

# 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.

**C**on 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 su 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 Inacio “Lula” Da Silva ha sido un presidente que ha logrado grandes acuerdos en su país, que se concretan en una situación altamente prometedora 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.