

Reforma del Estado y governabilidad

Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México

*Laura Valencia Escamilla**

Resumen

El trabajo se propone analizar el proceso de transformación estatal en México a partir de las diferentes propuestas de reformas que lo han llevado del gradualismo, respecto al quebranto del partido hegemónico, hasta la transformación de las relaciones entre poderes, pasando por el redimensionamiento del Estado mexicano. En este contexto, podemos decir que para analizar el proceso de transformación real en México mediante la reforma del Estado, es necesario averiguar sobre el tipo de reformas a aplicar y la profundidad con la que se han llevado a cabo, sobre todo porque el Estado mexicano ha sido sujeto de constantes transformaciones que se expanden o contraen de acuerdo a los acontecimientos históricos y al poder político que encabeza la transformación. Para llevar a cabo este examen se evaluará la efectividad y eficacia de las reformas dependiendo de los niveles de profundidad manifestados en los cambios en el redimensionamiento del Estado, la transformación en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado en tres niveles: las reformas constitucionales, como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado; 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 de decisión, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos; y la reforma política que busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización.

Palabras clave: reforma del Estado, gobernabilidad, reforma electoral, reforma administrativa, reforma económica, reforma social, partidos políticos

Abstract

This paper analyzes the process of state transformation in Mexico. Different proposals have been introduced by different governments who have gradually transformed the country. To analyze this process we need to know about the type and deepness of the reform's applicability in Mexico during the frequent transformations in different historical moments. We assess the effects and the efficacy of the reforms according to different levels: constitutional reform as the ones which command the state action; administrative reforms like the processes in public administration; and political reforms like the ones that improved the relationships between state and society.

Key words: state reform, good governance, electoral reform, administrative reform, economic reform, social reform, political parties.

Artículo recibido el 22-09-07

Artículo aceptado el 05-06-08

* Profesora investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.
Dirección electrónica: lvael@yahoo.com

Cuando se habla de reformas estatales generalmente el referente es económico, dado que la transformación política resultado de las transiciones democráticas por las que han atravesado una gran cantidad de países en América Latina, intentan reorganizar y racionalizar al Estado que pretenden transformar. Sin embargo, podemos decir que la reforma del Estado integra una cantidad de elementos que van más allá de la economía y que tiene como objetivo la gobernabilidad democrática del país en cuestión. Este tipo de reformas intentan recuperar la eficacia del sistema político a través del “reacomodo” o reorganización de las instituciones gubernamentales, que fortalezcan a la democracia, a sus instituciones y sobre todo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales.

En este sentido, el proceso de transformación estatal en México, anterior a la transición, ha estado directamente relacionado con la reforma económica, cuyos resultados se vinculan con el deterioro de las condiciones materiales de la sociedad mexicana en general. No obstante, podemos decir que el avance hacia la transición democrática del país ha supuesto una serie de propuestas de reformas que van desde el quebranto del partido hegemónico hasta la transformación de las relaciones entre poderes, pasando por el redimensionamiento del Estado mexicano. En este contexto, podemos decir que para analizar el proceso de transformación real en México mediante la reforma del Estado, es necesario averiguar de qué tipo de reformas estamos hablando y la profundidad con la que éstas se han llevado a cabo, sobre todo porque el Estado mexicano ha sido sujeto de constantes transformaciones que se expanden o contraen de acuerdo a los acontecimientos históricos y al poder político que encabeza la transformación.

GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REFORMA DEL ESTADO COMO SISTEMA INTEGRAL DE TRANSFORMACIÓN

El fenómeno democrático ha sido un proceso histórico diferenciado cuyas peculiaridades se relacionan con las causas que llevaron a muchos de estos países a adoptar el modelo democrático como forma de gobierno. Sin embargo, las transformaciones económicas, políticas y sociales del último cuarto del siglo XX y principalmente en los albores de este siglo XXI, han puesto a debate no sólo el proceso de cambio institucional por el cual numerosos países han transitado, sino la capacidad del régimen democrático para enfrentar los retos del nuevo milenio.

No obstante, en los últimos tiempos la democracia se ha convertido de uno de los logros más significativos de regiones enteras como Europa del Este, América Latina y algunas regiones de África. Hoy, es evidente que las aspiraciones de los países recién llegados a la democracia se han visto frustradas debido a que sus gobiernos se muestran incapacitados para responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la población; el juego democrático de la competencia ha convertido a los partidos políticos en partidos “ofrece todo”, lo que diluye la selección de las demandas por la representación de intereses heterogéneos y contradictorios, en consecuencia, la actividad de los partidos en el congreso termina siendo una negociación inalcanzable que produce decisiones irracionales, ocultando los costos administrativos y produciendo fragilidad en el diseño de las políticas públicas. Al mismo tiempo, el déficit en la respuesta de los gobiernos democráticos ha generado pérdida de confianza en las instituciones y en el liderazgo de estos gobiernos.

Autores como Antonio Camou, consideran que tales deficiencias están relacionadas con la falta de gobernabilidad democrática porque, al carecer de equilibrios entre la efectividad y eficiencia de las tareas gubernamentales, la respuesta social al déficit es la desconfianza de la población que puede llegar o no a deslegitimar al régimen, lo que produce conatos de inestabilidad e incluso violencia.¹

Frente a tales problemas, organismos internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, preocupados por el destino de estas democracias con débiles instituciones, han propuesto una serie de medidas relacionadas con reformas estatales vinculadas a la gobernabilidad democrática, entendidas como reformas tendentes a responder de manera eficaz a las demandas sociales, con transparencia, rendición de cuentas y amplios consensos de parte de los actores políticos y sociales.²

Es decir, las reformas estatales se vinculan con la gobernabilidad democrática, en tanto que buscan establecer equilibrios entre gobernantes y gobernados, entre intereses particulares e intereses generales, a fin de generar mayores consensos entre la ciudadanía y reducir, en la medida de lo posible, la resistencia social a los cambios.

¹ Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, número 6, Instituto Federal Electoral, México, 2003.

² Salcedo Aquino, Roberto, “Rendición de cuentas en el diseño. Vigilancia y transparencia de la gobernabilidad democrática”, en *Actas del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.

Por la extensión del concepto y la gran cantidad de temas que incluyen las reformas estatales, éstas han sido identificadas principalmente por líneas de acción en los ámbitos de política económica, social, gestión pública y política electoral. Al mismo tiempo, las reformas suelen identificarse por la profundidad y/o efectividad de los cambios a partir de la incorporación de la mayor cantidad posible de actores. De ahí que las reformas se pueden clasificar transversalmente de acuerdo a sus niveles de profundidad relacionadas con mejoras o cambios constitucionales, administrativos y políticos.³

En cuanto a las *líneas de acción* de las reformas, 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 2003.⁴ En dicho acuerdo se establecieron cuatro campos de acción delineados para reformar los Estados en la región latinoamericana. 1) La reforma democrática que busca por un lado la estabilidad democrática de la región y por el otro, mayor inclusión política.⁵ 2) La reforma judicial que tiene por objeto el desarrollo de sistemas independientes de justicia, eficaces, confiables, ágiles y accesibles, sin discriminaciones de género, raza u otra índole.⁶ 3) La reforma económica y social que plantea desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funciona-

³ Lugo Figueroa Alfredo, *La reforma del estado mexicano*, disponible en línea “<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>”<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, “Modernización del Estado”, Documento de estrategia, 23 de julio de 2003.

⁵ 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. *Ibid.*

⁶ En el ámbito judicial el BID 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. *Ibid.*

miento eficiente y competitivo dentro de la economía global y la inclusión de amplios sectores de la población.⁷ 4) Finalmente, la reforma de la gestión pública que 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.⁸

Por su parte, la efectividad y eficacia de las reformas dependen de los niveles de *profundidad* manifestados en los cambios en el redimensionamiento del Estado, la transformación en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado en tres niveles:

A) Las reformas constitucionales: como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, son transformaciones que consuman la acción de las reformas, debido a que este tipo de cambios requieren mayor consenso, compromiso y lealtad de parte, no sólo de los actores incluidos en el proceso político –como los partidos en el parlamento–, sino porque algunas legislaciones integran la participación ciudadana, en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos (tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito).⁹

B) 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 de decisión, 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, es a su vez 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,

⁷ Al respecto el BID plantea a los gobiernos: 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. *Ibid*

⁸ Las líneas de acción trazadas para esta transformación son: 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 de la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto; la mejora de la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas; la modernización de las formas de gestión de los servicios públicos y el aprovechamiento del potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información. *Ibid*

⁹ Lugo Figueroa, *Op.cit.*

al compartimiento de la administración o a la concesión de la misma. De ahí que los pactos sociales –entre empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera-, son fundamentales para promover compromisos con los afectados y mantener el consenso social.¹⁰

C) 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 y los distintos sectores sociales 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 y leales.¹¹

CUADRO 1
Relación entre 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 estratégico del BID y texto de Alfredo Lugo. “<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>” <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>.

Si relacionamos las líneas de acción con los niveles de profundidad descritos en el cuadro 1 se observa que las *reformas políticas* garantizan la legitimidad del sistema, al mismo tiempo que su efectividad, porque como menciona Camou, el apoyo ciudadano se expresa en términos de responsabilidad gubernamental frente a la sociedad mediante mecanismos de evaluación e información y revocación de mandato a través de la celebración de elecciones; para el autor, la *reforma administrativa* favorece la eficacia y la estabilidad de los sistemas, fundamentalmente porque los cambios generados

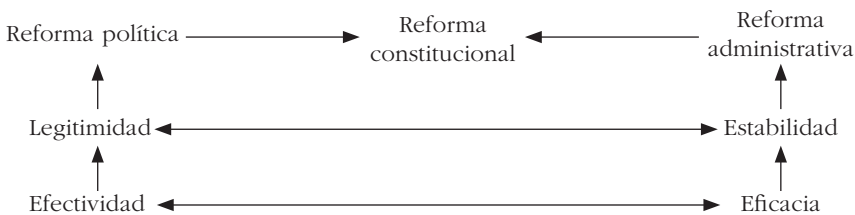
¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

a partir de la elección de procesos administrativos más racionalizados produce efectos inmediatos en el redimensionamiento y descentralización del aparato burocrático, así como recortes presupuestales a los diferentes programas sociales. Tales medidas prueban la capacidad de los gobiernos para adaptarse a los cambios. De esta manera, las reformas integran no solo la eficacia y la eficiencia requerida de los gobiernos, sino algunos otros elementos que hacen de la reforma un pacto más acabado y de largo plazo y hacen posible la culminación de las mismas mediante la reforma constitucional.¹²

En el mismo sentido, Jaime Preciado argumenta que las transformaciones vía reformas estatales que buscan la gobernabilidad democrática requieren en primer lugar de legitimidad fomentada por la participación directa de la población mediante instrumentos tales como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consultas públicas, entre otros. En segundo lugar, distribuir las responsabilidades en términos de las presiones y demandas de la sociedad, para lo cual son necesarios instrumentos de evaluación de políticas por parte de los sectores interesados en las reformas. En tercer lugar, es fundamental la celebración de pactos sociales consensuados y de largo plazo, en los que se promuevan compromisos institucionales entre la sociedad y el gobierno, sobre todo de los actores sociales más representativos como sindicatos, corporativos, organizaciones sociales, entre otros. Finalmente, toda reforma del Estado debe contener elementos cuyo objetivo sea el desarrollo económico integral de la población (ver figura 1).¹³

FIGURA 1
Gobernabilidad democrática de la Reforma



Fuente: Elaboración propia con base en el texto de Jaime Preciado.

¹² Camou, *Op.cit.*

¹³ Preciado Coronado, Jaime, "La gobernabilidad democrática en el México post-priísta", Mesa redonda: *Gobernanza y gobernabilidad en México*, Documento de debate 60, UNESCO, México, 2001.

En ambas concepciones hay un acuerdo en que la reforma no sólo debe ser integral en cuanto a los temas que abarca, sino que el acuerdo entre los distintos actores políticos y sociales involucrados, así como entre los diferentes niveles de gobierno, amplían el nivel de profundidad de la reforma, lo que garantiza que la transformación del régimen no implica ingobernabilidad del sistema democrático.

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, transformaciones e incluso retrocesos que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del Estado mexicano a través de la reforma gubernamental. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Para Luis Aguilar, este tipo de diseños de parte de los gobiernos mexicanos en turno ha sido 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 días.¹⁴

Para Elizondo y Nacif, la transformación del régimen mexicano es resultado de un largo proceso de construcción de corte democrático caracterizado por un “cambio sin ruptura en el orden institucional establecido”, desde donde se han promovido cambios sustanciales en el modelo de desarrollo económico y político del país.¹⁵ No obstante que las transformaciones han sido constantes y permanentes, éstas habían servido a la conservación de un sistema vinculado a la sobrevivencia del partido hegemónico y a la fortaleza de la institución presidencial como símbolo de poder y dominio sobre todas las instituciones. De ahí que el sistema político mexicano se explica, al mismo tiempo, por su capacidad de transformación y conservación.

La primera de las grandes transformaciones de autoconservación se inicia con la reforma de la gestión pública y política de José López Portillo,

¹⁴ Aguilar Villanueva Luis, “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en Merino Mauricio (ed.), *Cambio y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

¹⁵ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, “La lógica del cambio político en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE/FCE, México, 2002, pp. 7-11.

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 con su propuesta electoral en 1977 en la que se reconoce a las minorías y la posibilidad de incorporarlas a la lucha política. En esta reforma se promueve la constitucionalización de los partidos políticos, y su definición como entidades de interés público; se introduce el principio de representación proporcional para la conformación de la Cámara de Diputados –donde el partido mayoritario es excluido del reparto por este sistema–, se instituye la figura de coaliciones electorales que funde a dos o más partidos en una sola fuerza política y se crea la Comisión Federal Electoral como una entidad estatal con personalidad jurídica propia encargada de la organización de las elecciones.¹⁶

Por su parte, Miguel de la Madrid promueve una serie de reformas en las que se inicia un proceso de redimensionamiento estatal, de simplificación administrativa y disciplina fiscal (antecesor de la reforma económica cuya estrategia planteaba el reordenamiento y el ajuste estructural de la devastada economía producto de las concurrentes crisis económicas). En cuanto a la reforma política, la propuesta del Ejecutivo se traduce en una reforma electoral enfocada a la integración del Congreso de la Unión y a fijar algunas reglas que equilibren la competencia electoral: en dicha reforma se amplía el número de diputados a 500 –de los cuáles 200 serían electos por el sistema de representación proporcional, donde el partido mayoritario podría beneficiarse del reparto hasta el límite de 70%–; se abre la posibilidad a las candidaturas comunes; se instituye el financiamiento estatal a los partidos políticos y se crea el tribunal de lo contencioso electoral.¹⁷ (Ver anexo)

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, con bajos niveles de credibilidad al inicio de su mandato por las sospechas de los resultados electorales de 1988, se plantea la reforma del Estado integral. En ella, se trata de enfatizar el ejercicio democrático, económico y social del país.

¹⁶ Los efectos de dicha reforma se observan en dos sentidos: la incorporación de la izquierda a la competencia electoral y la obtención de triunfos electorales en algunos ayuntamientos y en la Cámara Baja de parte de los partidos de oposición.

¹⁷ Las nuevas reglas permitieron la suma electoral efectiva de la izquierda mexicana a través de la candidatura común en torno a Cuahutémoc Cárdenas quien obtiene la extraordinaria cifra de 30.8% de los votos en la contienda presidencial de 1988. Al mismo tiempo, el incremento de los diputados de representación proporcional, favoreció el ingreso a la Cámara Baja de un número considerable de partidos de oposición: 42%, lo que reducía la capacidad del Ejecutivo para proponer reformas constitucionales.

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 construyeron consensos sobre la edificación de las bases de competitividad electoral mediante la reforma política y sistemas de credibilidad de los procesos electorales. En consecuencia se crea el Instituto Federal Electoral, órgano autónomo para la organización de los procesos electorales. Se crea también el registro federal de electores y el Tribunal Federal Electoral con capacidad jurídica. Se fijan reglas de competencia como el acceso de los partidos al financiamiento público y se abre el acceso de los partidos minoritarios a la Cámara de Senadores donde se contaría con la representación de cuatro senadores por entidad, otorgando uno a la primera minoría. Al mismo tiempo, se cierran vías de acceso a la pluralidad: se prohíben las candidaturas comunes y se condiciona el registro de los partidos políticos, al tiempo que se incluye la llamada “cláusula de gobernabilidad” según la cual, el partido con el mayor número de constancias de mayoría recibiría el número de diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en la cámara.¹⁸ (Ver anexo).

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 inicia un proceso de autonomía respecto al Ejecutivo, sobre todo en el ámbito de nombramientos y contrataciones de jueces. Al mismo tiempo se consolida la autonomía del Instituto Federal Electoral mediante la “ciudadanización” del mismo. Lo mismo ocurre con el Tribunal Electoral que 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. Se consolidan las reglas de competencia mediante el predominio del financiamiento público sobre el privado (70%) y sus respectivas reglas de acceso; y se prohíbe la asociación corporativa de los partidos políticos. Finalmente, la nueva ley abre definitivamente la pluralidad a la Cámara de Senadores mediante la instauración del sistema de representación proporcional a la integración de la Cámara. (Ver anexo).

¹⁸ No obstante que la creación del órgano electoral autónomo intentó restaurar la confianza en los comicios, la nueva ley retrocedió en términos de la pluralidad, el partido mayoritario obtuvo el 64% de las curules en la Cámara Baja, lo que le daba la capacidad de implementar reformas constitucionales por sí mismo.

Hasta aquí podemos observar que las reformas establecidas en las diferentes administraciones priístas en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el PRI y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del presidente en todo el ámbito estatal, y 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 constitucional.¹⁹ 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. Es decir, la ventaja electoral ofrecida por los diversos gobiernos unificados priístas, 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 en países en proceso de democratización, las reformas mejor acogidas son las 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. Todo esto genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones. Así, esta primera fase de reformas en México han sido demeritadas por el déficit democrático en el que se establecieron.

Se debe decir que el impulso de la mayoría de estas reformas no se dio bajo condiciones democráticas, por el contrario, fueron impuestas por los gobiernos en turno cuyos resultados fueron contrarios a lo esperado: una gran crisis que no solo incluyó la devastación económica de una parte importante la población, sino una crisis política y social en la que incurrió el monopolio gubernamental y que produjo los primeros pasos para el reajuste de esas reformas hacia otras más prometedoras y eficaces. De ahí

¹⁹ 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 transita. 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.

que con el advenimiento del gobierno dividido,²⁰ inicialmente en 1997 y la alternancia posteriormente en el año 2000, se abre paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes aunque un tanto más conflictivas.

Es decir, con el advenimiento de la alternancia, y con ello, la pérdida del monopolio de un solo partido, se puede 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.

ALTERNANCIA ELECTORAL Y REFORMA DEL ESTADO

La administración de Vicente Fox se caracterizó por ser un gobierno dividido al carecer 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 fue limitado, ya que carecía de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado.²¹ Esta situación redujo la capacidad reformadora del presidente así como la probabilidad de éxito de la misma. Al mismo tiempo, 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

²⁰ Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente, ni ningún otro, gozan 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, "La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio", en Méndez, Luis y Leyva, Marco Antonio (coordinadores), 2000-2006 *Reflexiones acerca de un conflictivo sexenio*, volumen 1, El carácter híbrido del Estado mexicano, UAM-Iztapalapa; UAM-Azcapotzalco, Generación Ciudadana y Ediciones Eón, México, 2007.

²¹ La desigualdad en el equilibrio de poderes en México tuvo como fundamento la "informalidad de la institución". Para Weldon, tales poderes informales se explican por la relación que guardaba el presidente con su partido y los mecanismos institucionales en los que se fundamentaba. Es decir, la centralización del poder no solo se sostenía por las facultades otorgadas al titular del Ejecutivo por la Constitución, sino también por la hegemónica mayoría del PRI en el Congreso, la alta disciplina partidista y, por supuesto, la delegación del liderazgo del partido en el presidente, circunstancias que hicieron de la división de poderes una estipulación ficticia. 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, ya que sólo logró la reforma de 31 artículos de la Constitución –a diferencia de sus antecesores, el éxito se redujo a más de la mitad– (ver anexo), esto sin contar las llamadas reformas estructurales que ni siquiera logra discutir.

La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso no sólo 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. Sin embargo, los costes económicos de las reformas impuestas por los gobiernos unificados priístas, erosionaron la confianza social del país al grado que la población no estaba dispuesta a aceptar una nueva oleada de reformas, sobre todo económicas. Para Adam Przerworski, las condiciones de crisis económica en la que se encuentran los países en proceso de transformación reducen la probabilidad de que las reformas avancen, ya que las fuerzas políticas, como los partidos de oposición o los sindicatos, son lo bastante fuertes como para sabotear las reformas. De ahí que sugiere como primer paso, la restauración de la confianza antes que el planteamiento de la reforma.²²

La confianza de la población en la recién llegada administración de la alternancia fue lo suficientemente alta al inicio de la misma empezando por el resultado electoral obtenido en las elecciones del año 2000, con 42.52% de los votos, 6.4% más que su adversario inmediato del Partido Revolucionario Institucional. A lo largo del sexenio de Vicente Fox, la aprobación de la población respecto a la gestión del presidente panista osciló entre el 54% y el 57%.²³ Tal parecería que el escenario era propicio para iniciar una ola de reformas como

centralización de poder activada por las reglas metaconstitucionales se adicionaba la intervención casi absoluta en todo el ámbito estatal por parte del presidente, quien no solo tenía la facultad de reformar la Constitución, sino que se había caracterizado por ser uno de los principales, o incluso el único, facultado para nombrar a su sucesor inmediato, y para designar y/o remover a los integrantes de su gabinete, a los candidatos a gobernadores, a los jueces y a la mayor parte de los legisladores. Weldon, Jeffrey A., "The legal and partisan framework of the legislative delegation of the budget in México", en Morgenstern y Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

²² Przerworski, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 1995. p. 312.

²³ Evaluación a la gestión de Vicente Fox. Encuesta nacional (25 de noviembre al 4 de diciembre del 2005), Bimsa/Ipsos.

las producidas por sus antecesores. De hecho la propuesta legislativa de reformas de Vicente Fox, al inicio de su sexenio, abarcaba, fundamentalmente cuestiones políticas y económicas (ver cuadro 2). La propuesta presidencial planteaba la reestructuración del sistema electoral y del poder legislativo, ampliar el sistema tributario, integrar la inversión privada al tema energético y revisar la legislación laboral.

CUADRO 2
Agenda legislativa de Vicente Fox

<i>Reforma electoral</i>	Disminución del financiamiento público y transparencia. Regulación de precampañas.
<i>Reforma al poder legislativo</i>	Relección federal y local, reducir a 400 el número de diputados, acotar la figura del fuero, crear la figura de iniciativa preferencial para el presidente de la república, reuniones periódicas entre legisladores y funcionarios públicos.
<i>Reforma hacendaria</i>	Revisar las tasas actuales del IVA, Disminuir la tasa del ISR.
<i>Reforma presupuestal</i>	Responsabilidad fiscal para prever déficit presupuestarios, facultar al Congreso para control evaluatorio de los programas y gastos públicos.
<i>Reforma energética</i>	Autonomía presupuestal a la CFE, CLYF, PEMEX, inversión pública y privada en la petroquímica.
<i>Reforma laboral</i>	Registro público autónomo de sindicatos y contratos colectivos.

Para llevar a cabo dichas reformas, 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: 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, se impidió la discusión de reformas consideradas estratégicas para el desarrollo del país.²⁴

²⁴ 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).

Sin duda alguna, el sexenio de Vicente Fox inaugura una nueva etapa en la forma como se plantea la reforma del Estado. La experiencia manifiesta el rechazo a la unilateralidad de las reformas y la exigencia de incluir a todos los actores involucrados. No obstante, el rechazo a la unilateralidad y la disposición del gobierno entrante a incluir a la mayoría de los actores, el respaldo de parte de éstos con poder de decisión, no prosperó más allá de la discusión inicial en el Congreso.

La transformación en la relación entre poderes, más que equilibrar la fuerza de los actores, se transformó en enfrentamiento y control de parte de los legisladores. Lejos de una cooperación, creó un nuevo equilibrio que ha favorecido al Legislativo sobre el Ejecutivo, y esto se puede observar en la reducida cantidad de producción legislativa de parte del presidente Fox. A su vez, el rechazo a su proyecto económico trajo consigo fundamentalmente la controversia en los tribunales superiores, en las comparecencias e informes de gobierno, así como en los medios de comunicación.²⁵ (Ver anexo).

El enfrentamiento entre poderes fue más que evidente en el periodo de Vicente Fox. Para el segundo trienio de su sexenio, el presidente recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales en contra de tres entidades estatales en cinco ocasiones y cuatro más en contra del Poder Legislativo, tres contra la cámara de diputados y una contra la cámara de senadores.

Al tiempo que se suscitan dichas controversias, el sexenio de Vicente Fox se destacó por reinaugurar, después de treinta años, la facultad de veto que tiene el presidente mexicano al rechazar, en parte o en su totalidad, la legislación aprobada por el Congreso de la Unión. Durante el sexenio se vetaron siete leyes: Ley General de Salud, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Servicio de Administración Tributaria y Presupuesto de Egresos.

²⁵ A pesar de que las reformas económicas pertenecen al grupo de reformas con menor grado de profundidad, por ser reformas de corte administrativo, son de las más controvertidas, ya que el apoyo de éstas supone la celebración de pactos, acuerdos e incluso compromisos constitucionales con aquellos actores directamente afectados por la decisión, por ejemplo: los sindicatos estatales. Al respecto, ni los gobernadores estatales, ni los partidos, ni los empresarios, ni líderes sindicales estuvieron dispuestos a ceder en sus prerrogativas. Todo esto, aunado a un ambiente de crispación en el que se presentaron conflictos que llegaron a poner en riesgo la gobernabilidad del país. Tales acontecimientos mostraron a un gobierno titubeante e incapaz que lejos de contribuir a la cohesión social y política, tuvo diversos enfrentamientos con sus contrapartes legislativas.

Esto es, al mismo tiempo que las iniciativas de reforma disminuyeron, el conflicto entre poderes fue evidente ante el rechazo mutuo, mediante el veto del Ejecutivo a las resoluciones del Legislativo así como la intervención de la Suprema Corte en los conflictos entre los dos poderes. En suma, el sexenio de Fox revela una situación de alta conflictividad que rayó en la ingobernabilidad e incluso parálisis, y llegó a amenazar la institucionalidad democrática del país.

LA REFORMA DEL ESTADO QUE VIENE

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. Si bien se observan mejoras en las libertades políticas y económicas, la democracia ha sido cuestionada por un lado, por sus ciudadanos al carecer de eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas y, por el otro, por los actores políticos quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.

Después de la atropellada administración de Vicente Fox, la jornada electoral de su sucesor reflejó los efectos de la discordia y el enfrentamiento encauzado por el ejecutivo en turno. Las elecciones federales de julio de 2006 fueron las más competidas de la historia moderna del país. El candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, integrante del Partido Acción Nacional, obtuvo 35.9% de los votos, mientras que su opositor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, obtuvo 35.3% de la votación total. El diferencial entre ambos fue de apenas 0.56%, equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación de parte del candidato perdedor y el llamado de su parte a la “resistencia civil pacífica” y al establecimiento de lo que el candidato del PRD denominó “gobierno legítimo”.

Las secuelas electorales polarizaron a la sociedad, al grado de cuestionar a la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política. Las elecciones de 2006 pusieron en duda la efectividad de las instituciones al considerarlas débiles e incapaces de enfrentar una crisis como la de la jornada electoral del 2006. Frente a tales acontecimientos, la búsqueda de una nueva reforma del Estado lo más profunda y efectiva posible parecía impostergable.

A diferencia de su antecesor, el presidente Felipe Calderón plantea una propuesta de reformas que no necesariamente conforma una agenda para la discusión de una reforma del Estado integral. Más bien, se vislumbra como propuestas temáticas que más tarde los actores políticos podrían discutir. En el cuadro 3, se resume la propuesta del Ejecutivo en turno. En el listado se mencionan temáticas que pueden ser ejecutadas mediante reformas administrativas y/o políticas, es decir, es posible que para llevar a cabo estas propuestas no necesariamente se deban efectuar cambios constitucionales que requieran altos niveles de aceptación de parte de los actores involucrados.

De acuerdo con el cuadro 1 que relaciona las líneas de acción con la profundidad de la reforma, la propuesta inicial de Calderón mantiene un cálculo de consenso real y limitado en cuanto a que su iniciativa de propuesta, resumida en el cuadro 3, mantiene un perfil bajo de modificaciones a leyes secundarias o reglamentarias que no requieren de grandes mayorías o incluso, puede prescindir de la participación legislativa. El descenso en los niveles de aprobación a su gestión, de parte de la población²⁶ ha alertado al presidente a evitar discursos que prometan la transformación del país y se ha limitado a plantear temas a discutir.

²⁶ A un año de la administración de Felipe Calderón, la encuesta nacional de Ipsos-Bimsa referida al porcentaje de ciudadanos que aprueban su gestión presidencial, muestra un descenso que va de 68% en el mes de abril a 64% en el mes de agosto hasta 57% en el mes de noviembre. Las causas, se adjudican a los movimientos de mercado en relación con el alza de precios de algunos productos básicos. Sin embargo, la encuesta reveló que los niveles de aceptación del presidente como persona se mantienen casi intactos, al oscilar entre el 7.4% y 7.1% en los meses mencionados. *El Universal*, 29 de noviembre de 2007.

CUADRO 3
Agenda legislativa de Felipe Calderón

<i>Reforma electoral</i>	Unificación de las fechas electorales Reducción del financiamiento público y transparencia
<i>Reforma al Poder Legislativo</i>	Revisar el número y la forma de integración de ambas cámaras, reelección consecutiva de representantes (excepto la presidencia), consolidación del servicio civil de carrera
<i>Estado de derecho</i>	Juicios orales; sistema único de información criminal; penas más severas para los delincuentes
<i>Economía competitiva y generadora de empleo</i>	Marco legal dirigido a las pequeñas y medianas empresas, reducción de evasión fiscal, modernizar empresas públicas, contar con suministro eléctrico de calidad y a precios competitivos, aumentar la inversión de PEMEX, modernizar al sector agropecuario.
<i>Igualdad de oportunidades</i>	Sistema único de salud, revisar las asignaciones de las aportaciones federales a los estados y municipios en materia de desarrollo social, política de tratamiento de 100% de aguas residuales.

Hoy la iniciativa de reforma estatal integral y profunda ha sido trasladada y retomada por los partidos en el Congreso, de tal manera que la dirección de dicha transformación ha quedado en manos de las fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PAN y PRD).

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 con amplios niveles de profundidad y de consenso al mismo tiempo, por ello, uno de los principales actores ha sido el PRI con su propuesta de Ley para la Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados.

En la propuesta de ley se establecen los lineamientos básicos y el compromiso institucional para la conformación de las mesas de diálogo integradas en comisiones y subcomisiones encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del Estado.²⁷ Esto a

²⁷ Cabe destacar que la Ley es una norma 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 propuesta para la discusión. De igual forma, se establecen las condiciones del proceso

fin de evitar los desencuentros 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 emanadas de ámbitos legislativos, hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar. Con una invitación tan amplia, la ley prevé que la reforma sea, lo más inclusiva posible, al mismo tiempo que intenta delimitar su estudio a grupos de expertos académicos para su fundamentación, redacción y validación, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

De acuerdo con el proceso establecido, la ley enmarca la temática a discutir bajo cinco temas básicos: régimen de Estado y de gobierno, democracia y sistema electoral; federalismo, reforma del poder judicial y garantías sociales.

La ley 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 sólo causaron desajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante revisión e incluso disfuncionales ante las experiencias de gobierno dividido.

Respecto a este último punto, la ley se plantea cuáles deberían ser los ajustes o transformaciones que deben sufrir las instituciones actuales para adaptarse al esquema de gobierno dividido. Las propuestas originadas en las consultas públicas convocadas por la ley dieron como resultado una amplia variedad de planteamientos, algunos contradictorios, que establecieron las bases de la discusión legislativa en curso y la que está por venir. Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los partidos políticos para llevar a cabo la transformación del país.²⁸

de discusión, así como los temas de pronunciamiento obligatorio con posibilidad de incluir otros temas.

²⁸ La convocatoria de parte de los partidos políticos en el Congreso fue tan bien recibida por los distintos sectores sociales y políticos que se registraron un total de 1157 ponencias, de las cuales 140 correspondieron al federalismo; 184 al régimen de Estado y gobierno, 249 a la reforma judicial, 294 a las garantías sociales y 290 a la reforma democrática y al sistema electoral. Las propuestas de dichas reformas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos de académicos especializados en los temas de la reforma, quienes con base en la consulta pública, elaboraron análisis técnicos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural, a fin

En el tema de régimen de Estado y de gobierno,²⁹ las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, en el incremento de las facultades del poder Legislativo así como del Ejecutivo, también las de los órganos constitucionales autónomos y de la responsabilidad de los servidores públicos y de la democracia participativa.³⁰ Por lo que toca a las facultades del Congreso, los planteamientos giran en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias y responsabilidad ante los ciudadanos.³¹

En cuanto al planteamiento de la democracia directa, se contemplan mecanismos como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

El diseño federal propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integra temas como las relaciones intergubernamentales, el federalismo hacendario, la planeación y desarrollo regional, la transparencia y rendición de cuentas, y la reforma municipal, cuya descentralización se trata de profundizar y establecer un verdadero régimen federal en el ámbito presupuestal y de hacienda.³²

de que los partidos políticos tuviesen una guía para la agregación de intereses en sus propuestas de ley.

²⁹ Valadés, Diego, *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de gobierno*, IJ/UNAM, agosto de 2007.

³⁰ En este punto sobresalen la introducción de la figura de jefe de gabinete con responsabilidad ante el Congreso, nombramiento y remoción de los miembros del gabinete, secretarios de despacho y titulares de los órganos descentralizados del Ejecutivo federal, por parte del Congreso; instrumentos de descarga de la función de gobierno en el Congreso como derecho de voz del Ejecutivo en el Congreso, iniciativa presidencial preferente, iniciativa del jefe de gabinete, instrumentos de descarga de la función de control de gobierno como la interpelación del informe presidencial, aprobación del Plan Nacional de Desarrollo de parte del Congreso, así como presupuestos multianuales, mayor participación del Senado en la política exterior, incrementar las sanciones respecto a la responsabilidad de los servidores públicos y establecimiento del servicio civil de carrera en todas las áreas de gobierno. Valadés, Diego, *op. cit.*, 2007.

³¹ En dicho planteamiento se manifiesta la necesidad de dar funcionalidad al trabajo legislativo ampliando los periodos de sesiones; facultando a las comisiones para agilizar el trabajo del pleno, incrementando las facultades de investigación de las comisiones, integrando facultades de planeación, control y evaluación gubernamental con carácter vinculatorio, eliminando el veto de bolsillo, facultando al Congreso a promulgar leyes aprobadas, reglamentando el cabildeo, reelección de los legisladores, rendición de cuentas, y fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Valadés, Diego, *op. cit.*, 2007.

³² De acuerdo con los documentos, se propone descentralizar a los gobiernos estatales y municipales al otorgarles facultades recaudatorias, ampliando las bases del reparto entre la federación y los Estados en torno al petróleo, la electricidad, el tabaco y el alcohol, y algunos otros

El tema de las reformas de Estado vinculadas a las garantías sociales tiene como enfoque la garantía, por parte del Estado, de los derechos sociales, asegurando los recursos suficientes para producir bienes y servicios por medio de los cuales se los haga efectivos. También debe asegurar la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales, es decir en temas vinculados con el desarrollo social como el derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, indígenas, de las mujeres y de los grupos vulnerables.³³

En el ámbito de la *reforma judicial*, las propuestas se concretaron en diez temas básicos: acceso a la justicia, tribunal constitucional, fortalecimiento del poder judicial, consejo de la judicatura, órganos de impartición de justicia local, ministerio público, juicio de amparo y derechos humanos, sistema penitenciario, y seguridad pública. Todas estas propuestas integraron una reforma que, por un lado, intenta fortalecer las diversas instituciones que imparten justicia y, por el otro, establecer mecanismos de acceso de todos los sectores sociales a una mejor distribución e impartición de justicia.³⁴

productos bajo un esquema de distribución 60-40; profundizando en las relaciones intergubernamentales al oficializar la celebración de convenios entre Estados y municipios; reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se plantea avanzar en el desarrollo regional mediante la institución de un Plan de Desarrollo Nacional en el que se integre a los Estados y municipios estableciendo una comisión intersectorial, cuya aprobación estaría a cargo del Congreso Federal y de los congresos locales; implementar la reelección inmediata de los presidentes municipales y de sistemas de transparencia y rendición de cuentas de las entidades federales y municipales. Respecto al Distrito Federal, los planteamientos giran en torno al reconocimiento del Estado 32 y la creación de un cuarto nivel de gobierno metropolitano. Casar, María Amparo, *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*, CIDE, agosto de 2007.

³³ Para llevar a cabos tales objetivos, los planteamientos en el rubro de las garantías sociales se vinculan con el diseño presupuestal y el blindaje del gasto público. En el ámbito de los derechos sociales, el planteamiento abunda en temas como la educación y la obligatoriedad del Estado para ofrecer educación hasta el nivel medio superior. Otros temas son el de la cultura y el deporte como derecho social; la salud como un derecho universal y la vigilancia de la sociedad en el cumplimiento del Plan Nacional de Salud; la seguridad social y un sistema universal de pensiones así como un sistema nacional de ingreso ciudadano universal; el derecho a la alimentación de calidad, y el derecho a la vivienda de todas las personas mediante programas de reservas territoriales para la vivienda.

³⁴ En el ramo laboral y sindical, la propuesta de reforma sugiere fortalecer la democracia y la libertad sindical. La propuesta contempla al medio ambiente como uno de los derechos sociales respecto al que se propone asegurar el derecho –universal– al agua limpia. El tema de equidad y género incorpora la transversalidad de la perspectiva de género en todas las leyes, políticas y programas, así como la no discriminación. Finalmente, los derechos humanos constituyen otro

Una de las reformas más controvertidas es la que corresponde al tema de *democracia* y *sistema electoral* que de acuerdo con Camou, este tipo de reformas proveen de legitimidad, credibilidad y confianza a los gobiernos por parte de la sociedad, de ahí que la propuesta de reformas en este ámbito se sustente en la búsqueda de "... la mejora de las normas y la práctica electoral, así como la recuperación de la confianza social en las elecciones."³⁵

La propuesta en torno al tema electoral, se dividió en cuatro apartados: 1) precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos; 2) integración de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral; fiscalización y vigilancia de los partidos políticos; 3) sistema de partidos y coaliciones electorales; y 4) justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales.³⁶

Como se observa, la agenda de temas propuestos por los partidos, así como por los distintos sectores sociales participantes en la convocatoria, ofrece los insumos necesarios para la integración de la agenda legislativa. De las propuestas podemos distinguir aquellas que, como ya se señaló, requieren amplios consensos como las reformas constitucionales vinculadas

punto sustantivo en la agenda social, en la que se proyecta dotar de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos así como la plena autonomía de la Comisión de Derechos Humanos y su vinculación jurídica. Seminario Universitario de la Cuestión Social, *Las garantías sociales en la reforma del Estado*, UNAM, Agosto 2007.

³⁴ De la multiplicidad de elementos que integran cada uno de los temas propuestos sobresale en el ámbito del acceso a la justicia, el establecimiento de juicios orales como mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Otra propuesta que llama la atención es la creación de un tribunal constitucional especializado en la justicia constitucional y separado de la Suprema Corte de Justicia Nacional y el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia para generar iniciativas de ley. Valadés, Diego, *Reforma al poder judicial. Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre reforma al Poder Judicial*. IIJ/UNAM, Agosto de 2007.

³⁵ Alcocer Villanueva, Jorge, *Reforma Electoral*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. Agosto 2007, p. 4.

³⁶ Lo más sobresaliente de las propuestas se relaciona con la prohibición a los precandidatos de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación (se prohíbe utilizar las campañas institucionales de comunicación social para la promoción personal así como a terceros contratar espacios publicitarios a favor de un candidato). En cuanto al Instituto Federal Electoral, las propuestas más polémicas giran en torno a la remoción anticipada y nombramiento del Consejero presidente, así como la sustitución escalonada de los consejeros electorales, rendición de cuentas de los consejeros electorales, regulación de encuestas y conteos rápidos y la renovación escalonada de los magistrados y distribución de funciones de la Sala Superior y de las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Op.cit.*, Alcocer Villanueva, Jorge, 2007.

con los temas de profundización democrática. Tal es el caso del régimen de Estado y de gobierno y algunas propuestas relacionadas con el Poder Judicial, o aquellas cuyos consensos dependen de la capacidad negociadora del gobierno con los distintos sectores afectados, como las reformas administrativas vinculadas al tema del rediseño federal y judicial y a las garantías sociales. Finalmente, y no menos conflictivas, se distinguen las reformas políticas relacionadas con las condiciones de competencia electoral discutidas en las correspondientes mesas sobre el sistema electoral mexicano.

Respecto a la integración y análisis de las propuestas, los partidos políticos, al día de hoy, han logrado el acuerdo parcial en la reforma de algunos lineamientos en materia electoral y judicial. Para el primer caso, el 12 de septiembre de 2007 el Congreso aprobó un paquete de reformas electorales por el que se modificaron nueve artículos de la Constitución (6, 41, 85, 49, 97, 108, 116, 122 y 134), de los cuales se desprenden reformas vinculadas con el sistema de partidos, coaliciones, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, integración del IFE, regulación de campañas y precampañas y fiscalización de los partidos.³⁷

³⁷ En el ámbito del sistema de partidos, se estipula que la creación de nuevos partidos será cada seis años. En el rubro de coaliciones, la norma electoral establece que cada uno de los partidos coaligados aparecerá en la boleta con su propio emblema; los votos, resultantes de la coalición electoral, se sumarán a favor del candidato de la coalición y contarán por separado, a favor de cada partido. En la modalidad de financiamiento y acceso a los medios de comunicación, la ley estipula una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario y de campaña, por el que se reducen los montos a la mitad en campañas de elección presidencial y 70% en elecciones intermedias; en cuanto al financiamiento privado, este no puede ser mayor al 10% del tope de campaña. Respecto al acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación, la ley prohíbe a los partidos, sus dirigentes, afiliados, precandidatos y candidatos, adquirir por sí mismos o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, de radio y televisión (el IFE es la única autoridad encargada de la administración del reparto de los tiempos en medios de los partidos). La ley prohíbe, en la propaganda política, expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas. Como consecuencia de la reducción del financiamiento, la ley fija los tiempos de precampañas y campañas de modo que no pueden durar más de 60 y 40 días para las primeras y 60 y 90 días para las segundas, dependiendo del tipo de elección.

En el apartado sobre el Instituto Federal Electoral, la ley establece las nuevas modalidades respecto a la integración, reelección y remoción del consejero presidente y de los consejeros electorales. Al mismo tiempo se abre la posibilidad para que el IFE asuma, mediante convenio, la organización de elecciones locales. Finalmente, la ley contempla una serie de medidas respecto a la fiscalización de los partidos. Por último, se autorizan los recuentos parciales y totales de los sufragios en los consejos distritales cuando haya diferencia del uno por ciento en los resultados y a petición del partido que quede en segundo lugar.

En general, la ley electoral que integra el paquete de reformas para la transformación del Estado se observa inacabada y planeada para las elecciones a corto plazo (julio de 2009), sobre todo porque las medidas adicionales integran mecanismos que regulan la problemática suscitada en la última elección presidencial, todo relacionado con el sistema de competencia partidista. La “tercera generación” de reformas electorales –como la denominan sus promotores– intenta ajustar y esclarecer las reglas de competencia con base en la última experiencia electoral, olvidándose de elementos tan importantes para la profundización democrática como la creación de partidos regionales, las candidaturas ciudadanas, la democracia interna de los partidos políticos, la descentralización financiera de los partidos, la educación cívica por parte de los partidos y órganos electorales, así como la institucionalización de los partidos políticos.

Por su parte, la reforma judicial, aprobada el 12 de diciembre de 2007 (en primera instancia en la Cámara de Diputados y en espera de ser ratificada por el Senado y por los congresos locales), establece las bases de un nuevo sistema penitenciario a nivel nacional en el que se busca la aplicación de penas alternativas, la reparación del daño a las víctimas y la creación de cárceles especiales para la delincuencia organizada.³⁸ Es decir, del caudal de propuestas establecidas para el tema judicial, los partidos políticos en la Cámara Baja únicamente establecieron algunos lineamientos relacionados con los mecanismos de acceso a la justicia, omitiendo, por lo menos en este paquete de iniciativas, la segunda parte de las propuestas expresadas en la consulta pública: el fortalecimiento del Poder Judicial. Tanto la reforma electoral como la judicial se presentan como reformas inacabadas y sometidas a los lineamientos partidarios en función de la competencia política. ¿Será posible que nos enfrentemos a una reforma que lejos de profundizar la gobernabilidad democrática, nos lleve exclusivamente al acuerdo inmediato de los actores políticos? ¿Cuánto más tendremos que esperar a que la democracia mexicana consiga consolidarse?

³⁸ La iniciativa de ley estipula la creación de un sistema nacional de defensoría pública con abogados que no podrán ganar menos de lo que percibe un agente del Ministerio Público. En cuanto a la prisión preventiva se pretende que sólo pueda aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, se establecen mecanismos para la solución de controversias que por mandato constitucional expreso procuren asegurar la reparación del daño hacia las víctimas y que el inculcado se responsabilice de sus actos. Asimismo se cambia la denominación de readaptación por reinserción, ya que se buscará que los sentenciados al terminar sus condenas se inserten nuevamente en su entorno social.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos enfatizado en la necesidad de definir las reformas de acuerdo con su temática y profundidad, todo ello con el propósito de identificar las distintas transformaciones por las que ha pasado el país, las temáticas incluidas que identifican el proyecto transformador de los diferentes gobiernos unificados desde las administraciones consideradas “neoliberales” cuyos cambios le han dado forma al Estado actual, hasta las inconclusas propuestas de cambio que intentan integrar a un número más amplio de sectores al proceso de transformación del país.

Las diferentes administraciones desde Miguel de la Madrid, hasta la actual administración de Felipe Calderón se han caracterizado por un punto de apoyo en la transformación (económico, político, y/o administrativo). Lo cierto es que, pese a las propuestas de cambio, éstas no han sido lo suficientemente integrales, de ahí la constante preocupación de las diferentes administraciones por intentar “grandes transformaciones” que se limitan a rubros específicos y focalizados, lo que retrasa la solución efectiva y eficiente de las demandas sociales en una democracia cuyo déficit se manifiesta en la inoperatividad de la organización pública actual, así como en la falta de vocación social.

Las propuestas de reforma al día de hoy son una invitación a llevar a cabo la transformación integral del país (incluyendo lo social), con la participación de los diferentes sectores, sin embargo, tal parece que las consultas públicas convocadas por los actores políticos no han servido como referente para la integración y agregación de propuestas a las iniciativas de ley que hasta ahora se muestran inacabadas y que obedecen más a los tiempos electorales o de competencia política que a los requerimientos de posibles soluciones, a corto y largo plazo, de problemas sociales.

Es muy incipiente dar un diagnóstico de los dos primeros paquetes (electoral y judicial) producto de las propuestas de reforma, sin embargo, todo apunta a que, mientras que las propuestas de los diferentes sectores se vislumbran integrales, las reformas resultantes de las propuestas constituidas por los partidos en el Congreso, se observan limitadas a la contienda electoral a la que están sujetos, más que a una visión de política pública a largo plazo.

ANEXO
Reformas constitucionales (1982-2007)

<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) Modificaciones constitucionales Total: 67	1982	16	22, 73, 74, 76, 89, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134, 94, 97	Gestión pública (responsabilidad de los servidores públicos).	Unificado 74.8% de dip. del partido del pres. 99% de sen. del partido del pres.
	1983	10	4 (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73,	Económica y social	
	1985	2	115 20, 79	Gestión pública	
	1986	15	52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107, 18 transitorio (dos reformas)	Reforma política	Unificado 73% de dip. del partido del pres. 99% de sen. del partido del pres.
			123, 17 (transitorio)	Gestión pública	
	1987	23	17, 27,	Social	
			46, 73 (tres reformas), 74 (tres reformas), 89, 94, 97, 110, 111, 115, 116, 127, 19 (transitorio)	Gestión pública	
			101, 104, 107	Judicial	
	1988	1	78, 79	Política	
			89	Gestión	

continúa...

Carlos Salinas de Gortari (1988-1991) Modificaciones constitucionales Total: 56	1990	12	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 18, (trans.), 19 (transitorio)	política	Unificado 52% de dip. Del partido del pres. 93% de sen. del partido del pres.	
			28, 123	Económica		
			17, transitorio	Social		
	1992	9	3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102, 130, 17 (transitorio)	Social (culto religioso)		
	1993	33	3, 31 (dos reformas)	Social		Unificado 64% de dip. del partido del pres. 97% de sen. del partido del pres.
			16, 19, 20	Judicial		
			28, 123	Económica		
41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas), 74 (tres reformas), 76, 79, 82, 89, 100			Política			
		104, 105, 107 (dos reformas), 122	Gestión pública			
1994	2	41, 82	Política			
Ernesto Zedillo (1994-2000) Modificaciones constitucionales Total: 78	1994	28	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95-108, 110, 111, 116, 122, 123	Judicial (independencia del Poder Judicial)	Unificado 60% de dip. del partido del pres. 74% de sen. del partido del pres.	
			56	Política		
	1995	1	28	Económica		

continúa...

	1996	23	16, 20, 21, 22, 94, 97, 98, 99, 101, 105, 107, 108	Judicial	
			35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 110, 111, 116, 122	Política	
	1997	3	30, 32, 37	Política (derechos)	
	1999	20	16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123	Judicial	
	2000	3	4, 20, 73	Judicial	
Vicente Fox (2000-2006) Modificaciones constitucionales Total: 31	2001	5	1, 2, 4, 18, 115	Social (garantías individuales)	Dividido (en ambas cámaras) 41% de dip. del partido del pres. 36% de sen. del partido del pres.
	2002	3	3, 31, 113	Social (educación preescolar)	
	2003	3	63, 73, 77	Política (organización sesiones del Congreso)	
	2004	6	65, 73(dos reformas), 74 89, 2º transitorio	Política (ampliación de facultades del Congreso)	Dividido 30% de dip. del partido del pres. 35% de sen. del partido del pres.
	2005	9	14, 18, 21, 22,	Judicial	
			46, 73(dos reformas), 76, 105	Gestión pública (límites entidades federales)	
	2006	5	1, 105	Social (DH)	
			26, 73 (dos reformas)	Gestión (Planeación democrática)	

continúa...

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) Modificaciones constitucionales Total : 25	2007	25	6 (dos reformas), 73, 41, 97, 99, 108, 116, 122, 134	Política (elecciones y autoridades electorales)	Dividido (en ambas cámaras) 41% de dip. del partido del pres. 40% de sen. del partido del pres.
			29, 73 (dos reformas), 90, 92, 93, 95, 110, 111	Gestión (Res. ser. pub.)	
			82, 55, 73, 76, 89, 99	Política (facultades del Congreso)	

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, *La Constitución del pueblo mexicano*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2001.