

La reforma del Estado: eje de preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México

Héctor Zamitiz Gamboa*

Resumen

Desde la perspectiva del autor, la así conocida “reforma del Estado” ha sido orientada hacia una reforma político-electoral, más que a una reforma estructural del órgano que regula la relación entre las autoridades gubernamentales y la sociedad. Por lo anterior, cree pertinente que dentro de la agenda de los partidos políticos, los legisladores y el Presidente de la República, debe estar presente la necesidad de concluir con esta reforma que le daría mayor certeza a la población sobre las instituciones que rigen su convivencia.

Palabras clave: Reforma del Estado, partidos políticos, acuerdos políticos

Abstract

From the author perspective the “State reform” in Mexico has been guided towards a political-electoral reform more than a structural one that changes the electoral authority which regulates the relation between government and society. The author concludes that the political agenda for the main political actors (the Presidency, the Congress and the Political Parties) is to get a final agreement for the political reform that gives, certainty to the Mexican citizens for a better institutions that can rule their coexistence.

Keywords: State reform, political parties, political agreements.

Los diversos actores políticos orientados a la definición de las reglas del proceso de transición política, económica y social de nuestro país, entre el año 1994 y el 2008, han intentado que la idea de la reforma del Estado sea el eje de las preocupaciones nacionales, o bien que la reforma del Estado sirviera como marco de referencia para

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

buscar sentar las bases de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

Las iniciativas para reformar al Estado, ya sean de origen gubernamental o de la sociedad, no han desembocado en una renovación integral. Dicha reforma ha sido para los gobiernos de los últimos 14 años, una aspiración que no se ha concretado a pesar de los últimos intentos para alcanzar acuerdos. Al menos 12 propuestas gubernamentales se han truncado. Por su parte, la sociedad civil ha llevado a cabo varios ejercicios encaminados a una reformulación integral, pero ninguno ha trascendido. Cada sexenio surgen voces interesadas que pretenden sacar adelante dicha transformación.

En este proceso, por la naturaleza y características de la transición a la democracia, lo que adquirió mayor centralidad fue una dinámica orientada a la reforma político-electoral, más que a una reforma del Estado en sentido amplio; es decir, la lucha política y la obtención del poder se convirtieron en el centro del debate de la transición a la democracia.

Aquí conviene preguntarnos: ¿Ha sido un fracaso la reforma del Estado? ¿No ha habido condiciones para su realización en la medida de que las estrategias no se han aplicado conforme a las circunstancias? ¿La reforma del Estado, como eje de los debates, ha servido para dar paso a otras reformas también necesarias? ¿Sigue siendo una aspiración de las fuerzas políticas?

Sin duda alguna, las respuestas son afirmativas en los cuatro sentidos. Lo que nos ha enseñado la historia contemporánea en nuestro país es que las reformas políticas han variado tanto por los actores que participan en su diseño y concepción, como por el método que adoptan y el alcance que ambicionan. Actores, métodos, calendarios y agendas son todos elementos que diferencian los procesos de la llamada reforma del Estado.

Aunque los actores son siempre la mayoría de las fuerzas políticas existentes en un momento determinado, hay variaciones en cuanto a la proporción en que estas fuerzas están representadas y, sobre todo, en cuanto a los mecanismos para su elección o designación. Por su parte, el método de una reforma puede ser gradual e incremental o concentrado en el tiempo. Finalmente, el alcance puede ser parcial y fragmentario o integral y exhaustivo. No obstante, como lo señalan algunos estudiosos,

una verdadera reforma política del Estado, ya sea de manera concentrada e integral o de una manera paulatina e incremental, hace alusión al conjunto de transformaciones que, en el agregado, modifican el orden político establecido, esto es, la estructura, funcionamiento y relaciones de los poderes públicos y de éstos con la sociedad.¹

En este sentido, la insistencia en la necesidad de una reforma política integral y la abundancia de propuestas contrastan con los avances que se han logrado en la materia.

La reforma del Estado en el 2000, interrumpida

Después de haber obtenido el triunfo en las urnas, el presidente Vicente Fox señaló que estaba tratando de tejer acuerdos en asuntos de reforma del Estado a pesar de las diferencias existentes con la oposición. Mucho antes de su toma de posesión, el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, anunció que quedaría instalada la mesa de los partidos políticos para la reforma del Estado. La definición de la agenda fue uno de los principales problemas que se presentaron en este proceso. La complejidad de temas hizo difícil el consenso: derechos, libertades públicas, representación política y democracia; forma de gobierno, federalismo, modelo económico y social y hasta globalidad.

Con el arribo de Vicente Fox al poder, no fueron pocos los estudiosos que hicieron notar que la esperada alternancia presidencial se iniciaba bajo una situación política que sólo podía ser calificada de paradójica. Después de haber promovido las reformas políticas y electorales que condujeron al saneamiento de la competencia electoral, y al término del control por parte del Poder Ejecutivo sobre los procesos comiciales, los partidos políticos mayores del país enfrentaron la nueva situación nacional en una circunstancia inédita de debilidad y crisis: el PRI, al no tener más el control vertical del presidente en correspondencia a una estructura corporativa, la unidad y disciplina se harían más laxas e inestables: el PRD, con su enorme retroceso electoral y con la necesidad de procesar, políticamente tarde o temprano el “pos-cardenismo” y su liderazgo moral, y el PAN en su definición del tono preciso de su relación con la presidencia de Vicente Fox y el desafío planteado con el aparato cuasipartidista llamado “Los amigos de Fox”.

¹ Ver María Amparo Casar, *La reforma política del Estado*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 9.

El que se tratara de una crisis con distintas modalidades en cada partido, permitía hablar también de una crisis del sistema de partidos en su conjunto.

Es importante señalar que la crítica ejercida por la mesa de estudios sobre la reforma del Estado, fue vista como una especie de “tanque pensante”, que tenía como objetivo proponer un cambio de reglas para una nueva institucionalidad. Fue criticada también por los partidos políticos, pues éstos consideraban que esa materia era exclusiva del Congreso; por ello, a iniciativa del PRD, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, PAS, PSN y Convergencia por la Democracia, dieron por iniciada dicha reforma y determinaron que sería el Congreso de la Unión el único espacio en el que se dirimiría esta tarea, no sin advertir que no debía ser resultado de acuerdos cupulares, sino producto del consenso de las distintas fuerzas políticas.

Pasadas las ceremonias iniciales en las que todos los partidos manifestaron sus compromisos con los consensos básicos de la reforma del Estado y la gobernabilidad del país, empezaron a ser evidentes las grandes diferencias que se anidaban en el Congreso y que harían muy difícil la negociación política con el Poder Ejecutivo. El debate para la aprobación del presupuesto, la ley de ingresos y la miscelánea fiscal para el año 2001, se dijo, sería la gran prueba para la concreción de un modelo republicano que sólo podía funcionar sobre la base de una separación y, a la vez, cooperación entre los poderes del Estado.

En este sentido, el sistema de partidos que se requirió construir y consolidar para transitar a estadios más democráticos, distaba mucho de ser el sistema de partidos posible, habida cuenta que la única vía para procesar la reforma institucional que requería el país, obligatoriamente pasaría por este frágil sistema. También se señaló que sería deseable un gran acuerdo entre los actores relevantes de la sociedad para definir el rumbo y los contenidos de las reformas; sin embargo, el modelo de negociación entre las élites gobernantes que ha predominado en México, ha sido poco propicio para alcanzar acuerdos, en función de que éste se guía por patrones de comportamiento inadecuados para el nuevo contexto de pluralidad política.

Cierto es que los foros de análisis sobre la reforma constitucional organizada por la Secretaría de Gobernación, ligadas como parte de la reforma del Estado, se convirtieron en alternativa recurrente tanto para dirimir conflictos, como para impulsar el nuevo arreglo institucio-

nal bajo las pautas de la gobernabilidad democrática como bandera del nuevo gobierno.

Conviene aclarar que las mesas de discusión sobre la reforma del Estado desde la década de los noventa estuvieron impulsadas por destacados políticos, académicos y líderes de opinión, pero es pertinente destacar que la que ha presentado conclusiones y propuestas públicas es la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo. Sin embargo, el propio presidente de la República, Vicente Fox, acotó los alcances de dicha comisión al señalar en su sesión de instalación que como iniciativa ciudadana era digna de fomentarse, puesto que su misión sería recabar y ordenar los distintos puntos de vista y propuestas que existían en relación con los cambios que debían darse en el actual proceso de transición, y que “si bien ésta no era una instancia de negociación política, sí era un espacio para el análisis y el encuentro de las posiciones que caracterizan el escenario mexicano”.²

Más allá de las reformas llevadas a cabo, como la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, promovida por el Banco Mundial, y la del Servicio Civil de Carrera del Gobierno Federal, la cual se vino consensuando entre los partidos desde tiempo atrás, el gobierno no le otorgó a la reforma del Estado la importancia necesaria. No comprendió que con la reforma del Estado estaba en juego la definición y puesta en marcha de una renovada arquitectura legal para que el país buscara avanzar en la transición a la gobernabilidad democrática que requiere. La reforma del Estado fue inexistente.

Los últimos años proliferaron las agendas de reforma política, las cuales no acertaron a encontrar su destinatario en ausencia de una convocatoria pertinente de los poderes públicos. Aunque inspirados por las mismas realidades y semejantes propósitos, los proyectos que circularon, producto en particular durante la LVIII Legislatura, obedecieron a distintas perspectivas; partieron de concepciones diferentes sobre el sentido y ritmo de la transición y, por lo tanto, sobre el papel de una nueva constitucionalidad en la consolidación democrática.

² Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, *Conclusiones y Propuestas*, Porfirio Muñoz Ledo (coord.), México, UNAM, 2004, 292 pp.

Las elecciones del 2006 y su huella en las instituciones

Tras la jornada electoral del 2 de julio de 2006 y con una diferencia entre el primero (Partido Acción Nacional) y el segundo lugar (Coalición por el Bien de Todos PRD-PT-Convergencia) de tan sólo 243 mil 934 votos, equivalentes al 0.58% de la votación total, no se pudo identificar con claridad a un candidato ganador. La situación se tornó sumamente compleja. Estuvimos en presencia de un interesante fenómeno de votación que reflejó la inexistencia de una mayoría clara y contundente. Este inédito escenario provocó una intensa discusión sobre la posibilidad de que la elección fuera impugnada, lo cual fue inevitable.

La impugnación presentada hizo que la elección presidencial cambiara de escenario y se trasladara del Instituto Federal Electoral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que finalmente tuvo en sus manos el desenlace del conflicto, puesto que jurídicamente eran los responsables del veredicto. Aun cuando los comicios del 2 de julio parecían los de la consolidación de la democracia, el conflicto político y social y la poca credibilidad que se había logrado en las instituciones y en los procedimientos democráticos quedó seriamente lastimada.

México tenía que enfrentar las consecuencias de las elecciones presidenciales más cerradas de su historia. A pesar de que la incertidumbre electoral institucionalizada es una característica propia de los regímenes democráticos, la atmósfera que rodeó el proceso de impugnación ante el Tribunal Electoral presentó un reto adicional: el discurso político polarizado entre los dos partidos enfrentados: el PAN y la coalición liderada por el PRD.

Para diversos analistas, la gobernabilidad del nuevo gobierno dependería de las alianzas que lograra el nuevo presidente con las fuerzas de oposición; la situación requería un gobierno de coalición. Para formarlo, el Ejecutivo debería incluir en su proyecto programas de otros partidos, no sólo la incorporación de algunos de sus miembros.

La situación descrita anteriormente no se presentó. El PRI enfrentaba el reto de renovar su dirigencia, hacer un balance de la situación y entender el mensaje del electorado. El PRD debía esperar la fase de la impugnación de los resultados electorales, continuar apoyando las movilizaciones de protesta de Andrés Manuel López Obrador, quien propuso la organización de una Convención Nacional Democrática y posteriormente un Frente Amplio Progresista.

Felipe Calderón tomó posesión como nuevo presidente de la República. Entonces era necesario pensar en las intenciones y coincidencias entre las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo. Para ello había que partir de un hecho: no había iniciativa que no hubiese estado presente en agendas legislativas o políticas previas, y ahora lo que se requería era buscar que las prioridades de los legisladores y el Ejecutivo coincidieran con las fuerzas políticas y las iniciativas concretas.

Es en este contexto en el que se propuso la *Ley para la Reforma del Estado*.

La propuesta y la Ley para la Reforma del Estado

En sesión celebrada por la Cámara de Senadores el 14 de noviembre de 2006, el senador Manlio Fabio Beltrones, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto a las comisiones respectivas para la creación de la *Ley para la Reforma del Estado*.

En ella se exponen los motivos y alcances de la propuesta, para lo cual se hace una breve referencia a los mecanismos sugeridos para el desarrollo de los trabajos para impulsar la reforma del Estado mexicano. Se estableció una ley de vigencia temporal circunscrita a un año, que sentara las bases para analizar, discutir y hacer propuestas para transformar a los órganos que integran el Estado mexicano; propuso la creación de una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, con objeto de que fuera el órgano rector del proceso de reforma del Estado en el país y que le diera un orden metodológico a los trabajos que en el tema se realizaran. Se crearon dos subcomisiones, una de Consulta Pública y otra Redactora; estableciendo el proceso de negociación en seis etapas, delimitando los temas sobre los que deberá pronunciarse el Poder Legislativo obligatoriamente: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial; reforma hacendaria y garantías sociales.

Es importante resaltar que en el dictamen de dicha ley se reconoce, entre los antecedentes, que desde hace varios años en el país se ha debatido un conjunto de reformas sustantivas para el desarrollo político, económico y social; sin embargo, el debate público no ha tenido como resultante la actualización de la Constitución Política y las leyes que de ella emanan a las nuevas circunstancias de un México diverso y moderno, sino que se ha propiciado 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 consecuente 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.

A ello 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 esta 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.³

Según el senador Beltrones, para la formulación de la ley se partió del principio de que no existía dentro del gobierno alguien que tuviera la suficiente autoridad política para emitir una convocatoria; es decir, si al presidente entrante se le hubiera ocurrido convocar, lo más seguro es que su convocatoria sería insuficiente para ser atendida por todos aquellos que se llamaban agraviados con los resultados de la elección, por lo que se requería facilitar el diálogo y los encuentros de los acuerdos, no haciendo voluntariosa la forma de constituirlos, sino dándole ordenamiento legal en la manera de conducirlos.⁴

³ Cfr. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, Primera que contiene el Decreto que expide la Ley para la Reforma del Estado. Segundo Periodo Ordinario*, jueves 29 de marzo de 2007.

⁴ "Reforma del Estado por ley", entrevista de Daniela Rea Gómez al senador Manlio Fabio Beltrones, *Enfoque*, domingo 10 de septiembre de 2008, *Reforma*, p. 4.

A decir de su promotor, los ejes de la reforma que plantearía su partido serían reforma electoral y reforma del régimen político. Pensaban también en incursionar en una segunda vuelta electoral para lograr la gobernabilidad, si se debe seguir insistiendo en un presidencialismo agotado o si accedemos a la reelección de legisladores y presidentes municipales para profesionalizar el trabajo legislativo.

Con esta propuesta cuyo diseño, justo es reconocer, es una pieza de arquitectura legislativa y en la que el grupo parlamentario del PRI en el Senado se asumió como mediador y negociador de los intereses partidistas, se convocó a una nueva etapa de la reforma del Estado en nuestro país.

Los resultados

Tienen razón quienes señalan que la Ley para la Reforma del Estado fue otra oportunidad perdida, pero a nuestro juicio no la tienen quienes señalan que fue un fracaso. Veamos dos ejemplos:

1. Sin entrar en el debate sobre las ventajas y desventajas de los regímenes presidenciales y de los regímenes parlamentarios, la percepción que tenemos es que nuestra separación de poderes —por no hablar del federalismo casi feudal— no está funcionando adecuadamente y que se requieren reformas de fondo si es que de verdad se desea que el equilibrio y funcionamiento mejore. Por ahora vemos reformas para hacer posibles las reformas, acuerdos para permitir acuerdos de gran alcance, e intentar sacar a la política de su marasmo, de su ensimismamiento en asuntos y cuestiones que en realidad son de interés exclusivo de los políticos y de los partidos.

El listado de problemas del país nadie puede seriamente discutir que son grandes desafíos (fiscales, industriales, educativos, sociales, judiciales, administrativos). Son, en efecto, retos que hablan de la necesidad de fortalecer al Estado y al conjunto de las instituciones públicas de la única forma democrática que hasta ahora se ha desarrollado, es decir, mediante deliberaciones, negociaciones y compromisos de largo alcance.

De forma lamentable, casi todo parece indicar que nuestro sistema presidencialista todavía cuenta con características heredadas de otros tiempos, lo que vuelve sumamente difícil proponer, elaborar y negociar las políticas de Estado, que además requieren de plazos amplios

para desarrollarse (la política energética, un ejemplo más), pero sobre todo con legitimidad que sólo compromisos incluyentes le pueden otorgar.

En este horizonte, muchos analistas celebraron la aprobación por el Senado de una reforma electoral, que seguramente presenta aspectos dudosos e incluso regresivos, pero que viene a poner fin a la mediocracia infame que había convertido las contiendas electorales en un fantástico negocio de unos medios de comunicación capaces de imponer leyes, vetos, chantajes y de exigir sumisión total a todo político con aspiraciones.⁵

2. Al respecto conviene recuperar la reseña que lleva a cabo Emilio Rabasa en el sentido de que la reforma sobre seguridad y justicia recién aprobada, no sólo contiene trascendentes innovaciones en el terreno de la justicia, sino la novedad procedimental se localiza en la autoría y en la dinámica entre la cámara de origen (Diputados) y la revisora (Senadores), así como en la interacción de los representantes populares pertenecientes a los distintos partidos políticos y la sociedad civil, incluida la academia. Todo ello en un marco de un contexto profundamente adverso, caracterizado por una batalla sin cuartel al crimen organizado. En otras palabras, el poder reformador de la Constitución confirió importantes derechos a través del procedimiento oral, cuando todo parecía indicar que se tendrían que restringir libertades para hacer frente a la violencia extendida por la delincuencia organizada, el terrorismo y el narcopoder durante todo 2007 y en el primer semestre de 2008.

Para el segundo periodo de sesiones en comisiones del Senado, se discutieron algunos escenarios como alternativas para resolver el problema expuesto, que tuvieron como común denominador minimizar la reforma sobre juicios orales. Algunos plantearon reducirla a su mínima expresión, sólo para delitos menores, con la idea de que a los delinquentes mayores no se les debía otorgar las garantías que supone la oralidad. En opinión de otros, debía realizarse una reforma híbrida con elementos de ambos sistemas penales mezclados, el oral y el escrito, una suerte de *Frankenstein* legal construido con retazos, un monstruo legislativo engendrado en el que se introducían los juicios orales pero se dejaba intocada la investigación a cargo de la policía y el Mi-

⁵ Véase Luis Salazar Carrión, "En defensa propia", en *Nexos*, núm. 358, México, octubre de 2007, pp. 4-6.

nisterio Público. Mientras tanto, en los medios escritos y electrónicos arreciaban las críticas por el endurecimiento del sistema penal propuesto en la primera iniciativa. En todo caso, el procedimiento llegaba a un *impasse* que hacía pensar, para octubre de 2007, que ninguna de las dos iniciativas saldría, ya que un acuerdo intracamara se pensaba imposible de lograr.

En ese momento ocurrió un hecho imprevisto. Se convocó a la Comisión para la Reforma del Estado (CENCA, por sus siglas más conocidas), que “jaló” ambas iniciativas para discutir las y debatirlas al interior de ese órgano creado por ley *ex profeso* para encontrar acuerdos intracamarales que permitan dinamizar los procesos legislativos, particularmente el de la reforma constitucional. La CENCA ya había probado su eficacia con la reforma electoral entonces recién aprobada.⁶

Reflexiones finales

La lógica del poder se impuso una vez más. El tiempo corrió y los trabajos para la reforma del Estado se encaminaron hacia la negociación de otra reforma electoral. Es entendible que las coincidencias que se dieron entre los partidos políticos son muy importantes. Lo que aconteció es que aun cuando no sea lo más importante, sí era lo más urgente una reforma al sistema electoral que posibilitara llegar al 2009 con menos conflictos. La prueba de las elecciones tendrá la última palabra.

Los doce meses que el Congreso se puso para que mediante reglas inéditas, a través de una ley para alcanzar acuerdos en los temas de Régimen de Estado y de Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Poder Judicial y Garantías Sociales, concluyeron. Los foros se realizaron entre el 25 de junio y el 3 de julio del año 2007. La CENCA recogió cerca de 800 propuestas. Los propios consejeros asesores de la CENCA expresaron naturales diferencias en sus posiciones y prioridades. Destacó que de las ponencias de la sociedad recabadas por los legisladores, tanto en la consulta vía *internet* y correo, como en los foros públicos, el mayor porcentaje fue el tema de Garantías Sociales.

⁶ Emilio Rabasa Gamboa, “La mecánica de la reforma”, en *Voz y Voto*, número 184, junio de 2008, pp. 8-10.

La discusión sobre el régimen político se hizo de manera superficial y sin convicción real de avanzar. Las facultades del presidente de la República: el problema central para avanzar en un nuevo rediseño constitucional. En tanto, el PAN postula la vigorización de la figura presidencial, la oposición propone el acotamiento de sus funciones y facultades. La disyuntiva del Estado mexicano es clara: o se mantiene el *status quo* o se impulsa un cambio institucional. Tal vez sea de frente a otra crisis institucional cuando se inicie otra etapa para la búsqueda de acuerdos.