

Los partidos políticos frente a la reforma del Estado en México

*Ernesto Soto Reyes Garmendia**

Resumen

El artículo recopila y analiza las principales propuestas presentadas para el proyecto de reforma del Estado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los temas de régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral y federalismo. En el trabajo se discuten las coincidencias y diferencias entre las propuestas; su pertinencia y viabilidad, así como el contexto y trascendencia de dicha reforma para el futuro de la gobernabilidad, la democracia y el federalismo en México.

Palabras clave: reforma del Estado, partidos políticos, régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo.

Abstract

This article compiles and analyses the main proposals presented in the State Reform project by the Institutional Revolutionary Party (PRI), the National Action Party (PAN) and the Party of the Democratic Revolution (PRD) regarding the themes of Government and State Regime, Democracy and Electoral System and Federalism. The paper discusses agreements and disagreements of proposals, its pertinence and viability, as well as the context and importance of such reform for the future of governing, democracy and federalism in Mexico.

Key words: state reform, political parties, government and state regime, democracy and electoral system, federalism.

Artículo recibido el 15-10-2007

Artículo aceptado el 20-06-08

* Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.
Dirección electrónica: esotorey@correo.xoc.com.mx

El 13 de abril de 2007 se promulga la Ley para la reforma del Estado, en la que se convoca a la sociedad civil y se compromete a la sociedad política (firmada por todos los partidos políticos) a establecer mecanismos de análisis, negociación y construcción de acuerdos para concretar, en un término pactado de doce meses, la reforma del Estado mexicano. La intención de la Ley fue lograr una reforma del Estado para transitar hacia la democracia y fortalecer las instituciones. En este propósito conviene recordar la advertencia de Adam Przeworski: “El momento crucial de cualquier transición de un gobierno autoritario a otro democrático se sitúa al cruzar el umbral a partir del cual nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político formal. La democratización consiste en someter todos los intereses a la competencia, en la institucionalización de la incertidumbre. El paso decisivo hacia la democracia es la transferencia del poder de un grupo de personas a un conjunto de normas”.¹

El presente trabajo intenta responder a la siguiente pregunta: la reforma del Estado propuesta por el Legislativo, ¿pretende modificar los patrones de gobernabilidad y transformar el modelo económico para el bienestar de la sociedad civil?, ¿o se trata simplemente de una reforma más, que propone modificarlo todo para que nada cambie?

Para responder estos interrogantes, el presente artículo intenta recopilar y analizar las principales propuestas para la reforma del Estado que sobre los temas de régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral y federalismo han presentado el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Nos restringimos a estos tres partidos políticos en razón de que ellos representan el 88% de los votos de la Cámara de Diputados y el 92% de los de la de Cámara Senadores, instancias que aprobarán dicha reforma. Además, las coaliciones políticas como la del Frente Amplio Progresista: PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PCV) y las electorales como la formada por el PRI, Partido Verde Ecologista (PVEM)

¹ Adam Przeworski, *Democracia y Mercado*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1995, p. 22.

y Partido Nueva Alianza (PANAL), entre otras, nos dan, junto con los tres partidos mayoritarios, un amplio margen de representatividad del espectro de las fuerzas políticas presentes en el debate.

En lo referente a los contenidos, los temas seleccionados (régimen de Estado y gobierno, democracia y sistema electoral y federalismo), responden al ámbito de la política: “El proceso de la Reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas.”² En coincidencia con lo anterior, el interés prioritario de este trabajo es el Estado y la política (el resto de las propuestas de dicha reforma –reforma del Poder Judicial y garantías sociales–, no se analizan en este ensayo y deberán ser objeto de futuras investigaciones). La fuente de información utilizada es la publicada por la Comisión Ejecutiva del Congreso, responsable de organizar los foros y presentar la propuesta definitiva para la aprobación del Congreso de la Unión.

¿QUÉ ES UNA REFORMA DE ESTADO?

Antes de proceder al análisis de las propuestas que se han elaborado para la reforma del Estado en México, es menester acudir a una definición conceptual. La reforma del Estado, al igual que la reforma de cualquier institución, implica reconocer que aquella se ha agotado o al menos resulta inadecuada para el funcionamiento del sistema global. Se trata también de la transición a la democracia: “partimos de la convicción de que la reforma del Estado es un paso inevitable para la fase de consolidación del nuevo Régimen y un elemento indisoluble de la transición democrática.”³

En el caso del Estado, su reforma deviene necesidad al agotarse o erosionarse las bases de gobernabilidad. Como señala Luis Aguilar: “En el fondo, la reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban”.⁴ Dicho ago-

² Sonia Fleury, *Reforma del Estado*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p. 35.

³ Giovanni Manrique Pastor, “Reforma del Estado: paso inevitable para la consolidación de la democracia en México”, Ciudad Política, 16 de junio de 2008. <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=642>.

⁴ Luis F. Aguilar, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana, 1995, p. 1.

tamiento es más o menos recurrente e intenso en función de dos factores: por un lado, la fortaleza de las instituciones y su flexibilidad para adaptarse a los cambios y por otro, la naturaleza e intensidad de estos cambios. Como señala María de Lourdes Flores Alonso: “las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país.”⁵ La misma autora nos advierte sobre lo vasto del concepto de “reforma del Estado” y sobre la necesidad de acotarlo: “el concepto de reforma del Estado es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de la política económica, política social, administración pública, política electoral, y a la naturaleza del Estado, siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisarlo acotándolo a campos más definidos.”⁶

Por su parte, Alberto Aziz Nassif nos propone una definición acotada a la gobernabilidad y el desarrollo económico: “por reforma del Estado vamos a entender el proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empieza a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo substitutivo proteccionista”.⁷

En el siglo XX, después del triunfo de la Revolución y una vez consolidado el moderno Estado mexicano –tras las reformas cardenistas de la década de los años treinta– la estabilidad del Estado y la gobernabilidad fueron aseguradas por el trípode posrevolucionario formado por el presidencialismo, el partido político de Estado y la corporativización de las organizaciones de los trabajadores.

La crisis provocada por el movimiento social de 1968 no alteró esta estructura de poder y, para enfrentar las contradicciones de aquel proceso, el Estado recurrió a una reforma electoral limitada, a la cooptación de muchos de los dirigentes del movimiento y a una reestructuración económica de fondo. Es así que, en la década de los ochenta, se inicia la primera reforma del Estado posrevolucionaria; la crisis fiscal del 82, indujo políticas de ajuste y una reforma neoliberal del modelo económico. Este ajuste

⁵ María de Lourdes Flores Alonso, *Reforma del Estado y reforma administrativa*, México, Cámara de diputados LVIII Legislatura, mayo 2003, pp. 3-4.

⁶ *Ibid.* P. 98.

⁷ Alberto Aziz Nassif, “Reformar al Estado, modernización sin modernidad”, en *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, FLACSO, 1991, pp. 77-78.

económico, junto con la crisis político-electoral de 88, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel (más articulado y más consciente) la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado.

En este período, el proceso político puede describirse con la categoría “revolución pasiva”, acuñada por Antonio Gramsci en su estudio sobre la formación del Estado italiano. De acuerdo con Gramsci: “la ausencia de una iniciativa popular unitaria en el desarrollo de la historia italiana y el otro hecho de que el desarrollo se ha verificado como reacción de las clases dominantes a la subversión, esporádica, elemental, orgánica de las masas populares, como ‘restauraciones’ que ha recogido una parte de las exigencias de abajo; por lo tanto son ‘revoluciones pasivas’”.⁸ El complemento de esta permanente histórica es la carencia de proyecto por parte de las clases subalternas: “En todo caso, la falta en las fuerzas radicales populares de una conciencia de los objetivos de las fuerzas adversarias les impidió tener una clara conciencia de los propios y así pesar, en el equilibrio final de las fuerzas en forma acorde a su efectivo poder de intervención y determinar, por consiguiente, un resultado más avanzado sobre la base de un progreso más considerable y de exigencias más modernas”.⁹ Este proceso se manifiesta con pequeñas reformas llamadas “de Estado”, que se proponen cambiar todo para que nada cambie. En este sentido, intelectuales como Porfirio Muñoz Ledo han convocado a la sociedad a “detener esa andanada de pequeñas reformas de coyuntura y proceder a la revisión integral de la Constitución política del país”.¹⁰

Por otra parte, el impulso democratizador de 1968 y de otras luchas como las de los ferrocarrileros, maestros, mineros, campesinos, etc. propiciaron, en México, el surgimiento de nuevos partidos y alternativas políticas (incluidas la electoral y la de la lucha armada), por lo que el panorama hegemónico del partido de gobierno comenzó a transitar hacia un mosaico político y cultural más rico, competitivo y complejo; siempre bajo la hegemonía de la facción posrevolucionaria dominante. “El cambio político ocurrido en México durante los últimos años es, al mismo tiempo, origen y consecuencia de la Reforma del Estado, entendida ésta, como un proceso constante, continuo. De ahí que la reforma del Estado tenga que ocuparse, precisamente, de adaptar nuestras instituciones de gobierno a la nueva

⁸ Antonio Gramsci, *El Resurgimiento, Cuadernos de la Cárcel*, México, Juan Pablo Editores, 1980, T. 6, p. 125.

⁹ Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno, Cuadernos de la cárcel*, México, Juan Pablo editores, T. 1, 1975, p. 101.

¹⁰ Porfirio Muñoz Ledo, “La forma de gobierno en la reforma del Estado”, en *Diálogos Nacionales, ¿es posible un Pacto Nacional?*, México, UNAM, 2001, p. 109.

realidad política que impera en el país, a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del Estado mexicano.”¹¹

De otra parte, el agotamiento del modelo económico de desarrollo estabilizador y el avance de la globalización con sus tesis neoliberales, comenzaron a modificar molecularmente al Estado benefactor posrevolucionario. La reforma del Estado mexicano, iniciada en 1982, tuvo como principios: riguroso control fiscal; venta de empresas paraestatales; posibilidad de participación privada en algunos servicios y empresas del Estado; mecanismos de reprivatización de la Banca, apertura comercial y desregulación económica. Estas políticas neoliberales implican una nueva racionalidad económica, política y cultural, así como un funcionamiento distinto de las instituciones.

La reforma del Estado de las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, tuvieron también su manifestación en sucesivas reformas electorales, la última en 1996. Paralelamente asistimos a dos grandes fraudes electorales: en 1988 y 2006. La nueva reforma del Estado, en particular las propuestas en el tema de democracia y sistema político, obedece al agotamiento de la matriz hegemónica anterior y a las presiones de la sociedad civil para democratizar la sociedad. Uno de los principales problemas que ha ido interrumpiendo e imposibilitando una verdadera reforma del Estado en México es que, al término de la Revolución, se fue consolidando un estilo de gobierno y de gestión pública por el que el régimen priísta nunca reconoció la necesidad de renovarse y vio, en la propuesta de transición a la democracia o de reforma del Estado, un peligro mayor para su supervivencia. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición porque se pensó que, como en el pasado, las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al PRI seguir gobernando. Las elecciones del año 2000 y el triunfo del PAN en las votaciones para presidente de la República, demostraron el error de cálculo del grupo gobernante. Es hasta el año de 2007, después de un deterioro de la credibilidad en las instituciones derivada del cuestionado proceso electoral de 2006, que el Poder Legislativo lanza la citada Ley de reforma del Estado. Veamos ahora algunas de las principales propuestas que los partidos políticos presentaron ante la Comisión Ejecutiva del Congreso.

¹¹ Ricardo J. Sepúlveda, *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 34.

I. RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO

Antes de iniciar la descripción de las propuestas presentadas en la Comisión para la reforma del Estado, cabe un señalamiento acerca del método descriptivo utilizado en éste trabajo y que tiene que ver con la observación de la realidad política. Siguiendo a Giovanni Sartori: “como toda otra ciencia empírica, también ésta (la ciencia política) debe comenzar por ser un conocimiento descriptivo en el cual prevalece el significado de observación de las palabras, y donde (existe) un comprendedor que describe, condiciona y fundamenta la explicación”.¹²

Dicho lo anterior, comencemos con este apartado, que tiene tres temáticas principales: 1. reforma del régimen de gobierno; 2. relación y equilibrio entre los poderes y 3. reforma del Congreso.

Reforma del régimen de gobierno

Quizá la discusión política más importante (y más difícil de sortear) de la Reforma del Estado es la referente a la transición de un régimen presidencialista hacia otro parlamentario. En esta reflexión merece un comentario la pregunta que formula Juan Linz: ¿tiene el presidencialismo algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas? La respuesta de Linz es afirmativa al considerar que “el juego electoral presidencial tiene un carácter de cero-suma, en tanto que un sistema parlamentario ofrece la posibilidad de dividir los resultados”¹³ (vicepresidencia, ministerios a la oposición, etc.)

Dentro de las diversas propuestas sobre el tema de régimen de Estado y gobierno, destaca la hecha por el PRI y el PRD referente a la transición hacia un régimen semi-presidencialista o parlamentario. La excepción es el PAN que en su propuesta tiende a reafirmar y aumentar el régimen presidencialista. Entre otras propuestas panistas, destaca la legislación sobre iniciativas de “carácter preferente” que así determine el ejecutivo y que serían aprobadas “automáticamente” después de un plazo perentorio durante el cual el Legislativo no presente observaciones. Debe agregarse que el PRI presenta una propuesta en el mismo tenor, consistente en el llamado

¹² Giovanni Sartori, *La Política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, tercera reimpresión, pp. 44-45.

¹³ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, quinta reimpresión, 1996, pp. 128-129.

trámite legislativo preferente: en 90 días debe resolver el Congreso a iniciativas urgentes del Ejecutivo en temas importantes como los de seguridad nacional. De igual manera, el PAN propone precisar la facultad del Ejecutivo para realizar observaciones al proyecto de presupuesto y a la Ley de ingresos aprobados por el Congreso de la Unión. También, relacionada con el presupuesto, está la propuesta de que si no se hubiera aprobado el presupuesto al inicio del año fiscal, entraría en vigor el proyecto presentado originalmente por el Ejecutivo. En el mismo sentido de reafirmar el presidencialismo se encuentran las propuestas, también panistas, de establecer la facultad del Ejecutivo para expedir decretos y la reglamentación del derecho de veto presidencial. En el fondo, el PAN intenta imponer un régimen presidencial con un Ejecutivo menos sometido al control y a restricciones del Legislativo, con derecho a vetos presupuestales, viajes al extranjero sin autorización previa del Congreso, etc.

En un sentido diferente, el PRI y el PRD pugnan por un régimen semi-presidencialista o semi-parlamentario. De su parte, el PRI proclama la necesidad de “transitar hacia un sistema político presidencialista renovado con un gobierno de gabinete, que permita crear un sistema estable de alianzas entre fuerzas políticas y entre los poderes”.¹⁴ La figura clave de esta propuesta es la creación de un jefe de gabinete propuesto por el Ejecutivo y ratificado o en su caso removido por el Senado. El jefe de gabinete sustituiría al Secretario de Gobernación en sus funciones y además sería enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo. El PRI propone que el jefe de gabinete se presente de manera permanente al Congreso, respondiendo a cuestionamientos, interpelaciones y preguntas sobre las acciones tomadas por el Ejecutivo.

El PRD coincide con el PRI en la instauración de un régimen semi-presidencial y también propone la creación de una figura que sustituiría al Secretario de Gobernación: el Jefe de Gobierno, que formaría parte del Ejecutivo y serviría de vínculo con el Congreso. “El Poder Ejecutivo se integraría por el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno, ratificado por el Congreso de la Unión, a propuesta del presidente.”¹⁵ El “Jefe de Gobierno” sería ratificado o en su caso removido al año de ejercicio con el aval de las dos terceras partes de alguna de las cámaras; el Jefe de Gobierno propuesto por el PRD estaría “impulsando la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobiernos estables”.¹⁶

¹⁴ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 8.

¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, SEGOB, México, <http://www.reformadelestado.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=38&nIdPanel=62&nIdFooter=37>, p. 4.

El PRD es el partido que mayor número de iniciativas presentó en este capítulo, agregando varios elementos a la discusión del régimen de Estado y gobierno que pueden agruparse en: 1) la participación ciudadana; 2) la lucha contra la corrupción y 3) la creación de instancias de coordinación metropolitana.

- 1) Para propiciar la participación ciudadana, el PRD propone establecer y elevar a rango constitucional el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.
- 2) El PRD enarbola la lucha contra la corrupción en dos frentes: el primero, reduciendo el costo del gobierno mediante la disminución de los sueldos de los altos funcionarios y estableciendo “el principio de austeridad como criterio rector del servicio público”.¹⁷ Además, siguiendo la propuesta del PRD, es necesario tipificar y prohibir el tráfico de influencias, sobre todo entre los legisladores, ya que no pueden convertirse en litigantes o promotores de intereses privados en contra del interés público y del Estado mexicano.
- 3) El PRD sostiene que es necesario entender que el crecimiento urbano ha provocado aglomeraciones humanas cuya lógica no tienen que ver con la división política existente; por ello, debe reconocerse el fenómeno metropolitano y establecer la obligatoriedad de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y sus dependencias, creando nuevos espacios de autoridad, es decir, “instancias de gobierno metropolitano, como el Consejo Ejecutivo y el Parlamento Metropolitano; respetando su soberanía”.¹⁸ En su propuesta el PRD incluye crear una Ley de Coordinación Metropolitana que regule la coordinación de programas y acciones intergubernamentales para áreas o zonas metropolitanas. En este punto, el PAN propone establecer figuras asociativas de carácter metropolitano “que permitan, a las ciudades con zonas conurbanas, coordinar sus acciones conjuntas”.¹⁹

Relación y equilibrio entre los poderes:

En el tema de la relación y equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, nuevamente hay una clara diferenciación entre las propuestas del PAN por un lado, y las del PRI y el PRD, por el otro. En realidad pocas

¹⁷ Ibid., p. 23.

¹⁸ Ibid. p. 23.

¹⁹ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op.cit , p. 8.

son las propuestas del PAN en este tema, salvo la ya mencionada de permitir que el presidente se ausente del país sin permiso del Congreso. Los tres partidos mayoritarios en el Congreso de la Unión coinciden en modificar la fecha de presentación del informe anual del poder Ejecutivo para que sea presentado en fecha menos comprometida (paralelo a la aprobación del paquete económico), proponiéndose el primer día del segundo período de labores del Congreso. El PRD coincide en la necesidad de cambiar el formato del informe, mientras que el PRI propone eliminarlo, substituyéndolo por un informe mensual del Jefe de Gabinete.

Por otra parte, la oposición tiene muchas facturas pendientes con el Ejecutivo, las que se reflejan en algunas propuestas, como la del PRI y PRD respecto a la ratificación de los integrantes del Gabinete Legal por el Senado. El PRI agrega la ratificación de los responsables de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

En este capítulo, el PRD aporta dos temas que en mi opinión son importantes para la relación entre los poderes. El primero tiene que ver con involucrar a la Cámara de Senadores en la planeación del desarrollo del país mediante el otorgamiento constitucional de la atribución para evaluar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que elabora y presenta el Poder Ejecutivo Federal. La segunda propuesta, para una nueva relación y equilibrio entre los poderes, es la de conferir autonomía a la Auditoría Superior de la Federación, así como la de crear varios tribunales: el Tribunal Constitucional para la resolución de controversias entre los poderes de la Unión; el Tribunal Constitucional Autónomo “responsable de resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad entre los tres poderes, así como de vigilar la constitucionalidad de los actos de los mismos”.²⁰ En el mismo tenor, el PRD propone eliminar la participación del Poder Ejecutivo en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar su autonomía. La Cámara de Senadores sería la responsable de designar a los integrantes de éste órgano.

Reforma del Congreso.

Entre las reformas al Congreso destacan las del PAN que propone la reelección y reducción de los miembros del legislativo federal y locales (también propone la reelección de presidentes municipales), mejorando su rendición de cuentas. El PRI coincide con el PAN en la necesidad de reducir el

²⁰ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 20.

tamaño del Congreso, en particular, eliminando la representación proporcional en el Senado. Adicionalmente, el PRI incluye una propuesta de creación de una circunscripción indígena, de prolongar los períodos ordinarios de sesiones y publicación por la cámara remisoras del asunto, si después de un tiempo acordado, el Ejecutivo no lo modifica o lo publica.

Al contrario del PRI y el PAN, el PRD no propone reducción alguna del Congreso, sino un esquema de representación proporcional “pura” en ambas cámaras, con circunscripciones regionales en las Cámaras de Diputados locales y circunscripciones por Estado en la de Senadores.

II. DEMOCRACIA Y SISTEMA POLÍTICO

Este capítulo de la reforma es coyuntural, producto de una reforma política inacabada así como de los comicios recientes de 2006; es por esto que fue el capítulo prioritario y el primero que fue aprobado.²¹ La importancia atribuida a este capítulo se deriva de la cuestionada legitimidad del proceso electoral del 2006, hecho que ponía en seria duda la legitimidad del régimen “...alternancia pacífica en el poder, transparencia y legalidad de los procesos electorales y conciencia de legitimidad en los representantes de la ciudadanía, son caminos indispensables para construir una sociedad moderna, fincada en el derecho a disentir y fundamentada en reconocer diferencias.”²²

En este capítulo el PAN clama por una auténtica competencia electoral libre y democrática entre partidos, “que genere mecanismos de financiamiento racionalizados, así como de rendición de cuentas y de fiscalización, estableciendo procesos breves, equitativos y menos onerosos.”²³ Por su parte, el PRI asegura que en la coyuntura de la reforma del Estado no se trata de hacer una reforma donde se revisen la mayoría de los temas regulados en la ley, como en 1990, 1993 o 1996. De acuerdo al PRI, México debe resolver dos problemas derivados de su tránsito hacia la democracia: la relación entre el dinero y la política, y la reconstrucción de la confianza en las reglas y las autoridades encargadas de conducir las elecciones. El PRI postula “el abaratamiento de la organización comicial; en campañas

²¹ En virtud de que algunas de las propuestas no fueron aprobadas y siguen latentes y discutiéndose -fuera de los tiempos de la Ley de reforma del Estado-, se incluye este apartado, destacando aquellas propuestas pendientes.

²² Luis F. Aguilar Villanueva, *La reforma del Estado*, op. cit., p. 3.

²³ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 5.

electorales más cortas y con una presencia menor y más controlada de los partidos y sus candidatos en los medios de comunicación; y en un sistema de administración de justicia más pronta y eficaz”.²⁴

El PRD coincide, con matices, en esta afirmación. Para lograr lo anterior, los tres partidos políticos mayoritarios sostienen las siguientes propuestas, que ordenamos temáticamente.

Desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE)

En la discusión sobre el IFE conviene apuntar un señalamiento que sobre la legitimidad realizó Max Weber: “la costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente efectivos y de valor (racionales con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad”.²⁵

La pérdida de confianza en el árbitro electoral (el IFE) provoca que el PRI y el PRD propongan la desaparición de este organismo electoral y su sustitución por otro denominado Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, en la nomenclatura del PRD, o Instituto Nacional Electoral, en la nomenclatura del PRI, (denominaremos a ambos con el acrónimo INE). Este nuevo organismo absorbería a los organismos electorales estatales y asumiría la responsabilidad de organizar las elecciones federales y locales.

En el caso de las elecciones locales, la propuesta confronta la autonomía constitucional que hoy se otorga a los institutos locales para su organización, por lo que hay matices en ésta propuesta como en el caso del PRI: la responsabilidad de este organismo sería “la organización de los procesos electorales federales y apoyar, mediante convenios suscritos con las entidades federativas, la organización de los procesos locales... Se trata de un esquema de federalización de la facultad para organizar las elecciones”.²⁶ Es cierto que actualmente prevalece una duplicidad de funciones en todos los distritos electorales y en todos los estados que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación, sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral. Por otro lado, esta propuesta del

²⁴ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 24.

²⁵ Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964 [1922], Tomo I, p. 17.

²⁶ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 29.

PRD y del PRI salvaguardaría la autonomía de las entidades federativas para darse sus propias normas en materia electoral (como determinar el número de sus distritos locales para la elección de diputados de mayoría relativa y para definir las dimensiones de sus congresos locales, la fijación de las fechas para la celebración de los comicios y la duración de los períodos de los ayuntamientos, así como las características de su legislación electoral local). La creación de este instituto evitaría la duplicación del aparato burocrático estatal reduciendo sustantivamente los costos de la organización electoral. Los comicios locales estarían garantizados en la parte técnica por equipos especializados de servidores públicos profesionalizados. En dicha propuesta, tanto el PRI como el PRD plantean la sustitución escalonada de los actuales consejeros electorales y la selección de sus sucesores en el nuevo organismo con el consenso del congreso (diputados en el caso del PRD y senadores en el del PRI). Finalmente cabe destacar que el PAN no presenta ninguna alternativa para modificar el IFE.

La creación del INE va acompañada de modificaciones en el proceso de registro ciudadano y de electores, fundamental en la elaboración del padrón electoral. Nuevamente, con matices, son el PRI y el PRD los que hacen la propuesta. El PRD propone dotar de autonomía al Registro Nacional de Población, convirtiéndolo en una entidad nacional administradora y proveedora de información que armonice a todas las instituciones que llevan a cabo una actividad registral (registros civiles, Registro Nacional de Población, Registro Federal de Electores, Registro Consular y bases de datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), entre otros). Por su parte, el PRI se pronuncia por la creación del Registro Nacional Ciudadano, con lo cual la función de registro del IFE sería trasladada al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), que se haría cargo de la función de registrar a la ciudadanía, con lo que también subsumiría en su actual estructura a la que actualmente tiene el Registro Federal de Electores. De la misma manera el PRI propone que algunas funciones, que actualmente quedan bajo la órbita de competencia local (e incluso municipal), tendrían que revisarse, en particular la atribución de llevar el Registro Civil, base registral indispensable para un padrón de electores.

Participación electoral de servidores públicos

Los tres partidos que analizamos comparten preocupaciones por la intervención de los funcionarios públicos en las elecciones y proponen impedirlos o reglamentarlos. En el caso del PAN, la propuesta es “regular y transparentar la participación de los servidores públicos de los tres órdenes

de gobierno durante los procesos electorales.”²⁷ El PAN propone también “regular la publicidad gubernamental (institucional, personal, promoción de obras, programas y servicios públicos) en los tres órdenes de gobierno, y establecer tiempos de su publicidad durante el proceso electoral”.²⁸

Por su parte, el PRD es categórico en “prohibir que el gobierno, los servidores públicos y terceros ajenos se inmiscuyan en los procesos electorales”.²⁹ El PRI sugiere legislar para que todos los funcionarios públicos de primer nivel (comenzando por el presidente, gobernadores, ministros, etc.) se comporten con apego al principio de neutralidad política, introduciendo la prohibición expresa de publicitar la gestión de gobierno, particularmente durante los procesos electorales locales y federales. Finalmente el PRI afirma que en el capítulo de delitos electorales del Código Penal debe incluirse “la tipificación de las conductas que por su gravedad requieran de sanciones mayores”.³⁰

El proceso electoral de 2006 mostró que los particulares, en especial los empresarios intervienen en el proceso electoral, estando impedidos por la ley. De tal modo que PRI y PRD enfatizan la prohibición a los particulares para participar en los comicios. El PRI va más lejos al asegurar que “La ley tendrá que señalar expresamente a qué particulares estaría dirigida la prohibición y las faltas en las que incurrirían, así como las sanciones respectivas.”³¹ El PAN no tiene propuestas que eviten la participación de particulares en las elecciones.

Financiamiento electoral

Otro asunto de gran trascendencia que debaten los partidos políticos y en general la sociedad mexicana es el del financiamiento de las campañas electorales. Nuevamente, encontramos divergencias. El PAN propone reducir el financiamiento para actividades permanentes de partidos y organizaciones políticas así como el destinado a financiar las campañas de presidente y las intermedias de diputados. El PRD, por el contrario, no plantea expresamente reducir el financiamiento a los partidos políticos preocupándose más por un reparto diferente (la mitad igualitaria y la mitad proporcional) y por prohibir el financiamiento privado (cosa que el PAN no

²⁷ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 6.

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 34.

³⁰ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 39.

³¹ *Ibid.*, p. 39.

rechaza). El PRI aborda el abaratamiento del costo de las campañas por la vía de la reducción del tiempo de las campañas.

Tiempo de las campañas

Los tres partidos que analizamos proponen reducir el tiempo de las campañas con algunos matices. Mientras el PRI y el PAN no especifican a qué tiempos se reducirían las campañas, el PRD propone reducirlos a ciento veinte días para presidente, noventa para senadores y sesenta para diputados. Además, propone reducir el tope de gastos de campaña estableciendo una fórmula de cálculo que considera el número de electores del ámbito territorial de la elección multiplicado por el .05% del salario mínimo diario vigente.³²

Para reducir el costo electoral, los tres partidos abordan el tema de las precampañas, coincidiendo en que debe reducirse al mínimo posible, debiendo determinarse qué se entiende por procesos internos de selección de candidatos, distinguiéndolos de las campañas de imagen partidaria y también evitando propaganda gubernamental que apoye a candidatos mediante la promoción de programas sociales y de infraestructura en tiempos de campañas.

Acceso a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación se ha vuelto de primera importancia en asuntos electorales y de democracia debido, entre otras cosas, a la tendencia de convertir a los candidatos en figuras de consumo y mercadotecnia o para lastimar su imagen. Esto, debido a su penetración, ha convertido a los medios en grandes electores. De aquí la preocupación por regularlos. Aún cuando éste fue uno de los temas resueltos en el plazo legal de la Ley, se incluye para describir el contexto general de la reforma acordada.

El PAN se limitó a clamar que se generen mecanismos que aseguren la transparencia y la equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; mientras que el PRI abonó a la necesidad de justicia, equidad y ahorro en los medios de comunicación para fines electorales.

Como principal damnificado del proceso electoral de 2006, el PRD elaboró una propuesta encaminada a superar las inequidades de aquel

³² PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 35.

proceso. Así, por ejemplo, propuso prohibir el uso comercial de radio y televisión con fines políticos electorales, privilegiando los tiempos del Estado para el uso de partidos y candidatos a las campañas. Las campañas de los candidatos serían transmitidas únicamente en los tiempos del Estado. El PRD propuso también “prohibir e impedir, en cualquier tiempo y por cualquier persona física o moral la contratación de espacios para la difusión de propaganda –implícita o explícita– política o electoral en los medios de comunicación electrónicos.”³³ La misma experiencia del 2006 lleva al PRD a proponer que se faculte a la autoridad electoral para que determine la suspensión de propaganda negativa y que se incorporen mecanismos de verificación y monitoreo para asegurar condiciones de equidad en la cobertura noticiosa y tratamiento informativo que los medios electrónicos otorguen a las actividades políticas en general y a las electorales en particular, “a efecto de garantizar su imparcialidad y las condiciones de equidad a todos los actores políticos.”³⁴ En el fondo, la propuesta del PRD pretende reformar la Ley de Radio y Televisión para democratizar el ámbito de los medios de comunicación y establecer una nueva regulación de los tiempos oficiales en radio y TV.

Fiscalización de las finanzas electorales y de los partidos

La falta de credibilidad en el uso y fiscalización de los recursos electorales lleva a la formulación de múltiples propuestas en este tema. El PAN, que apuesta a la permanencia del IFE, propone consolidar sus facultades de fiscalización, otorgándole acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal (asunto que ha sido aprobado por la Cámara de Senadores) y obligando a particulares a rendirle informes sobre la contratación de cualquier clase de publicidad política. La misma propuesta surge del PRD, pero a través de la Secretaría de Hacienda, que estaría en posibilidad de realizar auditorías a partidos políticos, personas físicas y morales, en lo concerniente a los recursos electorales dotados y/o utilizados. Adicionalmente, el PAN propone homogeneizar la legislación electoral local en lo referente a la fiscalización de los recursos. El PRI, por su parte, propone la creación de una Comisión Nacional de Fiscalización, donde se concentre la función de fiscalización de los recursos que ejercen los partidos políticos en el ámbito federal y estatal.

³³ Ibid., p. 35.

³⁴ Ibid., p. 35.

Partidos políticos

Es interesante la reflexión y las propuestas sobre partidos y organizaciones políticas que hacen los mismos partidos mayoritarios en el Congreso de la Unión. Las preocupaciones se centran en tres asuntos: la transparencia en el uso de los recursos, la formación de partidos y las coaliciones, y la desaparición de los mismos.

Con relación al uso y fiscalización de los recursos, el PAN propone establecer la obligación de los partidos políticos de garantizar transparencia y rendición de cuentas, y de informar sobre la administración de los recursos públicos y privados. Tienen obligación de publicar los informes de ingresos y gastos de los procesos internos de los aspirantes a candidatos a cargos de elección popular. En este rubro el PRD no aporta propuestas y el PRI la resume con el establecimiento de una Ley General de Partidos Políticos “que establezca con claridad los principios democráticos que rijan la vida de los partidos, sus derechos y obligaciones como entidades de interés público.”³⁵

Con relación a la incorporación o salida de nuevos partidos políticos, la opinión del PAN y el PRI es la de restringir su ingreso y reglamentar su salida. Así, el PAN propone revisar los requisitos para la constitución de partidos políticos, mientras que para el caso de partidos que pierden su registro, tanto el PAN como el PRI proponen establecer la obligación legal de reintegrar al Estado los bienes adquiridos, que pasarán a ser parte del patrimonio de la nación.

Con relación a las coaliciones, tanto el PAN como el PRI propusieron (y lograron la aprobación) que cada partido se identifique individualmente en la boleta para constatar su porcentaje de votos y, según su fuerza, determinar si conserva o pierde su registro, si es acreedor a financiamiento público y demás prerrogativas de ley. Finalmente, el PAN propuso aumentar el porcentaje de votos que se requiere para acceder a cargos de representación proporcional, lo que evidentemente afecta con mayor impacto a los partidos minoritarios.

Justicia Electoral

Justicia electoral y legitimidad son pilares de la transición democrática. Atendiendo, a la reflexión de Juan Linz: “...un gobierno legítimo es el que

³⁵ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 43.

se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que, para un país concreto y en un momento histórico dado, ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos”.³⁶

En el tema de la justicia electoral, hay entre los partidos políticos, dos visiones diametralmente opuestas: la del PAN, conservadora y sin cambios radicales, y la del PRD y PRI, que a partir de la experiencia de 2006 se proponen cambiar las instituciones que actualmente imparten justicia electoral. Comencemos con las propuestas conservadoras del PAN que inician con el principio general de “revisar el capítulo de delitos electorales de la ley respectiva”, y el de “establecer principios básicos para regular la vida interna y criterios objetivos de representatividad de los partidos políticos”.³⁷ También proponen “fortalecer la función jurisdiccional de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ampliando su competencia... [precisando] el sistema de medios de impugnación en materia electoral, especialmente en cuanto al sistema de nulidades.”³⁸

En otro tenor, el PRD propone la creación del Tribunal Nacional Electoral, “integrado por una Sala Constitucional, que sería la última instancia para los procesos federales y locales, y nuevas Salas Regionales. Todo ello en estricto respeto de los principios del federalismo.”³⁹ El PRI propone la creación del Tribunal Nacional de Elecciones con plena autonomía y jurisdicción sobre las elecciones federales y locales, con salas regionales estructuradas con criterios de regionalización distintos a los actuales.

En este apartado, el PRI hace una encendida defensa del carácter autónomo de los partidos políticos señalando que debe limitarse la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral en la vida interna de los partidos, “bajo el principio de que éstos son organizaciones de ciudadanos, a las que nuestra Carta Magna define como entidades de interés público, no entidades públicas. Los partidos no son parte del Estado, sino expresión de la pluralidad social y la voluntad ciudadana.”⁴⁰ De la misma manera, el PRI sostiene que el Código Electoral debe definir la información de los partidos que debe clasificarse como reservada.

Como resultado de la elección de 2006, los temas de nulidad y recuento de la votación son abordados por los partidos de oposición (ante

³⁶ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, op. cit., pp. 41-42.

³⁷ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 7.

³⁸ *Ibid*, p. 7.

³⁹ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 41.

⁴⁰ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 47.

el silencio del PAN). Con relación a la nulidad, el PRD sostiene que deben establecerse las siguientes causas de nulidad de la elección: la intervención de servidores públicos en las campañas electorales a favor o en contra de algún partido o candidato; rebasar el tope de gastos de campaña; y la utilización de programas de gobierno para apoyar al candidato.⁴¹ Por su parte, el PRI sostiene que deben precisarse, sin lugar a interpretaciones, las causales de nulidad de elecciones en sus diversos ámbitos e hipótesis. El PRI puntualiza que “cualquiera que sea la reforma a la que se arribe, debe establecer con toda precisión que la autoridad jurisdiccional deberá sujetarse estrictamente a la ley, sin poder crear, por interpretación o capricho, nuevas causales de nulidad, como la tristemente célebre ‘nulidad abstracta’ ”.⁴²

Esta polémica entre la oposición se reproduce también en las causales de recuento de votos en casillas. En este punto, el PRI señala que deben establecerse con toda precisión en la ley “las hipótesis que justifiquen, en su caso, el recuento de votos, los procedimientos debidos para su realización y los efectos jurídicos de tales procedimientos.”⁴³ Por el contrario, el PRD es categórico en este punto. Nuevamente como damnificado del proceso electoral del 2006, el PRD afirma que debe establecerse la obligatoriedad de recuentos parciales o totales de votación frente a situaciones de determinancia para los resultados electorales o márgenes estrechos de votación entre las y los candidatos, así como incluir en la legislación la obligatoriedad del recuento físico de votos; es decir, de la apertura de paquetes electorales a petición de partidos políticos, coaliciones y candidatos o de oficio, cuando así lo disponga la ley, ampliándose, para tal efecto, las causales que establece la legislación en la materia.⁴⁴

Asuntos logístico-políticos varios

Finalmente, en éste capítulo de la reforma del Estado se abordan algunos asuntos de carácter logístico-político que me parece deben, cuando menos, apuntarse y son en relación a los calendarios electorales, la utilización de urnas electrónicas, realización de debates y el voto de mexicanos en el extranjero.

⁴¹ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 43.

⁴² PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 47.

⁴³ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 47.

⁴⁴ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 44.

La existencia de autoridades federales y locales y la falta de sincronía entre ellas trae como consecuencia que en el país se realicen permanentemente elecciones, lo que desgasta el nivel de convocatoria a los electores y encarece los procesos electorales; de ahí que el PAN y el PRD propongan establecer un calendario nacional de los procesos electorales que compacte y homologue las fechas de los comicios locales y, en la medida de lo posible, los empate con los federales. Esta demanda fue recogida en la ley aprobada.

En cuanto a las urnas electrónicas, éstas son propuestas por el PRI y el PRD. Este último las condiciona a que quede constancia documental del sufragio emitido en urnas físicas, para facilitar auditorias o nuevos cómputos. Por otra parte, el PRD propone la realización de debates electorales, quizá en remedio de su inasistencia a algunos de ellos en el 2006. Finalmente, el PRD propone revisar las modalidades del ejercicio del voto en el extranjero y prever el establecimiento de una sexta circunscripción electoral, de la que se pueda derivar la representación política de los mexicanos en el exterior.

III. FEDERALISMO

Planteamiento general

El tema del federalismo es la piedra angular donde confluyen el gobierno y la democracia, de aquí su importancia y justificación para incluirlo como parte de la reforma del Estado. De acuerdo con Norberto Bobbio: “Cuando se dice que el federalismo marca la dirección de la historia contemporánea en el sentido de un mayor ejercicio de la libertad, se quiere decir que el federalismo realiza en el ámbito de la sociedad civil el acuerdo entre el poder central y los grupos periféricos con un respeto mayor de las autonomías de cada una de las partes en relación con el todo y con un fortalecimiento del todo en relación con las partes menor de lo que había ocurrido en los sistemas históricos hasta ahora conocidos”.⁴⁵

Aun cuando formalmente México es un país federal, las decisiones económicas y políticas más importantes se toman desde el centro. En su análisis sobre federalismo, el PRI reconoce este hecho al afirmar que “el modelo político de centralización del poder político y económico en el centro de

⁴⁵ Norberto Bobbio, *Entre dos repúblicas, en los orígenes de la democracia italiana*, México, Siglo XXI, 2003, p. 16.

la República, llevó a un modelo formalmente federal pero centralista en los hechos.⁴⁶ Para paliar este centralismo, el PRI sugiere una distribución de responsabilidades y facultades que favorezca en forma prioritaria a los Estados y municipios. El mismo partido resalta la necesidad clave de construir un federalismo hacendario, por su impacto en la distribución de la riqueza nacional. De aquí que el PRI considere que deban actualizarse las relaciones intergubernamentales con visión federalista y “el cambio hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, como condición para el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.”⁴⁷ De acuerdo con el PRI, el centralismo ha llevado a que, mientras en Estados Unidos la federación recauda el 59% de los impuestos, en México llega al 75%, y en el ámbito municipal, dicha relación es de 15 a 7. Esto es, los gobiernos locales en Estados Unidos recaudan una proporción doble respecto al total de impuestos comparado con México. De aquí se desprende la propuesta del PRI, compartida por el PRD para que las transferencias de la Federación hacia los Estados sean sustituidas por el esquema de devolución de las competencias de recaudación a las entidades federativas.

De manera más escueta, el PAN considera que la reforma del Estado debe procurar la consolidación y fortalecimiento del sistema federal, basado en una nueva distribución y descentralización del poder público, mediante su democratización. México requiere entonces “un federalismo que armonice autonomía con unidad y pluralidad con funcionalidad.”⁴⁸

Relaciones Intergubernamentales

Sin lugar a dudas el federalismo contemporáneo transita en todo el mundo hacia un federalismo de relaciones intergubernamentales; de ahí la importancia atribuida al tema por los tres partidos analizados.

El PRD alude a las relaciones intergubernamentales bajo los principios de cooperación, subsidiariedad y solidaridad; de esta manera propone impulsar las relaciones intergubernamentales tanto entre gobernadores como entre municipios.

En este rubro, el PRD señala algo en lo que coinciden los tres partidos y se refiere a la necesidad de eliminar la prohibición en materia de asociación intergubernamental e incluso propone establecer una asociación nacional de gobernadores y otra de municipios, así como la creación de

⁴⁶ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 52.

⁴⁷ Ibid., p. 54.

⁴⁸ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 9.

una “Ley general para el fomento de las asociaciones intergubernamentales como entidades de interés público.”⁴⁹ El PRI coincide en estos planteamientos, proponiendo establecer, en el ámbito constitucional, que los estados, con la aprobación del Senado, puedan celebrar convenios entre sí con el objetivo de desarrollar zonas regionales o financiar grandes proyectos sin la intervención de la Federación. De la misma manera, el PRI sugiere permitir que los municipios celebren convenios entre sí para desarrollo económico o social. En caso de diferendos, el PRI propone legislar para que la Suprema Corte pueda dirimir controversias entre municipios del mismo Estado. Por su parte, el PAN establece solamente una posición general para precisar el régimen de concurrencias, competencias y colaboración entre la Federación, los Estados y los municipios.

Redistribución de facultades y funciones

La superación del centralismo y el buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, tienen como condición la redistribución de funciones. Thomas Anton define al federalismo como: “...un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.⁵⁰

En su análisis del federalismo, el PRD propone pasar a un sistema de facultades expresas a favor de los Estados redistribuyendo facultades, funciones y responsabilidades, mediante una lista expresa a favor de Estados y municipios “para transitar del límite dualista actual a un esquema de gobiernos responsables, con obligaciones claras frente a los ciudadanos, y en congruencia con los principios de cooperación, subsidiariedad, solidaridad y equidad.”⁵¹ Para ejercer estas funciones y aprovechar la experiencia, el PAN propone abrir la posibilidad de la reelección inmediata para alcaldes, regidores y síndicos.

Descentralización administrativa

Una vez que las funciones se han desagregado, puede avanzarse hacia la descentralización administrativa, misma que el PRD propone, principalmente en educación y salud, liberando los fondos correspondientes.

⁴⁹ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 49.

⁵⁰ Thomas J. Anton, *American Federalism and Public Policy: How the system works*, Nueva York, Random House, 1987, p. 85.

⁵¹ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op., p. 49.

El PRI por su parte, también sugiere avanzar en la descentralización administrativa “para devolver a los gobiernos locales y municipales, las facultades de organizar y controlar la administración pública estatal y municipal”,⁵² evitando la duplicidad de estructuras actualmente existentes.

En el rubro de educación en particular, PRI y PRD se manifiestan por ampliar la descentralización a los niveles susceptibles como la educación media y superior, y crear los fondos sujetos a reglas en el ramo 33. Con respecto a los fondos para la educación, el PRD propone crear el Fondo para la Educación Inicial y fusionar el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Estos formarían el Fondo General Educativo de Educación Básica y se impulsarían los fondos de inversión regional para incentivar la investigación científica. Se prevé a su vez un fondo extra para la educación superior.

Desarrollo Económico Federal

La idea federal, cuando menos en las propuestas del PRD y el PRI, trasciende los espacios locales y se sitúa en el desarrollo económico regional que se plantean impulsar con la concurrencia de todos los sectores de la sociedad civil. En particular, el PRD sostiene la necesidad de incorporar, con participación plena, a los gobiernos locales. Se propone fortalecer las atribuciones de los Comités de Planeación Estatal (COPLADE) y los Comités de Planeación Municipal (COPLADEMUN) en el diseño y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la formulación de los Convenios de Coordinación entre Estados y Federación (Convenios Únicos de Desarrollo, UD).

La equidad entre regiones se plantea como principio de “compensación de las disparidades regionales, de las entidades con mayor potencial de recaudación, hacia aquellas con menor capacidad fiscal y por ende menor disponibilidad de base gravable.”⁵³ En el mismo sentido, el PRI propone que la planeación deberá realizarse de manera conjunta entre la Federación, los Estados y los municipios, los cuales “deberán garantizar a su vez la participación de diversos sectores sociales”.⁵⁴ Además, el PRI

⁵² PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 55.

⁵³ Ibid., p. 59.

⁵⁴ Ibid. p. 60.

propone que las reservas nacionales se establezcan a propuesta del Ejecutivo con la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas locales de las que se trate. El mismo partido hace una propuesta polémica: que las legislaturas locales establezcan las formas y modalidades para que los extranjeros puedan adquirir propiedades dentro de la franja de cincuenta kilómetros de las playas y de cien a lo largo de las fronteras, hoy prohibido por la legislación.

Coordinación Hacendaria

Como hemos visto, la clave del federalismo y la descentralización es la dotación y distribución de los recursos para enfrentar las funciones en el ámbito local. En su diagnóstico, el PRD parte de reconocer la diversidad y las asimetrías de los ayuntamientos. Una primera propuesta de este partido es dar paso a la creación expresa de una hacienda pública estatal distinta de la federal, “a fin de eliminar la ambigüedad en la concurrencia fiscal y proponer un nuevo pacto fiscal basado en la coordinación hacendaria, sobre la base explícita de compartir los impuestos al ingreso, el consumo y otros.”⁵⁵ Según esta propuesta, también debe liberalizarse la hacienda pública municipal en materia de predial e impuesto sobre traslado de dominio. Lo anterior implica ampliar las bases del reparto entre la federación y los estados en materia de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), hacia los productos derivados del petróleo y electricidad, tabacos, alcoholes y cerveza, y crear los derechos de alumbrado municipal; todo ello acompañado de un nuevo pacto hacendario, que de acuerdo al PRD debe “revisar la distribución del fondo general de participaciones; ampliar las bases de reparto en los impuestos compartidos, y fortalecer las instancias de coordinación hacendaria.”⁵⁶ Con relación a los fondos específicos, el PRD propone incrementar sustancialmente el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y crear otros fondos que lo complementen; separar el Fondo de Infraestructura Básica del Fondo de Combate a la Pobreza y crear los fondos para los municipios y pueblos indígenas.

⁵⁵ PRD, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 50.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 50.

Fiscalización y transparencia

Los partidos muestran su preocupación por la fiscalización y rendición de cuentas de los fondos entregados a los gobiernos locales. Los tres partidos coinciden en fortalecer los órganos de fiscalización de la Federación y de los Estados, sujetando a sus servidores públicos al régimen de responsabilidades de la Constitución. El PAN y el PRD proponen además, promover la creación de órganos de fiscalización superior en las entidades federativas con criterios mínimos homologados, e impulsar la fiscalización y rendición de cuentas en el marco municipal. El PRI por su parte, propone establecer criterios de transferencias y participaciones transparentes y eficientes “que generen los incentivos adecuados y que reduzcan la discrecionalidad y posibilidad de manejo político-electoral de los recursos.”⁵⁷

Municipio y soberanía popular

En materia municipal, y partiendo de la idea que en el municipio se asienta la soberanía nacional, el PRD propone que el municipio pueda contar con su propia ley orgánica; acotar las hipótesis de la desaparición de ayuntamientos; revisar el sistema electoral municipal para darle más peso al órgano legislativo que es el Cabildo; fortalecer la hacienda municipal, y ampliar las funciones de servicios públicos. Sobre los municipios indígenas, el PRD y el PRI proponen reconocer la diversidad de los municipios como punto de partida para reivindicar sus derechos, así como facilitar su creación con criterios poblacionales y de asentamiento territorial, cumpliendo con los acuerdos de San Andrés Larráinza.

En el ámbito electoral municipal, el PRD propone revisar el sistema electoral municipal para que se elija al presidente municipal por planilla separada de los otros miembros del cabildo.

Creación del Estado 32

Retomando una antigua bandera de la izquierda y de amplios sectores de la ciudad capital, el PRD propone la transformación del Distrito Federal en el Estado 32 de la Federación, y la transformación de la Asamblea de Representantes en Congreso Constituyente para elaborar la Constitución del

⁵⁷ PRI, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit., p. 59.

Estado. De esta manera, se afirma, se restituirá a los ciudadanos del D.F. la plenitud de sus derechos políticos. Con relación a este tema, el PAN hace una escueta afirmación: “Continuar con la reforma política del Distrito Federal a fin de contar con instituciones eficientes que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país”.⁵⁸ En este tema, el PRI no toma posición.

IV. VIABILIDAD Y PERTINENCIA DE LA REFORMA POLÍTICA

Es indudable la pertinencia de la mayor parte de las propuestas presentadas en las mesas de la reforma del Estado, no así su viabilidad. Veamos algunas de las más importantes. En el tema de régimen de Estado y gobierno, destaca la creación de la figura de un Jefe de Gabinete o Jefe de gobierno que conduciría a un régimen semi-parlamentario. Esta propuesta tiene posibilidades de hacerse realidad (fuera de los tiempos de la Ley) debido a que la sostienen PRI y PRD.

Una segunda reforma relevante y de factible aprobación, por contar (aun con matices) con la aprobación de los tres partidos, es la de los gobiernos metropolitanos o de una Ley de Coordinación Metropolitana que vendría a resolver un problema de gobernabilidad existente en los centros urbanos interestatales e inter municipales.

Otra propuesta unánime y factible en este rubro es la modificación del formato del informe presidencial. Por el contrario, hay propuestas de difícil aprobación debido, entre otras razones, a que son sostenidas por un solo partido, como la del PAN para dotar de poderes de veto al presidente, o la propuesta por el PRD de elevar a rango constitucional el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. Debe subrayarse que en éstas y otras muchas propuestas de la reforma, el PRI se convierte en el fiel de la balanza.

Finalmente, otra demanda relevante en este capítulo, y que a pesar de ser apoyada por PRI y PAN resulta de difícil aprobación, es la de disminuir el número de diputados (locales y federales), así como el de senadores. Esta propuesta, como la mayoría de las aquí analizadas, requiere de modificaciones a la Constitución y, por lo tanto, de la aprobación de la mayoría de los congresos locales, reacios hoy a ser afectados por el centro en sus intereses políticos y financieros.

El capítulo “Democracia y sistema político”, como vimos, fue ya discutido por el Congreso y muchas de las propuestas fueron aprobadas, entre

⁵⁸ PAN, *Documentos Reforma del Estado*, op. cit. P. 8.

ellas el acortamiento de las campañas, la homogenización de las fechas electorales, la racionalización de los gastos, la fiscalización de los recursos electorales y, principalmente, el sometimiento de los medios de comunicación a los procesos electorales y no a la inversa, como venía sucediendo. También es relevante la aprobación de las coaliciones para esclarecer los resultados electorales, separando los resultados de cada participante, para efectos del registro electoral.

Otra propuesta de relevancia, que no fue aprobada en este capítulo, es la de la substitución del IFE por un Instituto Electoral Nacional. Esta propuesta se enfrenta a la oposición de los institutos y gobiernos locales, por lo que será difícil promoverla. Hubo otras que se quedaron en el tintero y que, a pesar de su factibilidad, deberán esperar una mejor oportunidad. Tal es el caso de la autonomización del Registro Federal de Electores y la reglamentación de la intervención y tipificación de delitos electorales de funcionarios públicos. Asimismo, uno de los puntos más polémicos y sin acuerdos posibles es el de la justicia electoral, asunto en el que las propuestas partidarias se neutralizan.

En relación con el tema del federalismo se presentan claros oscuros. Los tres partidos reconocen que el federalismo es el fundamento de cualquier reforma del Estado, pero no aterrizan a concluir con propuestas. En todo caso, si las hacen, contienen muchos matices entre cada partido, restándoles viabilidad. Veamos entonces aquellas propuestas que dentro de la constelación federalista son, en mi opinión, viables o bien debían darse por canceladas.

Una propuesta que es viable y tendría alto impacto es la de posibilitar la asociación entre Estados y municipios para proyectos económicos o sociales comunes, que hoy están impedidos en la legislación vigente. De la misma manera, hay coincidencia en concluir la descentralización educativa y de los servicios de salud, así como profundizar la descentralización de recursos y funciones a los gobiernos locales, incluida la sustitución de transferencias por competencias fiscales, hoy federales. Esta última propuesta, junto con la de crear haciendas públicas locales independientes (aunque coordinadas con la federal) son poco viables por la oposición que encontrarían en el Ejecutivo Federal.

En el ámbito de la planeación hay acuerdo y es factible involucrar a los tres niveles de gobierno en la construcción de los planes de desarrollo federal y local; por lo contrario, hay acuerdo sin propuestas para equilibrar los ingresos entre municipios y Estados con diferente nivel de desarrollo. En esto hay buenas intenciones, pero no voluntad expresa, de ceder recursos para lograrlo. La misma retórica se aplica a la propuesta de convertir al D.F. en el Estado 32 de la Federación.

El problema de la corrupción, como fundamento de cualquier reforma de Estado, está presente en diversos ámbitos del debate, disimulado como la necesidad de fiscalización, transparencia, etc. Probablemente sea éste el mayor reto de la reforma del Estado mexicano, aún sin visos de solución.

CONCLUSIONES

La Ley para la reforma del Estado acordada por el poder Legislativo y por todos los partidos políticos con registro es un hecho de primera importancia para el futuro político del país. En un mar de incertidumbres derivadas del cuestionado proceso electoral de 2006, la reforma del Estado aparece como la principal arena de debate y de eventuales acuerdos de gobernabilidad entre las fuerzas políticas del país. “La legalidad es entonces el picaporte de entrada a la reforma del Estado y la base misma de la gobernabilidad, pero también debe ser la garantía eficaz para que el proceso de cambio se conduzca invariablemente por vías pacíficas y democráticas.”⁵⁹

Como parte de las conclusiones, debemos responder a la pregunta planteada al inicio del trabajo: La reforma del Estado propuesta ¿pretende modificar los patrones de gobernabilidad y transformar el modelo económico para el bienestar de la sociedad civil?, ¿o se trata simplemente de una reforma más, que propone modificarlo todo para que nada cambie? Me parece que la respuesta a esta pregunta debe tener matices. La llamada “Reforma del Estado” representa en realidad una reforma electoral o política, en el mejor de los casos, si nos atenemos a los contenidos de la misma, pero no es una reforma integral del Estado. Las propuestas presentadas en ella por los tres principales partidos políticos son, en su mayoría, reedición de otras ya presentadas para su aprobación al Congreso en múltiples ocasiones, siempre rechazadas o archivadas. A esta valoración escapan algunas que, de ser aprobadas, tendrían una importante incidencia en la gobernabilidad del país, como el tránsito hacia un régimen semi-parlamentario o la creación de una sola y única instancia electoral para toda la nación en sustitución del IFE. Estas iniciativas, junto con la mayoría de las propuestas del capítulo sobre federalismo, justifican, en mi opinión, el debate nacional sobre esta reforma.

⁵⁹ Mauricio Merino, *La transición votada*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 33.

La reforma del Estado tiene el gran reto de establecer puentes que permitan interconectar las propuestas de los ámbitos de gobierno, democracia, federalismo, poder judicial y garantías sociales, para así convertirlas en una verdadera reforma de Estado. Desgraciadamente, lo que ha predominado no es la discusión unitaria, sino la negociación fragmentada y condicionada de sus partes. La reforma del Estado en marcha será quizá la prueba más importante para las instituciones mexicanas, puesto que de su resultado dependerá la consolidación o el fracaso de la tan buscada transición democrática del país en los albores del bicentenario de la independencia. Concluimos con la advertencia de Leonardo Morlino: “Como es obvio, los cambios más profundos no siempre tienen lugar de un día a otro y a consecuencia de un único hecho o acto. Más probable es que un cambio fundamental sea el resultado de un conjunto de pequeños cambios marginales y graduales, hasta que llegue a superar el umbral de transformación más allá del cual el sistema se convierte en otro”.⁶⁰

⁶⁰ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 55.