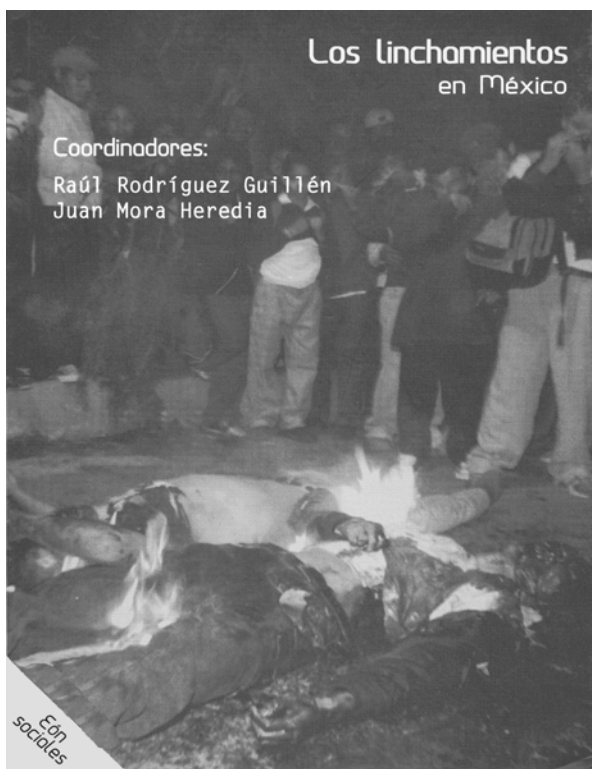
- *Independencia.* La primera condición de funcionamiento de un poder judicial es la independencia. Con ella, se asegura para los justiciables y para el propio poder, una mayor imparcialidad en la impartición de justicia y una mayor autonomía del Poder Judicial en su conjunto. Entre las consecuencias directas de la independencia judicial también se encuentran una mejor rendición de cuentas y una mayor legitimidad, esto es, que la sociedad crea en el Poder Judicial.

- *Eficiencia y eficacia.* A pesar de ser conceptos originados en la Teoría Económica, ambos han adquirido carta de naturalización en la Ciencia Jurídica. Eficiencia, en el marco del Poder Judicial, significa que éste debe ser productivo, esto es, que debe procesar todos los asuntos que se le presentan, en un tiempo reducido, dictando resoluciones de calidad y con bajos costos para la sociedad. Estos cuatro elementos (tiempo, calidad, productividad y bajo costo) producen un Poder Judicial eficiente.

Por otra parte, el concepto de eficacia significa que el Poder Judicial deberá resolver los asuntos de tal manera que, por un lado, las partes que llevaron el litigio a los tribunales, no mantengan dicho conflicto una vez dictada la sentencia del caso; por otro lado, que la sentencia no sólo sirva a las partes, sino que también sea útil para la sociedad⁴.

- *Accesible.* Los justiciables tienen que sentir que están utilizando un servicio que se encuentra a su disposición. Debe pensarse, además, en la distribución del servicio, esto es, en

⁴ Cappelletti, Mauro y Garth, Brian, "General Report" en *Access to Justice. A World Survey*, Milan, Dott. A., Giuffrè Editore, 1978.



las políticas institucionales que harán que la justicia llegue de mejor forma a los ciudadanos. Lo anterior implica determinar a quién va a llegar, en qué regiones y bajo qué condiciones. Adicionalmente, se deberá conocer las características del usuario y la cultura jurídica imperante en cada localidad.

En resumen, si queremos reformar a la justicia para que ésta mejore en términos generales, es preciso fortalecer las áreas citadas: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad. Por ello, la reforma judicial debe ir encaminada a esos fines.

¿Qué se tiene que hacer para elaborar una reforma exitosa? Nohlen ha desarrollado cuatro pasos:

- a) Diagnóstico integral de las instituciones vigentes. Este diagnóstico daría una primera pista sobre si existen razones para reformas a las instituciones.
- b) Debate sobre la reforma. Esta etapa tendría como objetivo determinar con exactitud los alcances de la reforma.
- c) Escoger los mecanismos. Para llegar a un objetivo puede emplearse en ocasiones, más de un mecanismo. La idea de este paso es escoger algunos de los caminos para modificar el sistema.
- d) Pensar alternativas técnicas que tomen en cuenta la realidad socioeconómica del país.

Por Reforma Judicial se entiende el proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta de modificación (estructural

y procedimental) que se realiza en un Poder Judicial para fortalecerlo. Para diseñarla, es necesario conjugar los tres ejes conceptuales antes descritos: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad, con las categorías institucionales que nos dibuja la forma de organización del Poder Judicial. Las categorías son: funcionamiento jurisdiccional de los poderes judiciales (todo aquello que hacen los poderes para resolver conflictos, esto es, derecho procesal y condiciones de funcionamiento); administración del sistema de administración de justicia (cuestiones administrativas y respaldo para que los juzgadores puedan desarrollar su función, supervisión al juez); actores de la justicia (funcionarios judiciales, defensores, abogados, ministerios públicos) y, finalmente, la relación de la sociedad con la justicia. Este último punto busca responder la interrogante de cómo percibe la sociedad a la justicia, esto desde dos niveles: un primer nivel es la confianza que existe en el sistema, y un segundo nivel es la imagen que tiene la sociedad sobre la justicia (de qué forma ven los ciudadanos al Poder Judicial).

Al conjugar los ejes conceptuales con las cuatro categorías de análisis de la institución, se obtienen las áreas de oportunidad del sistema. En ese marco, si existe interés institucional por mejorar la calidad de las resoluciones judiciales, deberán diseñarse políticas judiciales en el eje conceptual de eficiencia-eficacia, que impacte en las categorías de funcionamiento y de actores de la justicia. Lo anterior puede ejemplificarse así⁵:

Categorías	Funcionamiento jurisdiccional	Administración de justicia	Actores	Relación con la sociedad
Ejes conceptuales				
Independencia				
Eficacia-Eficiencia	X	X	X	
Accesibilidad				

Para que una reforma tenga éxito, es necesario que venga acompañada de una reforma social. Cuando no ocurre así, las instituciones simplemente no funcionan en la práctica como aparecen en el papel. Finalmente, los problemas no se solucionan sólo con reformas legislativas, para el caso del Poder Judicial se requerirán transformaciones administrativas desde el Consejo de la Judicatura Federal.

⁵ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la reforma judicial*, México, SCJ, 2006.