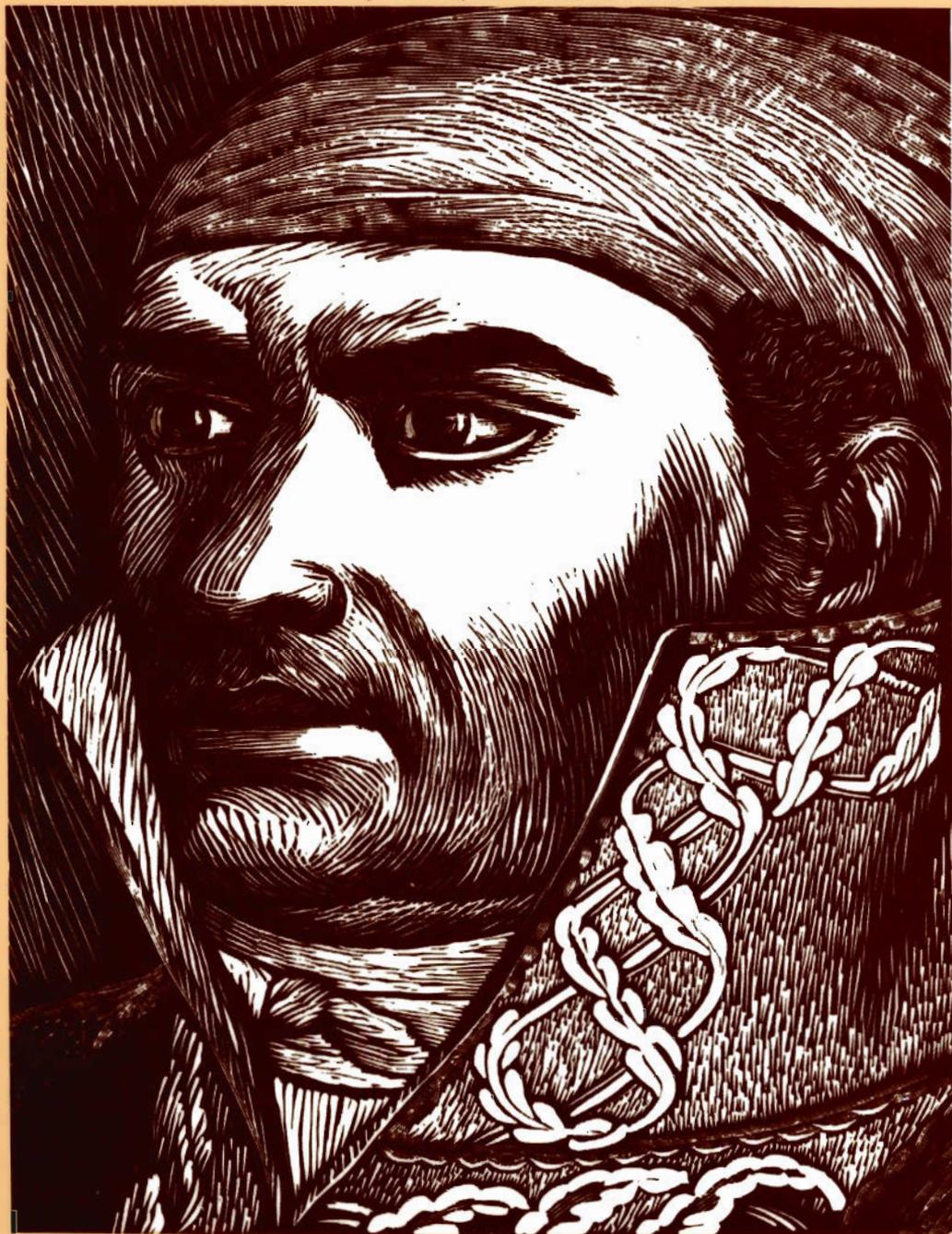


QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
AÑO VII, No. 58, ENERO-FEBRERO 1998



QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
AÑO VII, No. 58, ENERO-FEBRERO 1998



Nuestra portada
JOSÉ MA. MORELOS, SERIGRAFÍA DEL ARTISTA
DE LA PLÁSTICA ADOLFO MEXIAC

Quórum (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. *Real Academia de la Lengua Española.*

Director Editorial

ESTEBAN BELTRÁN COTA

Editor Asociado

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

Jefe de Redacción

GABRIEL GARCÍA COLORADO

Coordinador de Administración

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

Relaciones Públicas y Publicidad

GUADALUPE ITUARTE SOTO

Distribución

HÉCTOR PÉREZ SERRANO

Captura

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

Elaborada por
MEXICANA INTERNACIONAL DE IMPRESIONES S.A. DE C.V.
Venado No. 104 Col. Los Olivos
C.P. 13210 México, D.F.

QUÓRUM, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados Registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98, 532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **QUÓRUM**.
Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15969, México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto
de Investigaciones Legislativas

Directorio

COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA
DIPUTADO ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ
DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO
DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ
DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ YAÑEZ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

Presidente

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

Secretarios

DIPUTADO RUBÉN ALFONSO FERNÁNDEZ ACEVES
DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS
DIPUTADO JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

Miembros de la Comisión

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN
DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA
DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO
DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRETE
DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ
DIPUTADA FABIOLA GALLEGOS ARAUJO
DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ
DIPUTADA MARTHA DALIA GASTELUM VALENZUELA
DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTÍZ
DIPUTADO ANGEL SERGIO GUERRERO MIER
DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA
DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAUREGUI ROBLES
DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS
DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA
DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA
DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ
DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL
DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSELL AVITIA
DIPUTADO GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA
DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ
DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Las ilustraciones en este número son del artista de la plástica ADOLFO MEXIAC, autor del mural grabado que se encuentra en el recinto del Palacio Legislativo de San Lázaro, obra que es considerada el grabado más grande del mundo.

CONTENIDO

EDITORIAL	1
DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VAZQUEZ	3
I. LEGISLADORES	5
REFORMA DEL ESTADO A LA LUZ DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	7
DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA	7
LA REFORMA DEL ESTADO	17
DIPUTADO JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA	17
REFORMAS DEL ESTADO, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CONSENSOS BÁSICOS	27
DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO	27
ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO	39
DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA	39
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA EN LA AGENDA DE LA TRANSICIÓN	45
DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA	45
OTRA REFORMA ELECTORAL: INSTRUMENTO, NO FIN	53
DIPUTADO JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA	53
II. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	59
REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO	61
CELSAR CANSINO	61
ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA REPENSAR EL ESTADO	71
JAIME CÁRDENAS	71
DEMOCRACIA DIRECTA	83
RICARDO ÁLVAREZ A.	83
REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	103
GUILLERMO FLORES VELASCO	103
III. ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO	117
TÉCNICA LEGISLATIVA	119
MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO	119
IV. RESEÑAS	131
MAINWARING, SCOTT (1990). <i>PRESIDENTIAL AND MULTIPARTY SYSTEMS, AND DEMOCRACY: "THE DIFFICULT EQUATION"</i>	133
FRANCISCO J. PALOMINO ORTEGA	133
ARCEO CASTRO, JAIME. <i>INGENIERÍA LEGISLATIVA</i>	139
IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS	139
GÓMEZ, MAGDALENA. <i>DERECHO INDÍGENA</i>	143
ROGELIO LÓPEZ CORDERO	143
CASTRO ESTRADA, ÁLVARO. <i>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO</i>	149
FELIPE ZAUCO TOMATE	149
GÓMEZ, PABLO. <i>LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE: CAJA NEGRA DEL PRESUPUESTO NACIONAL</i>	153
ESTEBAN BELTRÁN COTA	153
FLORES VELASCO, GUILLERMO; TORRES CASTILLO, JORGE. <i>LA REFORMA DEL ESTADO: AGENDAS DE LA TRANSICIÓN</i>	155
GABRIEL GARCÍA COLORADO	155
V. DOCUMENTOS	159
60 PUNTOS PARA LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL	161

La reforma del Estado es un tema de actualidad y lo seguirá siendo seguramente durante un largo tiempo. Cambiar al Estado, reformar sus estructuras, modificar los mecanismos mediante los cuales se toman las más importantes decisiones políticas y económicas de la nación, es sin duda un asunto trascendente.

El Congreso, en especial la Cámara de Diputados, debe de asumir su papel y su parte en el proceso de esta reforma, es por ello, que el Instituto de Investigaciones Legislativas, a través de la revista "Quórum", dedica el presente número correspondiente al primer bimestre de 1998, al tema de la *Reforma del Estado*, que ocupa tanto a estudiosos e investigadores en la materia, como a dirigentes políticos, diputados concedores de la misma y actores en los avances y agendas que el asunto ha motivado.

El tema de la Reforma del Estado tiene, en mi opinión, un supuesto inexcusable. Así como el ser humano es perfectible, así lo son también las instituciones que creamos. Los grupos sociales, pequeños, grandes, asociaciones espontáneas o sociedades complejas y artificiosas, todas las formas de comunidad y de relación interpersonal pueden funcionar bien o mal, con eficacia o sin ella, para mejorar y perfeccionar a sus integrantes o bien para estorbar, entorpecer o dificultar el desarrollo de los mismos.

Cuando se habla de reformar un Estado, se acepta de entrada que la forma como éste se encuentra estructurado no es la mejor y si alguna vez lo fue, los cambios de la realidad y las variaciones en las estructuras estatales ya no funcionan como lo hicieron y es indispensable su modificación.

El Estado es un punto de intersección de los niveles diferentes de la existencia; es el encuentro del mundo real,

territorio y habitantes, con un mundo ideal, de conceptos y valores, de ideas, leyes, principios y símbolos.

Por una parte la materialidad del país, el territorio, dato elemental del estado, por otra, las personas que integran su núcleo central, el pueblo, según las definiciones clásicas y como lazo de conjunción, las normas que rigen a ese pueblo e imperan sobre ese territorio y los conceptos, ideas y valores compartidos. Causa material del estado para utilizar la terminología clásica: tierra y hombres; causa formal: leyes, principios, símbolos patrios.

Cuando hablamos como lo estamos haciendo en México de la reforma del estado tenemos que preguntarnos ¿A qué parte? ¿A qué elemento del estado nos estamos refiriendo? ¿Qué es lo que hay que reformar? La respuesta ha sido múltiple, es la que han dado los muy diversos actores de la política nacional, políticos profesionales, en primer lugar, partidos como organizaciones de ciudadanos, politólogos, esto es, estudiosos de la política, expertos en diversos temas y finalmente pero en forma destacada las organizaciones no partidistas de ciudadanos, la red compleja de la sociedad, con su amplia gama de intereses, que van desde los defensores de derechos humanos a los defensores del medio ambiente, alcanzando a los interesados en observar elecciones o en monitorear el comportamiento de los medios de comunicación en los procesos previos a las jornadas electorales.

Todos interesados de un modo o de otro, más o menos, directa o indirectamente en la política y, por ende, en el estado y casi todos coincidentes en la necesidad de cambios, de reformar a este estado concreto, el nuestro, del que somos parte y al que denominamos coloquialmente México y formalmente Estados Unidos Mexicanos.

Esperamos que los estudios y las reflexiones presentadas en este número de la revista "Quórum" contribuyan con el debate y la reflexión sobre el tema.

I LEGISLADORES

REFORMA DEL ESTADO A LA LUZ DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

DIP. CARLOS MEDINA PLASCENCIA*

I. CORPORATIVISMO Y ESTADO MEXICANO

Una condición central en el proceso de la Reforma del Estado actualmente en marcha, ha sido la conversión de los llamados actores colectivos en actores individuales. Este proceso de ciudadanía ha sido consecuencia, pero también causa, tanto de factores económicos como de decisiones y acciones políticas que se han puesto en práctica desde hace más de 30 años. Si recordamos los movimientos sociales expresados en las huelgas de médicos y ferrocarrileros, así como las luchas campesinas que varias organizaciones desarrollaron a partir de la década de los 60's, y del estallido del descontento de las clases medias reflejado en el movimiento estudiantil de 1968, podemos darnos una idea de que el modo de organización corporativa, política y económica nunca fue completo, y que además estaba llamado a generar en su interior los factores de su propia

desaparición. Esto es, porque los modelos corporativos de desarrollo económico tienden a ser exitosos sólo en aquellos ambientes donde no existe una clase o grupo social suficientemente amplio para sostener un mercado económico y/o para disputar espacios de poder y representación a las élites que dirigen el Estado. Su presencia entonces sólo es posible donde la población aún no ha dado el paso para convertirse en sociedad civil consciente, aunque capaz de hacer respetar un conjunto de derechos ante la propia autoridad del Estado.

Los regímenes corporativos fueron creados ante la ausencia de estratos sociales que por sí, fueran capaces de generar crecimiento y desarrollo económico, sean estas carencias de conocimientos, de capital o de mecanismos básicos de control y regulación social que permitieran la interacción y la combinación armónica de tierra, trabajo y capital; es la organización de la sociedad por el Estado y no al revés, la articulación del Estado por parte de la sociedad.

* Coordinador del grupo parlamentario del PAN

Ante esta situación, algunos Estados Nacionales organizaron a la sociedad a través de corporaciones, llámense campesinos, obreros, militares o incipientes grupos de clases medias. Estas corporaciones se caracterizan por estar conformadas con miembros de igual o similar condición económica que desarrollan tareas semejantes, y sobre todo por el hecho de que las propias corporaciones se convierten en los organismos que monopolizan la representación, la toma de decisiones y la puesta en práctica de políticas que afectan a todos los miembros que, de forma supuesta o real, son parte de la misma.

La organización corporativa tenía la finalidad de que el monopolio de su representación permitiera *controlar* en primera instancia, y *dirigir* después, los intereses y metas de la sociedad en su conjunto, imponiendo los objetivos y mecanismos, tanto políticos como económicos, que la élite gobernante considerara apropiados. En todos los casos, el corporativismo buscaba mantener la unidad del Estado nacional. No puede negarse que algunos de ellos tuvieron un cierto éxito al detener la desintegración acelerada de la nación, que se presentó en muchas sociedades como producto de la guerra y las crisis económicas (como en Alemania o Rusia después de la Primera Guerra Mundial), o al convertirse en motor de la economía e impulso a la industrialización (lo ejemplifica el propio caso de México), pero siempre debe tenerse presente que la esencia del sistema, que es el monopolio, por definición es contraria a los supuestos básicos en los que se funda el Estado liberal, que son el respeto, garantía y mantenimiento, por parte del propio Estado, de un conjunto de libertades. Éstas son: de expresión, asociación, pensamiento y participa-

ción. Todos los estados que experimentan con el modelo corporativo sacrifican, por lo tanto, este conjunto de libertades que, por lo demás, los propios grupos sociales fueron incapaces de sostener.

El éxito que el corporativismo eventualmente tiene en la economía, genera grupos más sólidos de clases medias, con mayor nivel de ingreso que obreros y campesinos, sobre todo con una conciencia de sus derechos que la educación le provee, habiendo obtenido ésta de su privilegiada posición económica en relación a los demás grupos de la sociedad. El surgimiento y consolidación de clases medias ilustradas y con medios económicos más amplios, son el inicio del desmantelamiento o reforma del sistema corporativo. Como cualquier monopolio, el corporativismo, a partir de cierto nivel de producción, tiende a ser ineficiente, y los límites que las clases medias aprecian y sufren en el modelo, son base para presionar por su reforma. Existe un límite que depende de las condiciones particulares de cada sociedad, donde el sistema que crea las clases medias se convierte en un muro que les impide continuar con su expansión y crecimiento. Cuando surgen crisis económicas o pérdidas de bienestar generalizadas, que afectan de manera directa a los grupos de clases medias, es que éstas desarrollan tareas con la finalidad de modificar el modelo corporativo.

Cuando un sistema corporativo, por definición autoritario e ineficiente en la política y la economía respectivamente, llega a su límite de crecimiento

y de generación de bienestar, las clases medias presionan por romper el monopolio del sistema y por abrir cauces a la participación de sectores mucho más amplios de la población. El sistema corporativo es incapaz de absorber por mucho tiempo la representación de las clases medias, porque éstas, al contrario de obreros y campesinos, tienen presencia generalizada en términos geográficos y una diversidad de intereses y demandas. Es entonces que se hace necesario el diseño de nuevas formas de organización social basadas en los supuestos del Estado liberal.

En el caso de México, la organización corporativa fue establecida con éxito durante la consolidación del partido único. De hecho el Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado por Plutarco Elías Calles en 1929, no estaba organizado de forma corporativa, sino en principio como una federación de partidos y líderes políticos locales, generalmente pertenecientes al ejército o surgidos de éste. Además de que no existía aún un mando unificado entre la Presidencia de la República y el liderazgo del propio PNR. La creación del PNR respondió en principio a la necesidad de centralizar, en términos de élite, el poder. Sin embargo, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río, se impone la estructura corporativa de organización social a través de la adopción en el nuevo Partido Revolucionario Mexicano (PRM), de cuatro corporaciones con la finalidad de aplicar los métodos del sistema corporativo. Estas corporaciones iniciales —campesinos, obreros, sector

popular y militares—, respondieron al impulso que en materia agraria e incipiente industrialización desarrolló el gobierno cardenista.

Sin olvidar los impactos negativos en la economía que se generaron en el periodo, se debe reconocer que el modelo permitió el crecimiento de la economía nacional y su establecimiento como una de las más importantes en el subcontinente de América Latina durante las siguientes tres décadas. Pero sus costos fueron altos, y se reflejaron principalmente en las distorsiones en el patrón de distribución del ingreso nacional, tanto entre la población, como en la geografía del país; en la descapitalización de las actividades agropecuarias; en la generación de un sector industrial dependiente de las prerrogativas del estado y con una incapacidad estructural para competir con éxito en el exterior; pero sobre todo, en la exclusión de sectores importantes de la población en la actividad política, reflejada ésta en los controles que sobre la participación y las oportunidades en el debate político generaba el sistema de partido único.

II. *CENTRALIZACIÓN VS DESCENTRALIZACIÓN*

Uno de los aspectos centrales que ha estado presente en muchos de los debates sobre el modelo de desarrollo económico y de organización política de este país desde su independencia, ha sido la disyuntiva entre centralizar o descentralizar, entendiendo este fe-

nómeno tanto en su vertiente económica como política, así como entre los grupos sociales y el contexto geográfico. La disyuntiva en su aspecto económico que afectaba a la organización de los grupos sociales fue resuelta con la aplicación de un modelo de desarrollo corporativo explicado en el apartado anterior, mientras que en su aspecto geográfico, al no haberse resuelto la vertiente política, no ha traído como consecuencia sino la desigualdad en el desarrollo de las diferentes regiones que forman el país.

En su fase puramente política, la contienda entre centralización y descentralización ha sido el trasfondo más importante de las luchas internas desarrolladas en la nación durante el siglo pasado; resolver esta diferencia significaba dar un sentido particular al país que empezaba a reconocerse como tal. Los conflictos del siglo XIX entre imperialistas vs. Republicanos; centralistas vs. federalistas y liberales vs. conservadores implicaban entre muchas otras cosas, la definición sobre un modo de organización económica y política basado en la decisión entre centralizar o descentralizar el proceso de decisión y aplicación de la autoridad del Estado.

A pesar de que en todas estas disputas, las facciones ganadoras fueron aquellas que de alguna forma apoyaban la descentralización de las decisiones políticas, ésta nunca ha sido, en los hechos, la forma de organizar las estructuras de decisión dentro del Estado mexicano. La principal razón de esto no fue una intención consciente por

contener las justas demandas de las diferentes regiones por manejarse con cierto grado de independencia, sino que la realidad nacional e internacional exigió, si México quería mantenerse como un Estado-nación, que la centralización se impusiera. De ésta dependió la consolidación del Estado, siempre amenazado tanto por facciones internas que en ocasiones intentaron modificar la organización republicana del mismo, como por los traumáticos hechos de fuerza internacional que desgajaron su territorio, y que forzaron al país a defenderse de varias intervenciones e invasiones de potencias extranjeras. Dejada siempre para después porque existían consideraciones más importantes que atender o simplemente porque la realidad de desarrollo político del país no lo permitía, la descentralización política era impensable en un proceso de conformación del Estado y de búsqueda de identidad nacional.

La combinación de un Estado con una fuerte organización política basada en la centralización de las decisiones políticas, tanto desde el punto de vista geográfico como de la propia clase política, y de un modo de organización social basado en corporaciones es lo que ha definido en términos muy generales la estructura del país durante los últimos 50 años. Lograr esta forma de organización tan particular, implicó el diseño de estructuras institucionales, entendiendo éstas en sus dos vertientes: organizaciones e instituciones jurídicas, que garantizaran la puesta en práctica de este modelo po-

lítico-económico. Las instituciones así surgidas limitan el conjunto de libertades que consideramos esenciales dentro de un Estado liberal, y por ello fomentan y mantienen un alto nivel de ineficiencia económica que impacta en los niveles de desarrollo y bienestar social. No obstante, las transformaciones que se han llevado a cabo en el seno de la sociedad como consecuencia de la propia organización aplicada: crecimiento de clases medias ilustradas, límites en los modelos de desarrollo económico, y aumento de la diversidad tanto de intereses como de condiciones materiales de los grupos sociales entre las distintas regiones del país, han colocado en entredicho el corporativismo y la centralización como las formas óptimas de administración del poder en este país desde hace dos décadas.

III. REFORMA DEL ESTADO,

COMO VERTIENTE ECONÓMICA

En el campo económico, las crisis por las que ha pasado la economía mexicana durante los últimos 20 años han provocado que el monopolio de la representación que las corporaciones ejercían sobre una gran parte de la sociedad se rompa, al ser éstas incapaces de garantizar ya el acceso a un nivel de bienestar que la población nacional demanda. El modelo político-económico impuesto por los gobiernos surgidos del sistema de partido único, al ser dirigido y no consensado, aumentó de manera dramática no sólo la posibili-

dad de aplicar decisiones equivocadas —al no existir personas o grupos con el poder real suficiente como para oponerse de forma generalizada a las mismas—, sino la generación de altos niveles de ineficiencia económica, generados por la propia lógica del sistema monopólico, así como por los grandes niveles de corrupción que el autoritarismo político promueve y encubre.

La modificación del paradigma de crecimiento y desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones era una necesidad apremiante: en primer término, porque había llegado a su límite como motor del crecimiento; pero además, y tal vez lo más importante, porque los supuestos sobre los que descansaba, principalmente el orden corporativo y el autoritarismo político, eran insostenibles en la presencia de una sociedad cada vez más plural. Por ello, el proceso de reforma económica aplicado en México a partir de 1982 no puede, ni debe, considerarse como un proceso independiente de la modificación de estructuras y prácticas políticas. La economía no es, ni será una isla que pueda manejarse de forma independiente al conjunto de relaciones sociales y políticas que el Estado establezca con la sociedad.

El cambio en el modelo de sustitución de importaciones hacia una economía más abierta tanto en lo interno, como en su relación con el exterior, pasaba necesariamente por el debilitamiento, que no supresión total, de la organización corporativa. Este debilitamiento ha sido producto tanto de de-

cisiones precisas del régimen, como consecuencia de los fracasos de la economía en los últimos lustros, para lograr un crecimiento sano y sostenido en el mediano y largo plazo. Implica entonces que esta reducción de la fuerza del corporativismo ha tenido causas directas, pero que también se ha visto fortalecido por hechos contingentes. Aunque existen enormes avances con respecto a la política que el gobierno mantenía respecto a los sindicatos (como la reducción de su poder monopólico de reconocimiento por parte del gobierno, principalmente de aquellos ligados al gobierno de forma directa como maestros y burócratas) se mantienen todavía enormes dificultades para garantizar una organización sindical genuinamente libre y de acuerdo a las verdaderas demandas e intereses de los trabajadores y que además permita un desarrollo armónico entre los factores de la producción. En el campo, por el contrario, el debilitamiento de las centrales campesinas oficiales se ha ido presentando de forma gradual aunque ininterrumpida desde la década de los 70's. Desde entonces, el surgimiento de centrales campesinas "independientes" o ligadas a otras organizaciones políticas diferentes del PRI, aunado al desacelerado deterioro de las condiciones del agro, han debilitado el control corporativo y clientelar que se ha ejercido contra este sector, y que ha sido un lastre importante para contener el fortalecimiento de sus condiciones de vida.

La apertura económica, entonces, es tanto causa como efecto del des-

mantelamiento del sistema corporativo y debería ser, aunque no se ha presentado con la misma rapidez e intensidad, la supresión del sistema de partido único. La aplicación de políticas económicas bautizadas como "neoliberales", más allá de las etiquetas que se intenten aplicar, aún carecen de todos los mecanismos que son esenciales para garantizar el crecimiento y desarrollo económico del país. Los elementos positivos de la reforma económica han sido varios: disciplina en las finanzas públicas; reducción del aparato estatal; disminución de la regulación por parte del Estado de muchas áreas de la economía; apertura al comercio y la inversión con el exterior; y eliminación de barreras para que la iniciativa privada participe en actividades económicas antes reservadas al Estado.

Sin embargo, esta reforma ha estado limitada por la falta de una visión integral del desarrollo nacional, que se ha puesto de manifiesto en la falta de protección por parte del Estado, indispensable en sectores que, por su nivel de desarrollo tecnológico (industria textil, plásticos, juguetes), por la falta de reciprocidad con sus contrapartes en el exterior (algunos sectores agropecuarios, transporte de carga) o porque mantienen rezagos históricos en su nivel de capital, tanto humano como económico son incapaces no sólo de competir con el mercado mundial sino de crecer dentro del mismo mercado nacional. La reforma económica, entonces, debió hacerse acompañar necesariamente por una política industrial que surgiera del consenso de los participan-

tes y no dejarse a las libres fuerzas de un mercado globalizado que necesariamente terminaría con sectores importantes de la industria nacional. Por otra parte, la política social del régimen fue y ha sido más que insuficiente para tratar de dotar de un mínimo de bienestar y capital a los sectores más desprotegidos, y su fracaso ha impactado en todos los órdenes sociales, siendo el conflicto armado en Chiapas su expresión más violenta.

Entonces, para que la reforma económica funcione es indispensable generar los acuerdos necesarios entre los distintos agentes económicos: gobierno, iniciativa privada, y trabajadores del campo y las ciudades, que garanticen el consenso y aplicación de un modelo de desarrollo no para 6 años, sino para cuando menos el primer tercio del próximo milenio. Es aquí que la reforma del estado implica necesariamente el consenso sobre la economía que queremos para el país, y que en la medida de lo posible esté a salvo de virajes drásticos en sus bases generales, producto de cambios en la correlación de fuerzas que impere en México.

IV. REFORMA DEL ESTADO,

COMO VERTIENTE POLÍTICA

En México el debate sobre transición a la democracia, ha sido visto por muchos agentes como sinónimo o como el tema central de la llamada Reforma del Estado. Es necesario aclarar que la transición es un elemento indispensable

para la Reforma, pero que no agota, sino que por el contrario, es el inicio, la eclosión, del gran proceso de Reforma del Estado que requiere este país.

La transición a la democracia requirió el reconocimiento puntual por parte del gobierno, de que su trato debía ser con individuos, con ciudadanos y no con las corporaciones que él mismo, creó, mantuvo y controló por décadas. Para Acción Nacional la transición inició por supuesto con su propia formación, y a pesar de los retrocesos y obstáculos que se presentaron durante muchos años, este instituto político fue el único que en todo momento reivindicó la lucha electoral como elemento central de los cambios en la política y la economía que requería el país. Esto no significa que la transición la haya logrado sólo el PAN, y ni siquiera es fruto del trabajo de los partidos políticos únicamente. Los grandes avances, que los esfuerzos de múltiples fuerzas políticas y sociales lograron concretar en el campo de la democracia electoral, son producto de la actividad política de una amplia gama de actores, y reconocemos que las escisiones dentro de la propia clase priísta fueron un fenómeno que aceleró el proceso. La transición implicó el acuerdo sobre las reglas para el acceso al poder entre todas las fuerzas políticas, estos acuerdos fueron explícitos por parte de los partidos que aprobaron las reformas constitucionales y las leyes secundarias que nos permitieron contar con autoridades electorales imparciales, y fue implícito por todas aquellas fuerzas que participan de los procesos electorales.

No obstante, son muy escasas y demasiado recientes las elecciones que puedan ser calificadas como limpias en términos amplios, es decir, que se caractericen por la libertad de las fuerzas políticas para presentar sus programas de gobierno en igualdad de condiciones, que los órganos encargados de la organización y evaluación de las elecciones se comporten de manera imparcial en su trato con el gobierno y los partidos, que los ciudadanos puedan decidir de manera libre y sin mediar coacciones económicas o políticas el sentido de su voto y finalmente, que los votos cuenten y se cuenten. A pesar de ser reciente y aún insuficiente, sobre todo en el ámbito de las entidades federativas, el proceso de limpieza electoral ha permitido que la diversidad de posiciones políticas que conviven en la sociedad se reflejen de forma cada vez más nítida en los órganos de representación de la población, principalmente en las Cámaras del Congreso de la Unión. Sin lugar a dudas, este nuevo elemento en el escenario político del país no tiene una paternidad individual y por supuesto, los beneficiarios somos todos, por lo tanto, las transformaciones que de aquí en adelante se generen como parte del proceso de Reforma del Estado, tampoco tendrán una autoría única y no deberán ser generadoras de beneficios particulares y/o excluyentes.

Pero si la transición a la democracia es básicamente el acuerdo sobre las reglas para el acceso al poder, la Reforma del Estado en su vertiente política significa establecer las reglas

para el *ejercicio* del poder por parte de los órganos del Estado y sobre todo, los mecanismos con los que la sociedad ejercerá un *control* sobre el poder público. Hasta ahora los acuerdos tomados para la Reforma del Estado han sido tomados por las élites existentes, lo que evita riesgos de rupturas violentas entre los actores políticos, pero que también hace más lento y difícil el proceso. La transición ha podido convivir aún con elementos en los que se sustenta el sistema de partido único, como el corporativismo y la centralización de las decisiones económicas y políticas; sin embargo, los acuerdos necesarios para concluir la Reforma del Estado requieren como prerrequisito —antes de llegar a los acuerdos sustantivos para dar sentido al arreglo político-institucional que los mexicanos queremos para las próximas décadas—, que se establezca de manera clara que esos dos pilares deben desaparecer.

La supresión final de los métodos de control corporativo requiere, además de la libertad de sectores sociales para organizarse de acuerdo a las formas que consideren necesarias, la garantía de que el Estado va a respetar sus formas de organización, y de que el eventual apoyo que cualquier grupo o sector preste al gobierno como parte de una coalición de poder, se dé con base en el reconocimiento de la libertad y autonomía de las propias organizaciones y no en la cooptación o el control clientelar que utiliza los recursos del Estado. Aquí hay todavía un largo camino por recorrer: se deben reformar los métodos de registro de

sindicatos; las formas mediante las cuales el gobierno negocia los aumentos salariales; revisar la obligatoriedad de que la iniciativa privada esté organizada en cámaras únicas; la distribución de subsidios que el gobierno tiende a otorgar sólo a las organizaciones campesinas que le son aliadas. La lista es larga y se requiere de un esfuerzo de voluntad política para romper esas ligas. A pesar del debilitamiento del corporativismo, continúa siendo una práctica ampliamente utilizada y no sólo por el PRI sino por otras organizaciones políticas que forman parte de la izquierda institucional en el país.

El segundo prerrequisito para que la Reforma del Estado tenga éxito es el respeto irrestricto al sistema de organización político federal que consagra la Constitución Política. Muchos de los grandes problemas nacionales se han generado por la ineficiencia y corrupción que el excesivo centralismo han permitido. Obviamente el sistema de partido único, al monopolizar el poder político y la representación social, forzosamente requería la centralización de las decisiones en manos no sólo de un pequeño grupo, sino en un pequeño espacio geográfico.

Ahora bien, no debe confundirse descentralización o desconcentración con federalismo. Una vía fácil que en ocasiones ha tomado el régimen para señalar la vigencia del federalismo, es que ha otorgado cada vez más facultades administrativas a los estados y municipios. Sin embargo, el federalismo no significa *administrar* los recursos públicos o supervisar las decisiones políticas; el concepto de federalismo implica sobre todo tener la facultad de *decidir*

sobre el origen y finalidad de los recursos, así como sobre la organización social y política de las entidades. El pacto federal en nuestro país ha sido una farsa, principalmente porque el proceso se extendió del centro a los estados, y no fue el proceso natural de una federación que implica la decisión política de las entidades de renunciar a ciertos derechos para otorgarlos al centro. Esta limitación de origen impidió el desarrollo y consolidación de un verdadero sistema federal, donde la federación sólo tiene facultades para lo que los estados explícitamente le otorgan, sino que en nuestro caso los estados sólo pueden hacer lo poco que la federación les permite.

Para tener éxito, la Reforma del Estado requiere del federalismo, por varias razones. En primer lugar, necesitamos lograr los mayores consensos posibles para reformar las instituciones que nos permitan alcanzar ese nuevo pacto Estado-sociedad que México necesita para el siglo XXI. Estos consensos para ser exitosos y duraderos, deben reconocer y adoptar la enorme diversidad social y cultural que convive en el territorio nacional. El señalamiento de que existen varios Méxicos dentro del territorio, debe dejar de ser un señalamiento retórico, para convertirse en el reconocimiento por parte de las autoridades de que sólo la participación de estos actores puede definir el rumbo del país. Por otra parte, el verdadero federalismo permitirá reducir el nivel de tensión y conflicto político que se genera en la actualidad. Con el sistema de partido único que de manera real comenzó a desvanecerse en 1989 no existía posibilidad de que

la clase política compartiera con otras fuerzas el poder público. Así, la lucha política se convirtió en la lucha por el todo, identificada con la Presidencia de la República, o nada. No existían posibilidades de incluir la participación de otras fuerzas políticas porque en las entidades no se ejercía verdaderamente el poder, sino mediante las directrices del centro. En la medida en que se reduce el control sobre los estados es posible abrir los cauces de participación y cogobierno a los demás partidos, sin elevar el nivel de confrontación política porque no está en juego la máxima instancia de decisión que es el Poder Ejecutivo Federal. Finalmente la Reforma del Estado requiere del federalismo porque éste es la mejor forma de administrar el desarrollo económico. La antigua tesis de que sólo un gobierno central fuerte puede garantizar un desarrollo armónico de la federación compensando las desigualdades territoriales ha resultado ser completamente equivocada. Sin la participación de las regiones es prácticamente imposible identificar las potencialidades de las mismas y sobre todo no se puede lograr su inclusión en el gran proyecto de desarrollo que requiere el país.

V. CONCLUSIÓN

Si en México deseamos modificar las estructuras estatales que consideramos no han respondido a las necesidades de este país, debemos continuar este proceso de forma consciente y con guías claras. Nadie debe engañarse suponiendo que el proceso es lineal y rápido; por el contrario, está siendo un proceso de avances y retrocesos y sobre todo es y será un proceso gradual.

Pero también requerimos bases mínimas para garantizar el éxito de la Reforma del Estado, dos de éstos se trataron en este ensayo —fin del sistema corporativo y federalismo— y son elementos de tipo estructural. El tercero, podemos afirmar con cierto nivel de certeza, que llegó para quedarse y es la limpieza en la contienda electoral. Finalmente, el cuarto es un elemento de coyuntura pero esencial para que la Reforma continúe: la solución al conflicto armado en el estado de Chiapas. Este problema es reflejo de las peores consecuencias que el autoritarismo y la centralización provocaron en el país, y es por lo mismo, el principal problema a resolver en el corto plazo.

LA REFORMA DEL ESTADO

DIP. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA*

Reforma del Estado es actualmente algo más que una expresión con la que pretendan fundarse y justificarse modificaciones a las diferentes estructuras componentes del sistema social mexicano. En el contexto de una vida democrática nacional de la mayor pluralidad, y dependiendo de la perspectiva que se tome para su análisis, la Reforma del Estado es un concepto que provoca debate y puede dar lugar a la formulación de modelos de relación económica y política en los que o bien se privilegien los intereses y las libertades individuales, aún a costa del desarrollo de la comunidad, o bien se rescaten los principios necesarios para el desarrollo y la preservación de la Nación.

Es evidente que la realización de las modificaciones estatales se da como resultado de la propia dinámica social y se sustenta en la representación política que, desde los diversos grupos y actores políticos del país, formula propuesta de respuestas eficientes ante las crecientes demandas de la sociedad misma.

Se trata de que las tensiones que derivan del propio funcionamiento de una sociedad cada vez más compleja e implicada con otras comunidades igualmente complejas, se vayan resolviendo por la vía del acuerdo y la negociación política, siempre con base en el modelo que constitucionalmente se tiene diseñado.

La Reforma del Estado plantea un espacio político necesario para la conciliación y en ocasiones para la reconciliación, de grupos o sectores cuyos intereses pueden ser incluso polarizados, en aras a la construcción de reglas que aseguren no sólo una convivencia armónica, sino el auténtico bienestar para todos los miembros del grupo. De no estar dispuestos a transitar por el camino del auténtico diálogo y la construcción de acuerdos en los que todos ganen, se corre el riesgo de que las contradicciones derivadas de aquellas polaridades se agudicen y se manifiesten en abierta confrontación, hasta el punto de tener que resolverse por la vía armada, en procesos que por experi-

* Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas

mentados y dolorosos, sabemos que no serán jamás los mejores, en tanto que los que ganan en estas luchas no siempre lo hacen en función de una auténtica legitimidad en la representación de los intereses del conjunto de la sociedad.

El discurso político en relación con la democracia en México y la Reforma del Estado, debe ser congruente, consistente y claro, impregnado de autenticidad en las miras sociales de la lucha política que supone la vida democrática. Implica certeza en la ruta de los cambios, claridad en las implicaciones intrasistémicas que habrán de producirse en cada una de las estructuras, el nivel de gradualidad o velocidad que debe imprimirse a las modificaciones, por una parte para no colapsar al sistema y por la otra para que la sociedad se integre eficientemente en los cambios.

Se debe, por lo tanto, asumir que la Reforma del Estado no implica la transformación del Estado, sino un proceso de acercamiento entre la sociedad y el Estado, a través de sus órganos de gobierno, por medio del cual se determinen las prioridades para que la transformación se dé, precisamente, en los aspectos esenciales requeridos para lograr el avance que se pretende, tanto en lo relativo al modelo económico, como al diseño de espacios de participación política ampliados.

Se debe, desde luego, buscar el equilibrio entre las modificaciones de carácter económico con las que se den en el orden político, concedores de que a un sistema económico abierto como el que ya se tiene, debe corresponderse con un sistema político, tam-

bién abierto en el que tengan cabida todas las corrientes de pensamiento y su debida representación. No hacerlo así plantea el riesgo y la tentación de acudir a prácticas autoritarias que resten legitimidad gubernamental, independientemente del partido que gobierne, y se vivan episodios de ingobernabilidad y lucha social.

Es incuestionable que debe evitarse, por todos los medios, caer en la tentación de acudir a la violencia para dirimir las diferencias de concepción respecto de los medios para llevar a cabo los puntos de agenda para la reforma del Estado.

Se trata de una empresa colectiva de la mayor complejidad, por ser sistémica y multidimensional, que no puede traducirse únicamente a reducir el tamaño del Estado para lograr el saneamiento económico, o incrementar el número y el tipo de normas para regular las diversas calidades de relaciones interpersonales. Se trata más bien de la redefinición de las reglas de producción económica y las de participación política, con programas administrativos que traduzcan esas reglas y objetivos en metas y acciones concretas y que se interpreten fielmente en normas de carácter jurídico, todo ello en el contexto de una realidad globalizada en la que México quiere participar con mejores condiciones y perspectivas.

Este cambiante e incierto entorno internacional, en el que se inserta el nuevo tiempo mexicano proyecta un perfil inédito en su delicada complejidad, que obliga a un ejercicio creativo

y propositivo para enfrentar los grandes retos de la transformación evolutiva. Es necesario que el tradicional concepto de democracia plasmado en el artículo tercero constitucional, deje de ser una idea, para traducirse en una forma real de vida.

Para ello, es necesario que la sociedad políticamente organizada, no se agote en la conformación de un sistema gubernamental, legítimo en el origen, en la representación y en la eficaz capacidad de respuesta para atender a las demandas sociales. La sociedad civil, demandante, como en ningún otro tiempo de la historia nacional de espacios ciertos de participación, conformada por organizaciones, instituciones y relaciones sociales, estructuradas al margen de la voluntad gubernamental, emerge con toda fuerza y ánimo de cambio en la vida pública con una voluntad transformadora sin precedente.

La democracia en México, quiere constituir el proceso que permita el reacomodo del poder, para reconstruir las condiciones de gobernabilidad del régimen político y la reconfiguración del modelo económico que asegure, al interior del país, desarrollo para todos, dentro del contexto globalizador internacional.

La democracia debe ser la única forma que nos permita renovar de manera pactada la actividad primaria del Estado en sus dos grandes vertientes: la política y la económica. De manera inclusiva contempla aspectos inherentes a la reforma electoral, transición a la democracia, reforma de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federalismo y descentralización, sobe-

ranía y seguridad nacional, derechos humanos, el papel de los medios de comunicación, Estado de Derecho, cambio de los patrones culturales y diseño constitucional. Todo ello supone una auténtica y funcional división y equilibrio de poderes, así como una real y responsable descentralización de la vida política y económica del país; revisión integral de nuestro sistema económico, que más allá de la defensa del mercado, busque en lo político la consolidación del desarrollo democrático con apego a nuestra identidad y desarrollo histórico.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SOBERANÍA

La globalización es un hecho económico, político y socialmente contemporáneo. A la par que el "auto global" de Alvin Toffler, el mundo está deviniendo multifactorialmente en la "aldea global" de Mc Luhan, donde el Estado facilita los libres mercados de productos y el libre flujo de tecnologías, pero alienta el ir y venir de las ideas y de la cultura política democráticas.

Se configura con gran fuerza un nuevo concepto de soberanía; un Estado garante de los derechos políticos y de la libertad del quehacer económico. El Estado "posmaquiavelo" que se ve precisado a abolir, en gran medida, las llamadas "razones de Estado" justificatorias de acciones discrecionales y arbitrarias, y que debe explicar y debatir abiertamente sus actos frente a la sociedad.

La globalización, empero, no implica homogeneidad ni convergencia cultural. Supone la riqueza de la diversidad nacional y regional. Sociedades con intereses comunes e interdependientes que, aspirando a ser plurales, deberán aprender a convivir y aún a aprovechar los puntos de vista del adversario político.

Si bien frente a la multilateralidad económica se dibuja una controvertida unilateralidad política, los mecanismos democráticos de convivencia política se corresponden cada vez en mayor medida al libre mercado como forma de producción y asignación de recursos.

Ante el escenario de supremacía de los intereses comerciales y financieros sobre las autonomías soberanas de los Estados, resultaría conveniente para México que, sin renunciar a la adaptación general a este orden, no se subsumiera tan ortodoxa y precipitadamente a ese juego neoliberal: las consecuencias están a la vista.

Ante la compleja y particular realidad mexicana, el Estado debe promover el acceso a niveles mínimos de bienestar social a los sectores que no pueden acceder a ellos por sus propias circunstancias económicas y sociales, al tiempo que garantice a todos las libertades y los derechos políticos fundamentales. La Reforma del Estado en México debe partir de un replanteamiento de lo que el Estado realmente puede y debe realizar en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza.

México podría adoptar un modelo alternativo de desarrollo en lo eco-

nómico que retome e incorpore los elementos más eficaces y convenientes de los modelos de sustitución de importaciones y neoliberal. Ambos presentan características rescatables que pueden ser adecuadamente integradas a la múltiple realidad mexicana.

La reforma económica instaurada a partir de 1982, debiera responder no sólo a un proyecto determinado de recuperación del desarrollo económico perdido, sino a un imperativo de orden político.

El proceso de reforma estatal ha transitado por distintas fases de política económica que no se han correspondido cuantitativa ni cualitativamente con las necesarias transformaciones en el orden político-democrático. A una economía abierta debe corresponder un sistema político abierto.

La nueva estrategia económica ha implicado un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control que habían sido la base de la organización política y del desarrollo económico de México.

Una Reforma del Estado debe ir acompañada de una auténtica reforma administrativa, que plantee procesos esenciales y relevantes en la propia administración pública.

REFORMA ECONÓMICA Y REFORMA POLÍTICA

Entre la estructura económica y política existe una relación bidireccional: así como los cambios en las relaciones políticas exigen un replanteamiento de

la estructura económica, las modificaciones en la estructura económica precisan de una respuesta paralela en la estructura política. Esa estrecha relación ha provocado que la reforma económica de corte neoliberal venga acompañada por cambios significativos en el comportamiento de la sociedad y de los actores políticos.

Habiéndose mantenido intactos los mecanismos tradicionales de representación y control, y habiéndose agotado los acuerdos institucionales que le daban base y sustento, el sistema político mexicano ha sido rebasado por una nueva realidad, generando una severa asimetría entre los procesos económicos y sociales, por una parte, y los políticos por la otra.

El problema político ahora consiste en lograr un nuevo consenso que involucre a toda la sociedad y sus agentes, al gobierno y a los partidos políticos, respecto de las nuevas "reglas del juego" político y acuerdos institucionales que puedan proporcionar las bases para el desarrollo económico y político de México. Un nuevo pacto social. Una nueva Constitución para ordenar y regular una nueva realidad de los mexicanos.

La principal implicación política de la llamada Reforma del Estado, es que no se ha realizado una oportuna y verdadera reforma democrática. Ninguna modernización puede considerarse completa sin un régimen en donde las prácticas del gobierno puedan ser estrictamente normadas a partir de un Estado de Derecho.

La crisis de representatividad que experimenta el sistema político mexi-

cano, inicia desde la década de los sesenta y responde a varios factores. Su manifestación más importante es la falta de legitimidad.

El problema de legitimidad ofrece dos acepciones, complementarias entre sí, cada una con su propia dinámica: la legitimidad del gobierno, que puede, en último caso, depender de las acciones y políticas del gobernante en turno; y la legitimidad del sistema político, que depende, en cambio, de los mecanismos procesales y de su institucionalización.

La restauración de la legitimidad se apoya en la existencia de mecanismos que permitan la resolución de disputas entre los diversos actores políticos, la canalización efectiva de sus querellas, la negociación entre sí, la aceptación consensuada y el respeto de los procedimientos de acción.

La legitimidad del sistema político se recuperará no sólo en la medida en que se establezcan las nuevas reglas del juego que le dan sustento, sino cuando éstas efectivamente se cumplan y existan mecanismos estrictos para sancionar sus violaciones.

La democracia, con todos sus elementos y efectos, es la única vía para lograr restaurar la legitimidad del sistema político mexicano y crear nuevos vehículos de participación en la toma de las decisiones públicas.

DEMOCRACIA

Phillipp Schmitter y Terry Lynn Karl han profundizado en el concepto y los elementos de la democracia. Parten de

la aportación de Schumpeter, la cual perfeccionan con el concepto de poliarquía de Robert Dahl, reconociendo ciertos grados en su desarrollo y profundizaciones: aspectos como consenso, participación, acceso, responsabilidad, reglas de las mayorías, soberanía parlamentaria, función de los partidos, pesos y contrapesos, todo lo cual se traduce en garantías institucionales de diverso tipo, como la libertad de organización, libertad de voto, libertad de expresión, elegibilidad, fuentes alternativas de información, elecciones libres y limpias, y varios más, que requieren ser analizados con detalle, para un ejercicio democrático de todos ellos, acorde con nuestra idiosincrasia, desarrollo y cultura política.

Una Reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma del gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

Por cuanto hace a los procedimientos, la democracia será posible, en la medida en que se generen los instrumentos de equilibrio que la hacen una realidad. Pesos y contrapesos no sólo nominales o de forma, sino reales, políticos finalmente.

Asumida de esta manera, la democracia adquiere una dimensión de realismo que en su versión idealista es imposible. Tenemos el reto de emprenderla a través de los mecanismos y procesos propios de una teoría política de las transiciones, mismos que han sido

llevados a la práctica con sus diversas variantes, en países disímolos de todos los continentes.

Los equilibrios harán que todos y cada uno de los grupos políticos y de los poderes constitucionales encuentren límites naturales a su capacidad de acción; es decir, el poder político tendrá los límites que el propio arreglo institucional imponga.

Es así que se tiene que intentar un nuevo acuerdo institucional, por la vía del consenso y la negociación, de reglas políticas más funcionales, que hagan efectivos los mecanismos de control y equilibrio político.

En México, debido a la identificación metalegal entre el gobierno y el partido dominante, los procesos electorales carecían, hasta antes de la reforma del 96, de credibilidad ante los demás partidos políticos y ante la sociedad en general. Es menester perfeccionar aún, las reglas procesales que institucionalizan la competencia política, a fin de que respeten el consenso pluripartidista y cumplan realmente con los requisitos de equidad, transparencia, imparcialidad, sanción de las desviaciones, y de posibilidad de alternancia institucional en el poder, propios de un sistema democrático. Esto involucra igualdad y racionalidad en cuanto refiere la utilización de los recursos económicos del Estado, control de otras fuentes de financiamiento, autonomía e imparcialidad de los órganos electorales, acceso equitativo a medios de comunicación cada vez más libres y plurales.

SISTEMA DE PARTIDOS

Hacer transparentes y equitativos los mecanismos de ascenso al poder; consolidar las bases que hagan creíble la posibilidad de alternancia en el mismo, institucionalizar los procesos; son tareas de una nueva legislación electoral consensuada que contribuya a generar un sistema de partidos competitivo, con adecuada y plural representatividad, que no ficticia sobrerrepresentatividad; que los partidos políticos lleven a cabo también reformas internas en distintos niveles, que los hagan capaces de ser verdaderamente democráticos y representativos.

Se requiere fomentar la competitividad de los partidos políticos, de suerte que sólo subsistan los que puedan desarrollar una sólida organización y una base electoral considerable.

Deben fortalecerse las Agrupaciones Políticas de expresión actuante con presencia real en imperantes núcleos regionales y en el ámbito nacional.

DIVISIÓN DE PODERES

Para lograr un sistema efectivo y funcional de división de poderes se necesita, más que la transformación del esquema constitucional presidencialista, el desmantelamiento del sistema de partido de Estado, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y el desarrollo de mayores controles intraorgánicos en favor de éstos, desvinculando atribuciones del Ejecutivo con el

fin de darles autonomía política. Que un Poder Legislativo plural e independiente limite al Ejecutivo a través de la creación de leyes con auténtico interés general, provenientes del propio Legislativo, así como de la aprobación del presupuesto.

El fortalecimiento del Poder Legislativo, como órgano de control y balance político respecto del Ejecutivo, requerirá del establecimiento de bases político-legales, que garanticen la eficacia de sus facultades reconocidas en la Constitución. Estas bases tendrán que determinarse en los ámbitos de la Constitución y mayoritariamente, en una legislación ordinaria actualizada.

Dado el carácter técnico de muchas de sus funciones, es menester que el Poder Legislativo, realice sus funciones a través de Comisiones. Estas deberán integrarse legalmente en forma plural, proporcional y representativa. Deberá possibilitarse la especialización y el profesionalismo de las mismas, con modelo decisional basado en la negociación. Para su mejor operatividad, se adoptarán mecanismos legales que permitan la consecución de recursos propios y la generación de un equipo especializado de apoyo permanente que se encargue de prestar asistencia técnica, suministrar información, investigación, etc.

La fuerza y autonomía del poder Legislativo, así como la construcción de un sistema competitivo de partidos restaurarán la importancia del oficio político y de la tradición legislativa. La carrera parlamentaria tiene sentido en la medida en que haya representación

efectiva y democrática de la sociedad. La reelección de los representantes ante el Poder Legislativo responde a la necesidad de profesionalización de la carrera legislativa y de su vinculación con los electores.

Establecidos y consolidados los procedimientos propios de una democracia funcional, podrá ser revisado el sistema integral de elección plurinomial, para que exista una auténtica alianza entre los representantes y los electores, y no sólo con el partido postulante.

Dentro de la división de poderes, la mayoría de las limitantes del Poder Judicial tiene su origen en la Constitución, de ahí la magnitud de las modificaciones legislativas que se necesitan para su corrección. Estas han sido ya iniciadas de modo importante, siendo todavía un proceso que debe perfeccionarse.

Su autonomía con respecto al Ejecutivo, se lograría estableciendo un sistema de garantías judiciales que aseguren la independencia de los ministros, magistrados y jueces, en relación con la influencia política del presidente y de los gobernadores. Que el procedimiento de sus nombramientos se modifique y que el Poder Judicial alcance plena autonomía.

El fortalecimiento del Poder Judicial se relaciona principalmente con el Juicio de Amparo, por el cual las decisiones políticas pueden ser revisadas a la luz de los principios constitucionales, implica facultar a la Suprema Corte de Justicia para hacer declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general (*erga omnes*).

Debe otorgársele la facultad de interpretar y declarar la ley *erga omnes*, como medio de concederle efectividad al Poder Judicial en su función política de equilibrar a los otros poderes federales. Conferir efectos generales a una sentencia de inconstitucionalidad de ley, no haría más que hacer efectivo el principio de supremacía constitucional.

Se precisan importantes y trascendentes modificaciones constitucionales, así como a la ley de amparo, para superar la fórmula Otero.

Libre de influencias políticas, capaz de aplicar la ley imparcialmente y de realizar el Estado de Derecho, el Poder Judicial tendrá la responsabilidad de resolver, en términos estrictamente jurídicos, los conflictos que surjan entre los otros dos poderes del Estado, haciendo operativa la supremacía de las leyes sobre los actos del gobierno.

FEDERALISMO

En el marco de un nuevo federalismo, el centralismo del sistema político y la preeminencia excesiva del Ejecutivo sólo podrá revertirse por medio de la descentralización de las decisiones políticas y económicas, en forma paralela a la democratización del Distrito Federal y su reorganización política, que contemple la restitución íntegra de los derechos políticos de sus habitantes, la restauración del régimen municipal, la emanación de sus dirigentes, sobre la base de un proceso electoral y la transformación de la actual Asamblea Legislativa, con facultades ampliadas, en un verdadero Congreso Local.

El presidencialismo mexicano como forma de organización política, no es en sí mismo antidemocrático. Si el gobierno emana realmente del sufragio universal, ejerce sus facultades dentro de la legalidad y existen las posibilidades verdaderas de alternancia en el poder, entonces el sistema presidencial es efectivamente una opción democrática.

El México de hoy requiere de un nuevo pacto social. El nuevo consenso que de él emergiera contemplaría acuerdos en dos niveles: el de lo fundamental (valores como la nación y la soberanía) y el de los procedimientos (las reglas del juego político). Un acuerdo sobre procedimientos, —una vez aceptado lo fundamental—, permitiría una evolución natural de los procesos políticos electorales.

A mediano o largo plazo, y contra las corrientes normalmente prevalentes en el país, México podrá considerar la conveniencia y viabilidad de instauración de un sistema de gobierno parlamentario, como modelo pluripartidista de democracia consensual basado en la inclusión de las minorías. Existen argumentos para ello, a pesar de la tradición presidencialista.

La democracia también es un método para poner al Estado y al mer-

cado al servicio de la sociedad. Los procesos inherentes para una real democracia y no sólo transición política, son disímbolos y muy posibles. Existen variados y muy profundos estudios e investigaciones al respecto, así como pruebas fehacientes de su éxito en países de todo tipo y de todos los continentes. La falacia de que para acceder a la democracia se requiere de una consumada cultura política y democrática de la sociedad no resiste un análisis serio y riguroso a la luz de la teoría política de las transiciones y de sus prácticas exitosas. La superación evolutiva de nuestro sistema autoritario, calificado por Kenneth F. Johnson en su "Mexican Democracy. A critical view", como una "democracia esotérica", es algo no sólo posible, sino imprescindible, en el contexto de la reforma actual del Estado y del nuevo tiempo mexicano y mundial.

México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino.



REFORMAS DEL ESTADO, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CONSENSOS BÁSICOS*

DIP. PORFIRIO MUÑOZ LEDO**

Comenzaré por algunas reflexiones preliminares en torno al ejercicio al que hemos sido convocados. Yo diría que estamos en una culminación y en un comienzo. El proceso ha sido hasta ahora exitoso, la metodología de aproximaciones sucesivas en encuentros previos, la selección temática y la representatividad de los participantes, todo ello nos ha permitido observar: es la primera lección del proyecto DEMOS, un viraje en el pensamiento latinoamericano.

En América Latina se están desarrollando planteamientos muy interesantes, sobre los cuales se están construyendo consensos que hasta hace poco eran sospechosos o producían la imagen de anacronismo o de populismo obsoleto. Estamos en el vértice de un pensamiento crítico respecto de los procesos de transición democrática en América Latina.

El tema que hoy nos convoca es el de la democracia y la renovación política. De acuerdo con el dicciona-

rio, renovación quiere decir cambio de una cosa por otra o reconstrucción de algo, hacerlo de nuevo. Se trata, pues, de un tema sumamente ambicioso y complejo, es decir, sugiere el conjunto de cambios institucionales y sociales que es necesario introducir en la realidad latinoamericana para consolidar las democracias y hacerlas gobernables.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA:

UN CICLO HISTÓRICO

El primer punto es concebir la transición democrática como un proceso largo. Hay un error de enfoque cuando se piensa que la transición democrática es pasar de un Estado a otro, como del estado sólido al líquido, del líquido al gaseoso, de una realidad perfectamente conformada a otra realidad acabada. En realidad, la experiencia occidental reciente nos muestra que la transición democrática es un proceso

* Conferencia dictada en el seno de la Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos, en Brasilia, julio de 1997.

** Coordinador del grupo parlamentario del PRD

sumamente largo, acompañado siempre de reformas del Estado. Evidentemente hay un comienzo de la transición, que es el paso de regímenes sustantivamente autoritarios a otros donde hay expresión libre del sufragio, regímenes representativos y respeto razonable de los derechos humanos. Pero eso no es sino el comienzo de un largo proceso, que podemos subdividir convencionalmente en: la transición misma, la consolidación de los regímenes democráticos y la profundización de las democracias. El objetivo último es que el Estado, es decir la sociedad política, esté en aptitud de cumplir los objetivos que se suponen propios de un régimen democrático; no sólo el respeto a un ámbito intocado de garantías individuales, como en el siglo XIX, sino el respeto a los derechos sociales en un sentido mucho más amplio; es decir, a los derechos de la persona, de la sociedad y de las naciones.

Estoy hablando de un conjunto heterogéneo de países que tienen elementos de simultaneidad en su proceso histórico y una fenomenología compartida: la matriz colonial, los procesos de independencia, las luchas sociales y anticoloniales, la recurrencia de las dictaduras, el periodo de las transiciones y los nuevos sometimientos derivados de la adopción indiscriminada de las recetas neoliberales, y de una apreciación errónea del proceso de la globalización. Por un lado coexisten los rezagos ancestrales, y por otro lo que llamo la "inserción retrógrada en la globalización", una inserción concebida como neocolonialismo y no como inserción estratégica.

Frente a esta doble problemática plantearé algunos grandes temas. El primero es el que se refiere a la sucesión de cambios institucionales que harían posible la gobernabilidad de los regímenes democráticos y su reproducción. Se trata de aquellas modificaciones constitucionales, legales y prácticas, que tiendan hacia la construcción de un Estado suficiente, en el sentido de que tuvieran la eficacia indispensable para procesar el conflicto social; un Estado democrático, es decir, representativo de la sociedad; y un Estado responsable, en contraposición a un Estado desertor; un Estado que asuma responsabilidades claras en el proceso económico y social.

CAMBIOS INSTITUCIONALES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

¿Cuáles son los ámbitos principales de estos cambios institucionales? Los analizaré como lo hace el catecismo cristiano, contraponiendo las virtudes a los vicios. El primer mal crónico, histórico, de los sistemas políticos latinoamericanos, que tiene su variante en la llamada posmodernidad, es el poder personal y el poder oligárquico. América Latina es una historia de caudillismos, de caciquismos, diría de pirámides de caciquismos, donde el cacique menor se conecta sobre los caciquismos de la base, levantando así el caciquismo principal. Esta recurrencia al poder personal, oligárquico, tiene en nuestro tiempo expresiones nuevas; una es lo que los europeos llaman la comitocra-

cia, que es la pérdida de efectividad de los sistemas representativos de las instancias constitucionales que delegan sus funciones en comités técnicos, es lo que en América Latina llamaríamos regímenes tecnocráticos, sean éstos nacionales, regionales o supranacionales. Una grave deformación es la pérdida de gravitación del sistema representativo en favor de los grupos tecnocráticos, que en una época fundamentalista son los poseedores de la verdad absoluta; lo que en la Edad Media llamaban *verdades inopinables*.

Otra expresión del poder oligárquico son las nuevas vertientes del populismo, lo que he llamado *bonapartismo electrónico* o *cesarismo televisivo*, la aparición de personalidades sustentadas en grupos oligárquicos que, sobre la accesibilidad a los medios de comunicación y la debilidad de las estructuras políticas institucionales, genera prácticas no democráticas.

PARLAMENTARISMO

Y PRESIDENCIALISMO

¿Cuáles son las líneas de acción para reducir el poder personal, el poder oligárquico, el neobonapartismo y la comitocracia? Una es el parlamentarismo, es decir, la fuerza efectiva de los órganos deliberantes y representativos de la nación, que es además un sistema de formación de nuevas clases dirigentes en América Latina. Uno de los nudos del problema es el ensanchamiento del parlamentarismo latinoame-

ricano, no solamente concebido como un poder legislativo plural, con verdadera separación de poderes respecto de los ejecutivos, sino como el mecanismo fundamental de control del gasto y de la gestión pública de los actos de gobierno, así como el espacio de la rendición de cuentas, de modo directo, a través de organismos de fiscalización permanentes, de comisiones de investigación y del funcionamiento adecuado de la justicia política.

El tema del parlamentarismo nos lleva directamente a cuestionar el sistema presidencial. Este sistema es una criatura del continente americano; una minoría de países democráticos practican el sistema presidencial. Hay en América dos tipos de sistemas presidenciales: el norteamericano y el latinoamericano. En el norteamericano se ha vuelto normal la convivencia entre un ejecutivo con un signo político y un legislativo de oposición. A partir de la primera guerra mundial, el presidente de Estados Unidos ha tenido que gobernar la mayor parte del tiempo con una o dos cámaras en contra. Esto ha sido posible gracias a una estructura política fundada en un sistema de pesos y contrapesos, de *check and balance*, en la autonomía de la justicia, en el carácter descentralizado y no ideológico de los partidos, y en el poder del federalismo.

En América Latina el ensanchamiento del parlamentarismo va a platear un callejón sin salida, porque se inventan y se reinventan mecanismos, llamados genéricamente *canchales*, con el fin de evitar que los par-

lamentos tengan mayorías contrarias al ejecutivo. Hay un grupo de politólogos latinoamericanos que hace tiempo estamos pugnando por consensos en torno a la modificación del sistema presidencialista latinoamericano hacia formas semiparlamentarias.

Sería una simplificación hablar del sistema de la Quinta República Francesa pues hay varias modalidades, lo esencial es que haya una división funcional entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno. De preferencia, el jefe de Estado debería ser electo por un sistema de segunda vuelta, y conformar una coalición que le permita un gobierno suficiente que responda frente al congreso. De no aceptarse un sistema semiparlamentario, la elección intermedia pone frecuentemente a los países en situación de escasa gobernabilidad, o de candados artificiales para evitar el triunfo de la oposición. La eliminación de la elección intermedia, que se ha postulado por ahí, evidentemente no corresponde a un espíritu democrático.

Deberíamos replantearnos con toda claridad la reconceptualización entre el dominio del estado y el dominio del gobierno; entre otras cosas, por el carácter excesivamente transitorio y contingente de los programas públicos en América Latina. Es verdaderamente aberrante lo que ocurre con ciertos programas públicos fundamentales por falta de continuidad. ¿Cuál debe ser el dominio del Estado, que es la cabeza de los poderes administrativos, de los poderes públicos y de los programas de largo plazo?, ¿cuál debe ser el ámbito reservado a los gobiernos, que por

definición son las decisiones de contingencia? Creo que éstos son los problemas sobre los cuales tenemos que reflexionar.

DESCENTRALIZACIÓN. FEDERALISMO Y PODER LOCAL

Otro mal crónico que necesita un cambio institucional en el sistema latinoamericano —me refiero a las dos vertientes del régimen colonial en América Latina—, es la tendencia exacerbada hacia la centralización; es decir, la continua absorción por los poderes nacionales de los ámbitos que deberían ser de competencia original de las comunidades, de las provincias y de los Estados soberanos en caso de países federalistas. Los procesos de centralización se observan a lo largo de toda la historia de América Latina: centralización de recursos fiscales, de programas públicos, de toma de decisiones económicas, así como de los ámbitos y de la consolidación misma del desarrollo. Esta pauperización de las periferias es correlato, desde luego, del poder oligárquico y unipersonal.

Aquí habría que trabajar en las dos dimensiones de la tradición democrática: una, que sería la francesa, plantea la soberanía de las asambleas como expresión de la racionalidad, como representantes genuinos de la nación; y la otra, que en occidente es la tradición anglosajona del *self government*, pero que tiene profundas raigambres en el medio español y portugués y en

las tradiciones indígenas de América, que es el poder de las comunidades locales. Esto último lo podemos subdividir considerando, por una parte, el fortalecimiento de las provincias y de los estatutos federales, fundamentalmente a través de el régimen fiscal y de la autonomía política real; y por otra, una reconceptualización del poder municipal como portador de soberanía. No es posible que solamente el poder nacional o los Estados federados sean portadores de soberanía y que el sufragio universal depositado en el ayuntamiento se evapore. El poder municipal debe ser portador de soberanía en la medida que tenga capacidad de decisión respecto del uso del suelo, de los recursos naturales, así como en la definición de su estilo de desarrollo.

Se requiere una transferencia verdaderamente masiva de recursos y de potestades hacia las comunidades municipales. Asociado a éste, está el tema de las autonomías étnicas y culturales, que a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho no se ha resuelto. Cabe destacar que la convención 169 de la OIT no se ha aplicado casi en ningún país; en el caso de México estamos en un profundo debate a raíz de la insurgencia de Chiapas. Hay que erradicar los temores de balcanización; es una aberración argumentar patrones constitucionales del siglo XIX aplicables a las corporaciones aforadas que disponían de privilegios, pero no a las comunidades indígenas. Es una equivocación suponer que la coexistencia de dos órdenes normativos dentro de un territorio, con máximos y mínimos es

el equivalente a las corporaciones que se enfrentaban al Estado laico del siglo XIX; sobre todo en una época de globalización donde sí hay corporaciones aforadas y órdenes jurídicos privilegiados, disfrazados de desregulación que son nada menos que el imperio de las transnacionales. Todo esto debe ser propiciado con base en el acceso de la totalidad de la sociedad nacional al bilingüismo, al biculturalismo y a programas de desarrollo que restituyan la riqueza natural sustraída, rompiendo la antigua dicotomía entre integración y segregación.

LEGALIDAD, CIUDADANÍA

Y JUSTICIA

El tercer tema asociado con los cambios institucionales es la arbitrariedad y su consecuencia, que es la impunidad, como constante en el ejercicio del poder en América Latina. Esta arbitrariedad implica discrecionalidad, supone la concepción del aparato jurídico como instrumento del poder y no como instrumento del ciudadano. El aparato jurídico es concebido como una emanación de la autoridad y no como un sistema de protección de los derechos y las garantías individuales. Este es un tema que poco se toca en los esquemas de la reforma del Estado y en los debates sobre la transición democrática. Es el gran tema de la legalidad y de la justicia en América Latina, pues somos países de legalidad impuesta. El Estado independiente la-

tinoamericano que afirmó al estamento criollo sobre el conjunto de la sociedad, fue y ha sido un Estado jurídicamente incluyente, pero socialmente excluyente, que aplicó la ley con el prurito, muy justificado, de la igualdad, —todos iguales ante la ley, indios, cholos, marginados—, pero no logró que esa legalidad correspondiera a la vida social cotidiana.

El acceso a la justicia en América Latina es irrisoriamente bajo. Alguien mencionaba que en su país más del 75% de los procesados no han sido sentenciados. En el reciente proceso de elección a la primera jefatura de gobierno de la capital de México, se señalaba que en la capital de la República mexicana el 97% de los crímenes cometidos no fueron denunciados, y sólo el 1% de los denunciados fue castigado, lo cual indica que la desconfianza y la inaccesibilidad a la justicia es algo consustancial a la cotidianidad social. Éste es un problema que demanda un nuevo concepto de legalidad, una legalidad societaria; por eso es tan importante el problema de la coexistencia de órdenes normativos que incorporan la normatividad real de la sociedad, a la que debe añadirse la descentralización de la justicia y, desde luego, el respeto de su honorabilidad, de su imparcialidad y su configuración como una rama fundamental del Estado.

SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Aquí se asocia, desde luego, el problema de los derechos humanos y el

desarrollo de los mecanismos institucionales para garantizarlos; es decir, todas las formas de *ombudsman* o de defensorías del pueblo, aunque tiene que ver también con el tejido societario, con lo que ahora se llama “acción afirmativa”. Es decir, hasta qué punto la defensa de los derechos humanos tiene que reposar cada vez menos sobre la evolución del complejo tejido de representaciones de múltiples intereses, que son las organizaciones no gubernamentales, las representaciones de clase, de sexo, etcétera.

Cuando Gramsci habla de *sociedad civil* está hablando de un tejido de instituciones, no está hablando de ciudadanos anónimos ni de clases medias urbanas que llevan la etiqueta de sociedad civil; se refiere al tejido institucional histórico de Italia, desde las repúblicas y ciudades-Estado hasta los gremios, aplastados posteriormente por el poder. Es, por tanto, un tejido de instituciones sociales, no es la opinión pública de las clases medias; no son, siquiera, los ciudadanos con opinión. Es la articulación de instituciones autónomas de la sociedad: eso es lo que es, verdaderamente, la sociedad civil.

El problema es cómo equilibrar la emergencia de la sociedad civil con el fortalecimiento del sistema de partidos. Por un lado, se requiere un sistema de partidos representativo, estable, funcional y renovable. En un extremo están los partidos sumamente débiles, a los que arrolla cualquier golpe de opinión y que no permiten la consolidación de una vida parlamentaria; en el otro, está la coagulación de los partidos, la teoría de los cogollos, como se le llama en algunos países andinos. Se trata,

entonces, de abrir espacios a la sociedad para la formulación de nuevos partidos, de consolidar los existentes y de no temerle al pluralismo partidario, si es que hay un buen sistema de coaliciones determinado por el régimen constitucional.

Parte importante de esta construcción institucional es el financiamiento público de los partidos. Todo el financiamiento debe ser público y controlable, moderado, equitativo y transparente. Al respecto se comentaba una iniciativa del BID, en el sentido de otorgar financiamiento internacional a los partidos, como parte del financiamiento para el desarrollo.

Junto al problema del financiamiento está el tema de cómo establecer el vínculo entre la sociedad civil y los partidos; hay que entender que los partidos son una expresión de la sociedad civil y parte importante de ese tejido institucional. Para ello hay que establecer puentes. Nosotros hemos pensado en dos, uno legal y uno partidario. El legal son las asociaciones políticas, que son también entidades de interés público, que por ahora son partidos larvarios, pero que se pueden convertir en partidos después de cierto tiempo de funcionamiento, y que son también titulares de financiamiento público. El partidario es la apertura de los partidos a candidaturas propuestas desde fuera del partido, que es lo que nosotros hacemos: el 50% de nuestras candidaturas son para los representantes de la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales. Esto es, darle a las instituciones de la sociedad

civil la capacidad de interpelar, no solamente al Estado, sino también a los partidos, de contribuir en la construcción de las agendas partidarias y de participar, a través de los partidos, en la construcción de la representación política.

REDIMENSIONAR EL ESTADO

El tema del redimensionamiento del Estado debe abordarse sin el temor de ser catalogados como populistas. Es un tema que hay que abordar con rigor y precisión, pues no basta hablar del nuevo equilibrio entre el Estado y el mercado, o de la economía social del mercado.

Es evidente que el neoliberalismo, la "privatimanía", como le he llamado, soslayó y eliminó la verdadera reforma del Estado que se necesitaba en América Latina. Hace 15 años estábamos muy comprometidos con la reforma del Estado en América Latina y eso se olvidó. La privatimanía no es un proceso de adelgazamiento, es un proceso de amputación irracional del cuerpo del estado, y hay que ver con cuidado que pasó en cada país.

Otro aspecto a analizar es como redimensionamos al estado en sus funciones básicas en contraprestación al sistema fiscal, porque la privatimanía ha violado también el principio constitucional de la naturaleza del impuesto. El estado ya no sirve para sostener el gasto público sino en una mínima proporción, ahora sirve para pagar las tasas de intereses del crédito interno y del

crédito externo. Esto es un uso anti-constitucional, ilegal. Habría que preguntarse a qué se obliga el Estado y cuáles son las funciones básicas a las que el Estado no puede renunciar.

La economía mixta es otro ámbito que debemos revisar. Por ejemplo, Europa mantiene fórmulas muy variadas de economía mixta, desde el sistema financiero, hasta el sistema productivo de economía mixta, que están prohibidas en América Latina. Como dirían en tiempo de los romanos, lo que está permitido para el imperio no está permitido para las colonias, eso era parte de la *pax romana*. Asimismo, hay que ver cuáles son las modalidades de la economía mixta que subsisten y que se están fomentando en la economía comunitaria europea; ahí están, por ejemplo, los fondos compensatorios, los instrumentos públicos locales y supranacionales para el desarrollo de la productividad y de la producción en áreas deprimidas.

LAS NUEVAS FORMAS DE CORRUPCIÓN

La desregulación en América Latina nos ha llevado a fenómenos delirantes de la corrupción. El combate a la corrupción, otro tema central de la agenda, tiene que ver con los límites al neoliberalismo; es preciso preguntarse hasta qué punto la corrupción es inherente al neoliberalismo dependiente (habrá que hacer algún día un trabajo sobre la historia de la corrupción en América

Latina). La corrupción colonial en Latinoamérica es la venta del acto de autoridad, desde la "mordida", como la llaman en México, hasta el contrato de obra pública. Pero el avance de los estados latinoamericanos genera nuevas formas de corrupción que tienen que ver, casi todas, con conflictos de intereses. Ya no se vende el acto de autoridad, sino que hay una coincidencia de intereses: el funcionario es a su vez empresario, la empresa le vende a la oficina pública. Si hacemos una breve biografía de la corrupción en América Latina, encontramos que en el momento en que llega el neoliberalismo, hay un salto cualitativo. La desregulación lleva aparejada la discrecionalidad de todas las decisiones económicas, sino hay regla hay arbitrariedad absoluta, no existe siquiera una regulación formal.

El uso privilegiado de la información, fundamentalmente paritaria y bursátil, ha sido origen de fortunas inmensas: privatizaciones corruptas, presión internacional para transferir a un sector privado inexistente empresas fruto del ahorro público, ausencia de clientes para venderlas, invención de clientes ficticios, operaciones bursátiles tramposas, y vinculación de los agentes del poder público a esas privatizaciones. Se dice que en Chile el 35% de las empresas privatizadas están en manos de un grupo muy identificado con el dictador que las impulsó, y en México el 75% de las privatizaciones están vinculadas a un grupo político ampliamente conocido, cuyo líder es hoy un fugitivo. Esta nueva forma

de corrupción abarca el manejo discrecional de los permisos de exportación e importación, así como la influencia directa en los enclaves de la transnacionalización. Además, nos encontramos con la introducción del narcotráfico, en el cuerpo del estado, que coincide con el imperio de las ideas neoliberales ¿Hasta qué punto se estimuló el narcotráfico por la libertad de comercio? y ¿hasta qué punto se usaron los mismos instrumentos de exportación-importación para que en vez de harina hubiera cocaína?

ESTADO Y PODERES FÁCTICOS

Redimensionar al estado implica no solamente definir sus funciones básicas sino dotarlo de los instrumentos para gozar del máximo posible de autonomía respecto de los poderes fácticos. Ese es un problema fundamental relacionado con la revalorización de lo público. Parte de la ideología que heredamos del neoliberalismo, es la desvalorización de lo público en los países dependientes, lo cual no sucede en los Estados Unidos ni en Europa; lo público está desvalorizado en América Latina que es donde más se requiere revalorarlo, no solamente es la revalorización de los políticos y de la política, es la reconsideración de los valores societarios que depositamos en las instituciones y espacios públicos y, fundamentalmente, la revalorización del aumento de las formas de participación social en los espacios públicos. La reforma institucional en América Latina es, en gran medida, eso, la participa-

ción a nivel comunitario en las gestión, planeación y evaluación de los servicios públicos. Es imprescindible involucrar a la sociedad en la gestión de lo público, darle a la sociedad una vocación pública. Como hace muchos años decía Fernando Henrique Cardoso, "hacer más público lo público y hacer más privado lo privado".

Redimensionamiento del estado es, también, la recuperación de la noción de desarrollo como evolución de las competencias endógenas de la población y como evolución de la sociedad; no únicamente como aumento de la riqueza. América Latina tenía una vocación de desarrollo que perdió. Si no podemos poner al estado al servicio del desarrollo, de poco o de nada sirve el estado latinoamericano ni el proceso de democratización. No me gusta la expresión "combate a la pobreza", me recuerda cierto pensamiento colonial; tenemos que hablar del ejercicio de los derechos sociales y de los mínimos de bienestar para la población. El estado nacional latinoamericano tiene que fijarse mínimos de bienestar para la población compatibles, con la existencia de la sociedad democrática; esto es, mínimos de educación, salud, empleo y salario, que son los objetivos mismos de la vida y sociedad.

CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y GLOBALIDAD

El conjunto de cambios institucionales y el redimensionamiento del Estado y de lo público son requisitos internos.

Ahora bien, en el actual modo de inserción de Latinoamérica con el contexto internacional de la democracia es inviable. La democracia como un sistema de protección de derechos humanos y sociales, incluso como gobernabilidad, es inviable, puesto que la imposición de políticas económicas parecen diseñadas para dos cosas: para la violación de todos los acuerdos internacionales y para imponer patrones económicos que son violatorios de todos los derechos humanos.

Si no logramos una inserción inteligente en la globalidad, si seguimos con esta inserción subordinada, vamos hacia el descrédito de la democracia. La diferencia entre un partido y otro, por ejemplo, se vuelve nula, es un problema de estilos, de manera de andar o de color de la piel. La diferencia entre un programa de gobierno y otro en América latina se ha vuelto verdaderamente irrisoria: cambia el discurso, el tono, pero hacen subordinadamente lo mismo porque las decisiones no se están tomando en el país.

Parte importante de las últimas encuestas del PNUD señalan que el descrédito de los políticos y de los partidos tienen que ver con la insuficiencia casi absoluta de estos últimos para cumplir sus ofertas de campaña. Entonces, el descrédito de la democracia y de la clase política va en crecimiento porque todos estamos sujetos por la misma camisa de fuerza. ¿Qué se puede hacer? Hay que encontrar nuevos consensos y equilibrios internacionales.

COMUNIDAD LATINOAMERICANA DE NACIONES

Voy a referirme ahora al concepto de globalidad, a la integración regional, y al diálogo norte-sur. Respecto a la globalidad necesitamos entender que la parte de la economía globalizada no pasa del 10% en América Latina y que hay un proceso brutal de desintegración entre los incluidos en el proceso económico global y los excluidos, donde a la vieja pobreza se ha añadido la nueva pobreza. El tipo de globalización que hemos aceptado es terriblemente desintegrador de la sociedad latinoamericana.

En cuanto a la integración regional, hace años se discute la necesidad de acelerar el proceso de integración subregional y regional. Desde hace tiempo, algunos latinoamericanos estamos peleando por la construcción de la comunidad política latinoamericana; tenemos el protocolo de lo que sería el parlamento latinoamericano de elección directa, y se encuentra en manos de los parlamentos y de los jefes de estado. Este parlamento latinoamericano tendría un carácter constituyente para construir la comunidad latinoamericana. Según un estudio del SELA, hay 104 instituciones latinoamericanas obsoletas, lo cual indica que hay que reconstruirlas como un sistema que dependa de las soberanías de los estados, de las soberanías federales. Si no logramos en un plazo breve un proceso de integración política latinoameri-

cana, no tendremos la capacidad de revertir la inserción subordinada en la globalidad. El Mercosur es un esfuerzo polar en el sentido correcto de la palabra, pero hay el Mercosur y el Merconorte, y es ese un problema de proporciones inmensas. Dar pasos concretos para construir esa comunidad latinoamericana de naciones es fundamental. Debiera haber un compromiso de los partidos, fundamentalmente progresistas, en el sentido de caminar rápido hacia la nacionalidad latinoamericana. No veo ningún obstáculo para ello.

UN NUEVO DIÁLOGO NORTE-SUR

Necesitamos tener un programa equivalente a lo que fue la negociación norte-sur. Parte de élite del Sur ésta ya integrada como en clave del norte y hay enormes contingentes en el norte que son aliados nuestros. En México, cuando se dio la negociación del Tratado de Libre Comercio, llegamos a tener más aliados en Estados Unidos y en Canadá que en cualquier lado del mundo: los trabajadores, los ambientalistas, las organizaciones étnicas. Hay que recomponer la visión del norte y el sur, del este y el oeste, ahora lo que hay es centro y periferia. Los procesos de desintegración a los que ha llevado esta mundialización asimétrica han

ahondado la diferencia entre el centro y la periferia. El gran problema es como replantear el diálogo entre centro y periferia. Con algunos gobernantes hemos hablado de construir un equivalente al grupo de los siete, pero para ello necesitamos tener una capacidad regional e internacional de negociación.

Debemos revisar el sistema de condicionalidad de los organismos monetarios y financieros que solo se nos impone a nosotros, no a los Estados Unidos. Debemos redefinir los términos de la estabilización sin afectar los grandes equilibrios macroeconómicos. Debemos replantear el problema de la deuda y lograr la reconstrucción del orden monetario y financiero internacional. Son tareas en las que América Latina debe comprometerse a fondo. Esto podría parecer exógeno al tema de la democracia, pero quienes han gobernado saben que es central: sino logramos cambiar las condiciones de nuestra relación con la economía mundial, el destino de la democracia latinoamericana será muy precario.

Todo lo señalado anteriormente no es un conjunto de recetas ni de propuestas rígidas, es solo una presentación de los nudos que considero indispensables para abordar un tema tan extenso y ambicioso como el de la renovación política.



ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO

DIP. RICARDO CANTÚ GARZA*

México está viviendo una transición política. El modelo del Estado autoritario y fuerte con una ciudadanía incipiente e inexistente ha entrado en crisis. Con ello se han debilitado las formas habituales del hacer político y se requiere avanzar firmemente en una reforma del estado mexicano.

El elemento primordial sobre el que giran los cambios que México y el mundo están viviendo y que habrá de marcar la reforma del Estado, es el ascenso de la democracia, entendida esta como una forma de gobierno, como un conjunto procesal para dirimir las controversias públicas y como una cultura política que invade todos los espacios del hacer gubernamental y de la vida social de nuestro fin de siglo.

Se ha terminado la era del partido dominante, de los liderazgos centralizados y del poder autoritario. Se abre un momento donde la vieja estructura del poder que tenía al presidente de la república en la cúspide y el clientelismo electoral en la base del

régimen político, ha resultado insuficiente para abrigar la diversidad, el crecimiento ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad civil que se ha marcado en los últimos años. Se requiere establecer un régimen de partidos y organizaciones políticas y sociales que logren responder al despertar ciudadano que México está viviendo. Los espacios que el antiguo modelo no puede cubrir ya, no deben ser ocupados por la violencia, la anomia y la descomposición social.

Una primera medida de la Reforma del Estado debe permitir crear una institucionalidad democrática básica. Si bien la democracia es una cultura que tarda en volverse hábito y costumbre, se requiere de un entramado jurídico que fije las bases firmes para hacer del procedimiento democrático el vehículo para canalizar y encauzar la diversidad y el conflicto de nuestra sociedad mexicana. Hacer de la democracia una segunda naturaleza implica dotarnos de una legislación electoral de avanzada

* Vicecoordinador del grupo parlamentario del PT

que nos permita entrar con pie firme hacia un futuro democrático. La conquista de la democracia plena requiere de que la Reforma del Estado conforme una institucionalidad electoral definitiva y estable. Si bien la democracia es autoinstitución y un régimen dinámico, también se requiere la estabilización de un conjunto de reglas y procedimientos políticos y electorales que orienten la vida pública. Todo contrato político es un pacto entre los contendientes que debe ser respetado por igual, sobre la base de que sirve como campo común para dirimir las discrepancias y resolver el asunto del gobierno.

Nuestra democracia requiere también de la recuperación de los postulados del espíritu republicano. La república es antes que nada preponderancia de lo público, por encima de todo interés privado. Y eso lo permite un gobierno de leyes y un Estado de derecho. La Reforma del Estado republicano implica el fortalecimiento de los contrapesos institucionales. El espíritu republicano se opone a toda concentración excesiva del poder, sea en la dirección que sea. Hacer realidad la división de poderes, implica crear una relación responsable y sustentada en el contrapeso de una institución con la otra. Esto implica la reducción de atribuciones extraconstitucionales del Presidente de la República y su clara limitación por la ley. Implica un Congreso de la Unión fuerte sustentado en la experiencia legislativa y en la discusión racional entre las fuerzas políticas que tienen presencia nacional. Y debe

considerar el fortalecimiento del poder judicial como el poder de los justos, como el fiel de la balanza. Eso requiere una transformación profunda en la administración de la justicia en México.

Tantos años de discrecionalidad, arbitrariedades y corrupción en todos los niveles del aparato gubernamental mexicano, han hecho de la desconfianza ante la ley un dato común de la vida de los mexicanos. Eso nos acerca a un mundo de violencia, inestabilidad e inseguridad pública. La ola de violencia que inunda nuestras urbes es una muestra palmaria de la crisis de institucionalidad que vivimos los mexicanos. La creación de una legalidad democrática requiere, como nunca, de un ejercicio de la justicia desde el Estado de la que estamos ansiosos los mexicanos. El combate a la corrupción y a la inseguridad pública no se podrán realizar si las partes corroídas del sistema no son enmendadas de una manera frontal.

La Reforma del Estado debe considerar la forma que adquirirá en el futuro el Estado mexicano, su relación con la sociedad y el tipo de organizaciones que deben ser impulsadas. La estructura de poder autoritario se sostenía sobre la base de organizaciones corporativas que inhibían y anulaban la vida democrática en su interior. El crecimiento de la ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad civil han rebasado esos márgenes estrechos que inspiraran la forma de ejercicio del poder público. De ahí que el Estado autoritario sea puesto en entredicho con el fortalecimiento de los poderes ciudadanos, democráticos y sociales de un

México emergente. La democracia viable para nuestro país requiere el fortalecimiento de una democracia implantada y arraigada en la vida de la nación. Eso requiere de la recuperación de la vida municipal. Se necesita la descentralización en todos los órdenes de la vida nacional. Un poder ilimitado es campo propicio para los excesos.

El desmantelamiento del autoritarismo en el país requiere de la descentralización de la vida nacional, con el papel creciente de las regiones y entidades federativas, con su vida propia. Una federación que reconoce en la diversidad la razón de ser de su pacto nacional. Para que la mencionada descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales y regionales, no caigan en manos de los poderes fácticos locales y estatales, se requiere el crecimiento de la vida ciudadana en los municipios y los estados. Una democracia desde abajo es la mejor respuesta para anular los poderes excesivos que quieran expropiar la democracia para sus intereses espurios y sus ambiciones personales. Sólo si la descentralización se da sobre la base del fortalecimiento de la vida ciudadana, se puede evitar que sean los caciques regionales los que se apropien del poder delegado a la vida provincial.

La democracia se ha sustentado desde sus inicios en la defensa de la igualdad. Si la democracia es gobierno del pueblo y de la mayoría, dicho cuerpo político debe vivir en condiciones de equidad. Ahí donde el poder se concentra en manos de una sola persona el gobierno se acerca a la monarquía y

puede llegar a degenerar en tiranía. Ahí donde el gobierno queda en manos de una minoría, el gobierno se ha ubicado como una aristocracia y puede llegar a descomponerse en una oligarquía. La democracia tiene que preocuparse por desarrollar una vida equitativa y justa entre sus ciudadanos. Y nuestros países latinoamericanos si bien han accedido a la democracia en lo jurídico-político, eso se ha dado sobre la base de una creciente desigualdad social. Somos democráticos pero también somos terriblemente inequitativos y desiguales. La búsqueda de la equidad debe formar parte de toda reforma del Estado en dirección al fortalecimiento de la democracia. Donde se llega a concentrar excesivamente la riqueza y crece exponencialmente la miseria de nuestras ciudades y poblados de fin de siglo, la democracia se vuelve frágil e inestable. Se corre el riesgo de que sea rebasada por medidas extremas. Y sobre todo se corrompe y pervierte el sentido de la democracia. Se implanta una aristocracia del dinero, una minoría enriquecida de la población que compra las conciencias y se puede apoderar del espacio público. Lo privado termina por imponerse en el bien público. La Reforma del Estado requiere el impulso de la justicia social como algo primordial de la cultura política mexicana.

La economía es la parte más vulnerable de nuestras sociedades y Estados. Se ha hipotecado la vida de la nación a los consorcios internacionales. Existen poderes reales a nivel mundial y nacional, que ningún electorado

puede contener. Más bien es al revés, pueden estos grandes poderes reales llegar a vetar de una manera velada y abierta nuestras democracias. Eso implica que la reforma del estado debe establecer mecanismos para la contención institucional de poderes extralegales y reales que escapan a todo tipo de control ciudadano. Toda Reforma del Estado implica respetar y garantizar las libertades individuales y los derechos humanos. Pero necesita también del ejercicio de derechos sociales.

La reforma del Estado tiene que preservar la libertad individual con las garantías sociales. La democracia requiere del desarrollo y la creatividad de sus ciudadanos. Y también tiene que instaurar mecanismos niveladores que impidan que algunos grandes poderes constituidos lleguen a atropellar los derechos de la mayoría de la población. La reforma del Estado tiene que considerar formas de contención y moderación de los poderes fácticos y extralegales, que llegan a anular los derechos sociales y a pisotear el derecho individual de los más débiles. Y no es volviendo a los Estados paternalistas como se puede lograr esto, sino con el fortalecimiento de la organización política y ciudadana de la sociedad. Y en lo económico se requiere que la reforma del Estado apunte hacia una sociedad más equitativa y solidaria. Esa es la única manera de evitar que la oleada internacional del neoliberalismo logre la instauración del imperio de los más fuertes sobre los más débiles. La libertad debe ejercerse irrestrictamente, pero en aras de lograr el desarrollo y el mejoramiento de la comunidad política.

México es un país de grandes contrastes. Tiene la herida lacerante de la desigualdad. Y ha sido heredero de una gran diversidad en todos los órdenes. Los mexicanos hemos aprendido a convivir en la diferencia y el encuentro de culturas. Nuestra nación no tiene una identidad fija. Tenemos el privilegio de ser una nación que se ha forjado de una identidad nacional con una idea fuerte de futuro. Las naciones del futuro serán plurales y diversas o no serán. La nuestra no es la excepción. La Reforma del Estado debe incidir hacia la formación de una nación plural, diversa y respetuosa de los otros. Hacer de nuestra diversidad cultural un patrimonio y combatir la única diferencia que si nos lastima, que es la diferencia económica, nos puede poner con pie firme en el próximo milenio. Nuestro país puede ser el sitio de los encuentros y la confluencia. Eso es evitar la guerra y poner en el centro la política y el consenso. La comunidad campesina y el municipio deben aprender a convivir en su diversidad y la tensión que les es propio. La tradición cultural indígena y la vida ciudadana liberal tienen que aprender a reconocer la existencia del otro mundo. Una parte del país no puede eliminar a la otra. Sólo aceptando que se es diferente y que la nación se puede nutrir de esa condición diversa es como podremos resolver las disparidades y los choques políticos y culturales.

Chiapas es una muestra de lo antes dicho. La nación mexicana tiene que incorporar en condiciones de equidad las culturas indígenas vivas y éstas deben reconocer que la tolerancia y el respeto a los derechos individuales son

tan importantes como el respeto que sus condiciones culturales requieren con justa razón. Lo otro sería el camino de la violencia y la confrontación. Es el camino de la anulación del adversario y el exterminio del enemigo. Es el sendero intransitable de la guerra. Aho-

ra la reforma del Estado debe abrir la discusión para crear una nación incluyente, que logre alejar los demonios de la guerra y avancemos en cambio en la edificación de una sociedad, un Estado y una nación democráticas, equitativas y plurales.



LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA EN LA AGENDA DE LA TRANSICIÓN

DIP. JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA*

La transformación del Estado mexicano es una aspiración recurrente en nuestra historia. En los años recientes fue propuesta a causa del agotamiento del modelo económico y político prevaleciente hasta fines de la década de los años setenta. Medidas como la apertura económica, la reprivatización de la banca y la venta de paraestatales fueron los signos que distinguieron las principales iniciativas reformistas del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado.

El proceso de “redimensionamiento del aparato de Estado” acabó restringiéndose también durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a más privatizaciones y adelgazamientos, normados en algunos casos por la Constitución o impuestos por encima de ella a partir de un ejercicio autoritario del presidencialismo.

En tanto, la agenda de la reforma política y de la reforma del Estado propuesta al inicio del presente sexenio ha

quedado trunca. La “normalidad democrática” prometida por el presidente Ernesto Zedillo parece alejarse cada día más, debido a que distintos sucesos y factores acaecidos en lo que va de su gobierno han impedido que la ansiada “reforma política definitiva” llegue a buen puerto.

En los hechos, se avanzó en una reforma electoral que, en términos claros, garantizó un rango de autonomía e independencia de la autoridad electoral que posibilitaron unos comicios federales con menores impugnaciones respecto a elecciones anteriores. Los comicios del 6 de julio fueron la prueba de fuego para esa reforma electoral, parte sustancial de la reforma política. Sin embargo, diversos temas de la Reforma del Estado, junto con el electoral aún no completamente resuelto, continúan pendientes, entre los cuales el de los medios de comunicación masiva constituye un capítulo indispensable para alcanzar la transición

* Vicecoordinador de Proceso Legislativo del grupo parlamentario del PRD

democrática en que nuestro país se encuentra inmerso.

Con el propósito de que los acuerdos y resoluciones para avanzar en la agenda pendiente fuesen tomados por consenso, al inicio de la presente Legislatura la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política convocó a la creación de una Comisión Plural del Congreso de la Unión para la Reforma Democrática del Estado. Previamente, durante la LVI Legislatura se había suscrito un acuerdo entre los coordinadores de los grupos parlamentarios para establecer los procedimientos respecto a la participación del Congreso en el diálogo político nacional.¹

Si con antelación el espacio de la negociación para la reforma del Estado fue el del Ejecutivo con las dirigencias de los partidos políticos, después del 6 de julio el espacio de la reforma del Estado tendrá que ser el Poder Legislativo. En el contexto de una nueva Cámara de Diputados sin mayoría priísta y siendo el Congreso de la Unión el poder en el que convergen todas las fuerzas políticas con representación nacional, compete al Poder Legislativo, a través de sus cámaras, la organización del diálogo político nacional. Con lo cual, los capítulos pendientes de la agenda de la transición serán el centro del debate en los próximos años y el Legislativo el espacio idóneo para una amplia interlocución de los tres poderes de la Unión con la sociedad. Porque la agenda de la Reforma del Estado plantea el reto de una acción colectiva, de lo que desea la mayoría de los

ciudadanos respecto a la reforma de las instituciones del Estado.

UN NUEVO MARCO JURÍDICO

PARA LOS MEDIOS

México pasa por momentos decisivos que le asigna nuevas exigencias a los medios de comunicación en relación a su responsabilidad social, pero que también le exige al Estado y a su gobierno la tarea de replantear su funcionamiento. Si bien son múltiples y variadas las prioridades de la agenda del Estado y de la sociedad en el campo de la comunicación, ante el complicado proceso de transición democrática que se vive en el país, es en el terreno político donde se ubica la problemática central de la reforma de los medios.

A pesar de la trivialización incesante que hacen de la información, los medios de comunicación masiva cumplen una evidente función pública y tienen un importante papel político. Los medios se han convertido en foros privilegiados e indispensables del quehacer político, en espacios políticos por antonomasia. Si información es poder, el de los medios es poder político para suprimir elementos no convenientes del conocimiento del público.

La mayoría de los medios de comunicación se han transformado así en formadores de opinión política, pero no de opinión pública, porque estiman que lo más importante es informar sólo aquello que les permita tutelar sus relaciones con el gobierno y lo que pien-

san los lectores, radioescuchas o televidentes, es secundario. Por lo que una reforma política profunda, seria, “definitiva”, requiere de cambios drásticos en los nexos entre el poder y los medios de comunicación de masas, nexos a la fecha agotados.

El de los medios ha sido un tema difícil cada vez que se revisa el marco jurídico de la información en México. La palabra regulación siempre ha provocado reacciones exageradas tanto del gobierno como de los concesionarios de los medios, con el argumento de que si se legisla la información se estaría atentando contra la libertad de expresión.

En 1977, junto con otros artículos constitucionales y en el marco de una reforma política, se reformó el artículo 6 de la Constitución para añadirle un renglón que dice: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.² Más decir en la Constitución que los partidos “tendrán derecho al uso” de los medios, no es más que repetir prerrogativas que ya existían en el artículo 6 de la Carta Magna.

No es dable conjeturar que con referencias sumarias a los medios o con mínimas reformas en la ley reglamentaria para las elecciones, el problema de la política y los medios queda resuelto. Lo que existe es un conjunto de reglas no escritas que fomentan deliberadamente la corrupción, la falta de profesionalismo y la súbita prosperidad de algunas empresas del ramo.³ Por lo cual la reforma del marco legal que regula la comunicación social en México constituye hoy uno de los asuntos de mayor trascendencia política.

Los cambios acontecidos en los últimos años en la relación entre el Estado, la sociedad y los medios de comunicación social han ocasionado que dicho marco legal sea totalmente disfuncional y obsoleto, ya que ha sido rebasado por la realidad considerando que la Ley de Imprenta data de 1917, la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y su Reglamento de 1973.⁴

Pese a todo, la enmienda constitucional de 1977 provocó un acalorado debate sobre el contenido y la conveniencia de reglamentar el derecho a la información, mismo que se agrupa en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado. El derecho a informar viene a ser la fórmula moderna de las libertades de expresión e imprenta. El derecho a ser informado supone determinar las facultades de los ciudadanos y sus organizaciones para acceder a la información, e implica ciertas obligaciones de los emisores de la información, en particular del Estado.

Sin embargo, entre las lagunas más importantes que conforman el marco jurídico de la información en nuestro país, está la ausencia de una Ley de Información que establezca las obligaciones informativas del Estado.⁵ Ello se debe a que durante décadas se fomentaron distintos mecanismos de censura e intervencionismo gubernamental en los medios, al tiempo que se estimuló la creación de poderosos grupos económicos, principalmente en la radio y la televisión, que favorecieron el autoritarismo oficial y la manipulación informativa.

Uno de los mecanismos que alimentó esta situación, fue el manejo discrecional del Poder Ejecutivo Federal en el otorgamiento de las concesiones para poner en operación estaciones de radio y televisión.⁶ Lo que alentaría su concentración en reducidos grupos de empresarios, pero también los haría sumamente vulnerables al amago potencial de la revocación de una concesión que, a fin de cuentas, desembocaría en censuras tácitas o explícitas hacia los trabajadores de los medios.

Fundados en el hecho de que el artículo 6 de nuestra Constitución consagra esa libertad, los empresarios de la comunicación han pretendido dar por hecho que ese artículo consagra "su" libertad de proporcionar la información en el momento y la forma en que ellos deciden. Olvidan que existe el derecho de los ciudadanos a recibir información oportuna, equilibrada, veraz y objetiva; así como que lo que se informa y lo que no se informa tienen implicaciones determinantes en la democratización del país.

EL DILEMA DE LA EQUIDAD

El principio democrático entiende a los medios como caminos dirigidos a encontrar la verdad. Ni la propiedad ni la libertad de los medios los excusa de informar objetiva, oportuna y pluralmente, eliminando la discrecionalidad que actualmente prevalece. No puede hablarse de comicios democráticos cuando quienes acuden a las urnas disponen de información incompleta so-

bre las opciones a sufragar, como tampoco puede haber justicia electoral mientras no haya justicia informativa.

Parte del basamento de unas elecciones tiene que ver con la creación de condiciones equitativas. Ningún proceso electoral puede ser legítimo si no reúne entre sus requerimientos esenciales el acceso equitativo de todos a los medios de comunicación masiva. Si bien cada medio de comunicación tiene el derecho a fijar su posición editorial y a definir sus propios parámetros informativos, tiene también la obligación de abastecer a sus públicos de toda la información generada durante un proceso electoral, con objeto de que los electores dispongan de los elementos de juicio para tomar una decisión.⁷

No se trata de coartar la libertad de expresión ni de restringir el ejercicio informativo de los medios, pero debido a que cumplen una función pública deben estar acotados por el reclamo social de información veraz y objetiva, y sobre todo por una legislación que los haga observarla de manera equitativa.⁸

Aspectos como el acceso de los partidos y la equidad a los medios son relativamente recientes en términos electorales, ya que fue hasta 1973 cuando se estableció como una prerrogativa de las organizaciones políticas en la Ley Federal Electoral. A partir de entonces, todas las reformas a la legislación electoral han contenido disposiciones relativas al uso de tiempos de los partidos en los medios electrónicos. Aunque los criterios implantados han resultado insuficientes para alcanzar la

equidad indispensable que garantice una competencia plenamente equilibrada.⁹

De ahí que como resultado de la creciente demanda social y ciudadana que exige objetividad y veracidad en la información, durante el pasado proceso federal electoral se diversificara la oferta informativa y la equidad empezara a ser el signo dominante en los contenidos informativos de noticieros y programas de opinión. Pese a ello, los altos niveles de discrecionalidad con que el gobierno actúa para el otorgamiento o revalidación de las concesiones, continuaron provocando actos de autocensura por parte de los concesionarios.

Pero el asunto de la equidad en los medios no es un problema exclusivamente electoral. Difícilmente la sociedad se empeñaría en la batalla por la democratización de los medios si ésta se entiende únicamente como parte de una reforma electoral que incluya los derechos de los partidos políticos registrados.¹⁰ Lo deseable es no solamente la apertura de los medios a la pluralidad política, sino a la pluralidad social conseguida a fuerza de reclamos, de información verídica y oportuna.

A riesgo de no perder sus audiencias, los medios han abierto sus páginas, frecuencias y pantallas a acontecimientos antes impensables. Los excelentes reportajes de la matanza de Acteal y de los desplazados en Chiapas, transmitidos por el periodista Ricardo Rocha en el noticiero *Detrás de la Noticia*, dan buena cuenta de ello. Los actuales pro-

fesionales de la comunicación saben bien que no puede haber reforma del Estado sin una reforma de los medios, como también admiten que no se puede argüir la existencia en México de un Estado de derecho cuando sistemáticamente se violan los garantías individuales de los indígenas chiapanecos.

TIEMPOS DE REFORMA.

LA HORA DEL CONGRESO

En este contexto, al iniciarse los trabajos de la pasada Legislatura, el 28 de enero de 1995 se creó la Comisión Especial de Comunicación Social por acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, quedando formalmente instalada el 8 de febrero del mismo año con el mandato de consultar a la ciudadanía para salvaguardar la libertad de expresión, garantizar el derecho a la información y adecuar el marco jurídico a las transformaciones tecnológicas ocurridas en el campo de la información y la comunicación.¹¹

La Comisión se daría igualmente a la tarea de elaborar diversas propuestas legislativas resultantes de la más amplia consulta con la ciudadanía. Con este ánimo y dentro del marco de un amplio debate en torno a la reforma política del Estado, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados convocó a audiencias públicas en la materia, a la que asistieron representantes de los medios de comunicación, académicos, investigadores y diversas organizaciones sociales.

Para asegurar la eficacia de su funcionamiento, se conformó un órgano de dirección integrado por dos representantes de cada grupo parlamentario, excepto el Partido del Trabajo que participó con uno, al que se le denominó Comisión Paritaria de la Comisión Especial de Comunicación Social. La propuesta de la Comisión Especial de Comunicación Social dejaba en clara responsabilidad a los medios de comunicación de ser los gestores de esa reforma, mientras que los legisladores serían los interlocutores entre éstos y el Estado en la actualización del marco reglamentario.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática colaboró activamente en este trabajo legislativo, consciente de que la relación entre el Estado, la sociedad y los medios de comunicación es de enorme complejidad y supone el encuentro y/o desencuentro de múltiples intereses. Con todo, los representantes del partido oficial dieron por terminados los trabajos de la Comisión en marzo de 1997, bajo el argumento de que “no es posible legislar con visión de Estado, la imposición de medidas coercitivas hacia los medios de comunicación”.¹²

Si en algo se coincidió colectivamente fue en que no se atentaría en contra de la libertad de expresión sino que, por el contrario, ésta quedaría garantizada y consagrada, no sólo en la norma constitucional, sino perfectamente establecida en una ley reglamentaria en la que, a la vez, se garantizara el derecho a la información, el dere-

cho de réplica, el derecho a la privacidad y a la confidencialidad de las fuentes de información, el abatimiento de los monopolios informativos, la eliminación de todo tipo de censura, el establecimiento de un régimen verdaderamente liberal de concesiones, entre otros reclamos unánimes recogidos en dos iniciativas presentadas de manera conjunta por los grupos parlamentarios del PRD, PAN y PT y consensados en el seno de la Comisión Especial de Comunicación Social.

La efectiva participación ciudadana en la conformación de la ley es el elemento fundamental para “eliminar la posibilidad de abuso de poder por parte de la autoridad, y condición indispensable para la vigencia efectiva del Estado de derecho”.¹³ Una población ajena a la formación de la ley no puede sentirse obligada por ella, ni tendrá mayor interés porque la misma sea respetada.

Es tiempo de reconstruir la representación política en México, si es que efectivamente queremos reconstruir una democracia. El arribo al Congreso de la Unión de una nueva pluralidad y, por ende, de una nueva correlación de fuerzas, sitúa al Poder Legislativo en el momento idóneo para profundizar la reforma política del Estado y dejar atrás el permanente proceso de democratización a cuentagotas en que se había caído.

La expectativa de los mexicanos ante los nuevos legisladores es que, por primera vez, se discutan a conciencia, con lucidez, en un diálogo de altura, los grandes problemas nacionales, en-

tre los que ocupa un lugar destacado la normatividad de los medios de comunicación masiva. La composición de la nueva Legislatura implica un acotamiento inédito al poder presidencial, acotamiento que inicia así la apertura de espacios a nuevos actores dentro del proceso de reforma del Estado, donde la sociedad y los partidos políticos juegan ya un papel central.

El momento actual es de importantes definiciones políticas. La ciudadanía está esperando acciones concretas y signos evidentes de los cambios. A tres años de haberse iniciado los trabajos sobre la reforma electoral, todavía incompleta, y con una transición a la democracia en marcha, no se puede

seguir entrapando una real transformación del Estado. Es tiempo de que la LVII Legislatura empiece a ganarse su propia legitimidad a través de sus peculiares decisiones y transformaciones.

En esa circunstancia, es claro que el Poder Legislativo será uno de los órganos de Estado en donde se dirigirá la transición y desde donde se verán las posibilidades que el propio orden constitucional establece para lograr un nuevo entendimiento político entre los poderes. De lo que se trata es de compartir el poder, de gobernar con los otros, de dialogar en un nuevo contexto político y con las nuevas reglas que impuso el mandato de cambio expresado en las urnas el pasado 6 de julio.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ *Acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en el que se convoca a la creación de una Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997.
- ² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente 1997 con el comentario a cada artículo por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, p. 53.
- ³ Musacchio, Humberto. "Mucho ruido, cero avance", en *Revista Voz y voto* No. 33, noviembre de 1995, México, p. 17.
- ⁴ Peredo Castro, Francisco Martín. "La comunicación en México en el umbral del siglo XXI", en *Crónica Legislativa* No. 5, octubre-noviembre de 1995, México, p.72.
- ⁵ López Ayllón, Sergio. "El derecho a la información", en *Crónica Legislativa* No. 5, octubre-noviembre de 1995, México, p.22.
- ⁶ Mejía Barquera, Fernando. *La industria de la radio y la televisión y la política el Estado mexicano (1920-1960)*, Eds. de la Fundación Manuel Buendía, México, 1991, p. 195.
- ⁷ Tovar Nieves, Yolanda. "Las campañas políticas en los medios de comunicación" en *Revista El Cotidiano* No. 65, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, noviembre de 1994, p. 154.
- ⁸ Idem.
- ⁹ Cepeda de León, Ana Lilia. "Tiempos para la democracia" en *Crónica Legislativa* No. 5, octubre-noviembre de 1995, México, p. 108.
- ¹⁰ Jardón, Raúl. "Reto a la LVI Legislatura: la disputa por los medios y en los medios", en *Hacia la normatividad de los medios de comunicación*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, México, 1997, p. 111.

¹¹ *Consulta pública en materia de comunicación social, Primera etapa: relatoría foros regionales de consulta*, Comisión Especial de Comunicación Social, Cámara de Diputados, México, 25 de octubre de 1995, p. 6

¹² *Reforma*, 20 de marzo de 1997.

¹³ Martínez Bullé Goyri, Víctor M. "Una democracia para México", en *Crónica Legislativa* No. 4, abril-mayo de 1997, México, p. 79.

OTRA REFORMA ELECTORAL: INSTRUMENTO, NO FIN

DIP. JUAN MIGUEL ALCÁNTARA SORIA*

PUEBLO, NO MASA

La parte de la sociedad civil mexicana que vive inorgánicamente —sin pertenecer a comunidades intermedias con excepción de la familia— y que es mayoritaria, probablemente mantenga su escepticismo si se llegase a percatar que nuestro sistema político es objeto de una nueva reforma electoral. Comparto de inicio esta reflexión porque el detonante eficiente de reformas políticas y electorales exitosas ha sido en otras partes una buena parte del pueblo consciente, preocupada y ocupada por conocer los asuntos políticos, inmersa en debates sobre su visión de futuro democrático.

Para contextualizar nuestras expectativas de cambio electoral quiero referir esquematizadamente las coincidencias y discrepancias más generales entre la ordenada y breve transición española y la lenta y tortuosa transición mexicana: ambas presuponen regímenes autoritarios longevos, pero existieron dos ingredientes que no se pueden adjudicar simultáneamente: España no

incubó una cultura de robo y de fraude electorales (porque simplemente no había elecciones) y el pueblo español volcó todo su temperamento en interminables y apasionadas discusiones sobre su futuro democrático (porque no podía discutir sobre cualquier cosa públicamente). Asimismo, la transición española se consolidó en la elaboración de un nuevo marco constitucional a raíz de los Acuerdos de la Moncloa, que fueron el producto de la formación de consensos entre las diversas fuerzas políticas que subsistieron durante las décadas de gobierno autoritario y las nuevas fuerzas que se formaron a la caída de ese sistema, con una clara definición del proyecto de Estado democrático que querían construir. Al verbo siguió el compromiso.

Aquí y ahora, la vida social de nuestro país nos plantea enormes retos y, al mismo tiempo, también nos obliga a resolver definitivamente las insatisfacciones respecto de nuestro sistema electoral. Dicho de otra manera, el tiempo de avanzar eficazmente en la obtención de la democracia-fin o

* Vicecoordinador Político Jurídico del grupo parlamentario del PAN

de contenidos económicos, políticos y sociales se ha cruzado con el tiempo de resolver de una vez nuestra añeja disputa por la democracia-medio, camino, método. La viabilidad de nuestro país está en buscar y encontrar "democracia, para la justicia, en la libertad" y la fuerza determinante será la de un pueblo involucrado orgánicamente en la constitución de su futuro.

Ahora que la alternancia en el poder, en el orden municipal y en el ámbito estatal es un dato sociológico normal en nuestro país podemos comprobar que el voto no es una panacea; que los graves y viejos problemas locales o regionales no se resuelven sólo con la alternancia; el camino no puede concluir allí, ya que en realidad las instituciones públicas no responden a las exigencias y a las visiones de los mexicanos de hoy, porque han impedido el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de definición de las políticas públicas, de tal manera que, la alternancia constituye un principio de solución justa y eficaz en la legitimación de sus autoridades y promueve la creación de esquemas que garanticen una mayor participación social en el diagnóstico de sus problemas, en el diseño de soluciones y en la ejecución de planes y programas de las diversas políticas públicas consensadas.

REALIDAD DE NUESTRO SUBSISTEMA ELECTORAL

Se dice que el sistema electoral debe lograr tres funciones clásicas simultá-

neamente: legitimidad, representatividad y gobernabilidad o eficacia.

Seramente, muy pocos podrán rechazar que los últimos tres procesos electorales federales significaron avances cualitativos y cuantitativos en relación con la mayor legitimidad de nuestra legalidad electoral y también la legitimidad de origen de las autoridades elegidas mediante voto popular (ayuntamientos y parlamentos). La representatividad del pluralismo se logró mejoradamente en esos órganos. Nuestro sistema electoral califica aprobatoriamente en los parámetros democráticos internacionales, excepto en tres aspectos que hoy son las áreas de oportunidad de los políticos, de los partidos y de los parlamentos:

1. Necesidad de simplificar las reglas del juego electoral y desburocratizar las instituciones electorales.
2. Exigencia de equidad en las campañas primordialmente respecto al financiamiento a los partidos y candidatos y a su presencia y trato en los medios de comunicación.
3. Oportunidades mayores de participación ciudadana en el diagnóstico y solución de problemas comunitarios, desde el orden municipal hasta el ámbito federal.

Evidentemente los temas de la Reforma del Estado, más amplios y complejos, rebasan el objeto material de la pendiente reforma electoral, centrada en resolver problemas de méto-

do, legitimidad, representatividad y eficacia en la integración de los órganos estatales de elección popular. Y la legitimidad implica también la de la legalidad electoral, que se finca principalmente en el mayor consenso político sobre los cambios en las reglas del juego electoral.

¿Cuáles serían las instituciones y procedimientos que desde nuestra óptica requieren ser simplificados, volverse accesibles y no ser excesivamente costosos para los ciudadanos?

En primer lugar, los órganos de dirección del IFE y el Tribunal Electoral. Al poder electoral en embrión se le dotaron de estos dos órganos inmediatos del Estado con la conciencia clara entre quienes los diseñamos, de dejar pendiente de solución el problema de contar con órganos colegiados que tienen tiempos de ocio, fuera del proceso electoral, implicando riesgos para la estabilidad política del país. Con excepción de las atribuciones del Registro Federal de Electores (que podrá asumir en el futuro inmediato el Registro Nacional Ciudadano que el PAN impulsó) hoy resulta escandalosamente caro para este país (de tantas carencias urgentes de atender) e innecesario la mayor parte del tiempo, la mayoría de los órganos del IFE.

Por cuanto toca al Tribunal Electoral en alguna ocasión propuse que terminado el proceso electoral éste se convierta en otra sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia y atendiera controversias análogas como la materia fiscal, o la agraria. En aquella época aún no se aceptaba que el órgano ju-

risdiccional electoral formara parte integrante del Poder Judicial Federal; hoy están dadas las condiciones para eliminar varios tribunales administrativos, evitando además ministros y magistrados ociosos.

Tanto el IFE como el Tribunal los hemos diseñado y rediseñado a partir de la total desconfianza de unos y otros, expresión de la subcultura del robo y del fraude electoral es que afortunadamente está siendo sustituida por una de mayor respeto a la legalidad y a las decisiones ciudadanas. El cambio sociocultural logrado nos permitirá sustituir ese juego de pesos y contrapesos, que el actual presidente del IFE bautizó como "barroco", por instituciones más sencillas, menos cargadas y costosas.

Igualmente, en la medida en que el servicio profesional electoral se vaya consolidando culturalmente será necesario revisar la integración y volumen de los órganos de dirección estatal y distrital. Será conveniente reducir el número de consejeros electorales, porque a mayor profesionalización será injustificable tanto ciudadano cuidando a los vocales ejecutivos.

Estas reflexiones, de concretarse, no implicarían vulnerar la autonomía sino una mayor eficacia de la acción de los órganos electorales administrativos. Pero al mismo tiempo, se deberá fortalecer la capacidad de fiscalización del Estado sobre esos órganos también estatales, porque el actual sistema no regula adecuadamente las responsabilidades jurídicas, políticas y éticas de los titulares de los mismos. Y aunque

hoy gozan de prestigio y confianza generalizada los Consejeros y los Magistrados, al tiempo hay que adoptar previsiones.

Considero que también hay que simplificar la normatividad de la jornada electoral, que con los entendibles candados de seguridad para iniciarla, el número de actas que se levantan y los escritos de protesta que se exigen, por ejemplo, dificultan que el trámite sea más expedito y alejan a algunos ciudadanos de cumplir con su función constitucional de participar en la organización electoral, o bien facilitan la imprecisión en la documentación que ha de avalar los resultados, dificultándose con ello la labor de las instancias resolutorias competentes para la solución de los posibles conflictos que se susciten en la jornada electoral.

EQUIDAD

El segundo reto, decíamos, es lograr equidad, tanto por lo que se refiere al monto y distribución del financiamiento público a los partidos, dentro y fuera del año electoral, como en el trato que los medios de comunicación deben dar a los candidatos y partidos.

Es sabido que los motivos que impulsaron el actual modelo de financiamiento a los partidos fueron dos: evitar que el narcopoder se posesionara mayormente de los partidos e impedir que el PAN pudiera tener más capacidad por mayores contribuciones provenientes de la sociedad civil. Ni el PRI ni el PRD, que comparten el

paradigma de disponer de los recursos públicos con mucha liberalidad, aceptarán seguramente desestatizar parcialmente el subsidio. Sobre este tema, donde existen posibilidades de consenso será más bien en fijar reglas claras y razonables sobre el costo de las campañas y eliminar la discrecionalidad de las autoridades y de los partidos en la materia.

Por cuanto toca al trato equitativo en los medios de comunicación no van a ser nada fáciles nuevas definiciones. La mayoría de los dueños y directivos de medios se perciben deudores de gratitud y lealtad hacia el PRI-Gobierno, han rechazado pública y reiteradamente cualquier posible reglamentación de su comportamiento, y descalificarían cualquier verificable intento serio por establecer derechos, obligaciones y responsabilidades en la materia. Aquí corresponde realizar un enorme esfuerzo de los políticos junto con la sociedad para superar el estado de impunidad en que algunos de esos medios se mueven.

En ambos casos deberán buscarse consensos para establecer mecanismos sencillos y ágiles que fiscalicen y garanticen el uso legal de recursos en las finanzas partidistas, el cumplimiento en topes a los gastos de campañas, y los derechos de réplica de ciudadanos y candidatos.

Es lógico que la validez de la legalidad electoral mejorada, deberá suponer también consensos en cuanto a las sanciones que han de aplicarse a quienes incurran en infracciones y delitos, porque nuestro quebrado sistema de procuración e impartición de justi-

cia penal no tendría mínimos de respetabilidad si no se revisaran también las normas sustantivas y adjetivas del derecho electoral penal.

Adicionalmente, la equidad requiere normar la función de la representatividad en la Cámara de Diputados, porque la actual cláusula de gobernabilidad permite una banda de sobrerrepresentación que debe revisarse buscando conjugar la otra función de gobernabilidad o eficacia junto con la de representatividad.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El tercer gran tema es abrir paso a la satisfacción de un derecho humano fundamental no atendido en nuestro sistema con ingredientes autoritarios aún: el derecho a participar en la definición del bien público temporal, aquí y ahora. Hace 50 años la diputación federal panista ha venido proponiendo las instituciones de gobierno semidirecto o semirepresentativo: de la iniciativa popular, la revocación de leyes y derechos y el referéndum; primero, a socializarse en el orden municipal y estatal y luego en el ámbito federal. La respuesta priísta siempre ha sido que el pueblo no está preparado. Pero hoy las circunstancias son distintas: Por ejemplo, la pasada legislatura chihuahuense, de mayoría panista, introdujo estas figuras que adquieren carta de

ciudadanización ordenada y eficaz ya vitalizadas por esa comunidad.

La democracia electoral debe ser complementada con la democracia participativa para, como método, lograr la democracia de contenidos justos en libertad.

Chiapas nos arroja al rostro de todos⁷ el reclamo de no haber sido tomados nunca en cuenta en la definición del modelo de país, de las políticas públicas fundamentales, de la normatividad de la vida social, de las prioridades del gasto público, etc.

Tanta participación social como sea posible, habría de ser divisa de la próxima reforma electoral. Y los métodos a consensar deberán partir del dato sociológico y étnico del pluralismo étnico, cultural, racial, religioso, ideológico, económico y político de esta comunidad de comunidades que es nuestro país.

México no puede entrar al siguiente milenio sin resolver consensadamente su problema electoral, como vía que, simultáneamente, permita que por fin los mexicanos nos concentremos en atender los más graves y complejos problemas nacionales, que no se resuelva con los votos, pero que su condición de posibilidad pase necesariamente por la legitimidad en el origen y en el ejercicio del poder, por la gobernabilidad y eficacia en la integración de los órganos que han de organizar la búsqueda de soluciones democráticas, justas y con libertad.



II

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

CÉSAR CANSINO*

En contraste a lo que sucedió en la década de los sesenta, cuando se inició en América Latina una ola expansiva de golpes de Estado, no obstante la "Alianza para el Progreso" y de indicadores económicos aparentemente positivos para el desarrollo de la región, en los década de los ochenta se inició una ola expansiva democrática. Dicho proceso democratizador no sólo puso en marcha los regímenes poliárquicos de Argentina, Brasil, Perú, Uruguay y Bolivia, sino que también los gobiernos autoritarios de países como Chile, Paraguay y México empezaron a mostrar problemas para controlar a las oposiciones organizadas.

El contraste, o la paradoja si se quiere, corresponde no sólo al signo de los regímenes sino al carácter de la evolución económica. Porque a las demandas de libertades y garantías se acoplaban reivindicaciones sociales y económicas. Los nuevos regímenes enfrentarían así, desde su propia génesis, un doble desafío: mutar adecuada-

mente las instituciones y revertir la crisis económica; vale decir, consolidar la senda iniciada y actuar con eficacia en la administración de los recursos y materiales. Desafío sumamente complejo por cuanto ningún gobierno ni actor por sí sólo es un ingeniero social robinsoniano que pueda diseñar el mejor edificio posible. No se trata de un desafío que se resuelva por una decisión. Por el contrario, se trata de un proceso de decisiones múltiples en el que actores e intereses, a veces contrastantes, deben construir rutas de cooperación y conflicto.

Existe pues una estrecha relación entre la consolidación de las nuevas democracias latinoamericanas y la eficacia de las instituciones responsables de la toma de decisiones para enfrentar los enormes desafíos económicos, que como tales involucran a una gran cantidad de intereses y de actores.

En el presente ensayo intentaré analizar este conjunto de disyuntivas para el caso mexicano en la actualidad.

* Investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Huelga decir que en nuestro país ha cobrado nueva fuerza el tema de la reforma del Estado en un momento en que la transición a la democracia no termina de cuajar. Nuestra hipótesis en este ensayo sostiene que si la reforma institucional se concibe ante todo como una reforma del arreglo normativo constitucional estaremos en el camino adecuado para concretar la transición democrática en México. Para emprender este análisis, parto de una reflexión general de los problemas que el imperativo de la reforma del Estado ha colocado para las jóvenes democracias latinoamericanas en su conjunto.

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Existe consenso en que la transición democrática en América Latina ha sido en realidad una doble transición: una transición hacia instituciones políticas democráticas y una transición de una forma de Estado hacia otra. Visto en una perspectiva de larga duración éste es el gran dilema político de América Latina: cómo dar lugar, después de la crisis del modelo intervencionista del Estado, a una nueva matriz estatal, donde se redefinan los ámbitos de lo público y lo privado. El tema de la consolidación democrática en América Latina está estrechamente ligado con este último aspecto, pues las democracias de la región están insertas en un profundo proceso de reforma del Estado. Para nadie es un secreto que

en el centro de esta transformación está el imperativo de caminar hacia formas estatales de corte neoliberal, pero son igualmente conocidos los altos costos sociales que la materialización de este proyecto implica para nuestros países. En economías dependientes, los límites del neoliberalismo son más evidentes que en economías desarrolladas.

La crisis del Estado intervencionista en América Latina coincide con los procesos de transición de los años ochenta. En ese sentido, los procesos de consolidación de las jóvenes democracias latinoamericanas se empalma con dos procesos que se condicionan recíprocamente: la liberalización del mercado y el adelgazamiento del Estado social, según los principios del programa neoliberal. Es claro entonces que el estudio de los procesos de consolidación democrática en América Latina no puede hacerse sin considerar el contexto general de reforma del Estado que experimenta la región.

Como se puede constatar fácilmente, América Latina experimenta procesos de consolidación sumamente complicados y difíciles. Se trata de procesos más bien lentos e intermitentes donde prevalecen aún serias amenazas a su persistencia.

Muchos factores podrían estar explicando las dificultades por las que atraviesan los procesos de consolidación democrática en América Latina: la ausencia de una cultura política plenamente democrática en la región; la ausencia de un desarrollo socioeconómico que ha impedido la afirmación de aquellas clases o grupos sociales sus-

tentadores de la democracia; problemas de gobernabilidad debido al tipo de estructuras políticas existentes, etcétera. Pero más allá de las causas de fondo, son bastante visibles para todos los dos grandes desafíos que nuestros países deben afrontar y de cuya resolución eficaz depende en buena medida el firme establecimiento de estructuras y procedimientos democráticos: la crisis económica y la redefinición del papel del Estado.

Respecto al primer aspecto, hoy más que nunca resulta apremiante para la región impulsar mecanismos de cooperación que le permitan una inserción menos desventajosa dentro de los bloques comerciales de fin de siglo. De ello dependen en buena medida las posibilidades futuras de la región para enfrentar sus graves problemas económicos.

Por lo que respecta a la redefinición del papel del Estado, el gran desafío para América Latina es conjugar dos cuestiones aparentemente irreconciliables: un proyecto neoliberal en lo económico y un proyecto social desde lo político. En efecto, la idea de democracia en América Latina ha sido tradicionalmente asociada con el principio de justicia social más que con el de la igualdad política.

Es por ello que los actuales procesos de reforma institucional que darán lugar a una nueva matriz estatal en la región no pueden limitarse al segundo de estos significados de la democracia en detrimento del primero.

En su momento, los distintos actores sociales y políticos de América

Latina promovieron la democratización de sus países por convenir así a sus intereses, siendo el principal abrir un espacio institucional relativamente estable en el que pudieran garantizar la representación y canalización de sus demandas. Sin embargo, las difíciles condiciones de la región hicieron que muy pocos de estos actores vieran fructificadas sus expectativas. Con todo, hoy más que nunca debe alertarse de las implicaciones devastadoras para todos de una posible nueva ola de regresiones autoritarias.

Por lo que respecta a la naturaleza de las nuevas democracias de la región, a los estilos predominantes de la elaboración de políticas y a la transición en prácticamente todos los países de una matriz de desarrollo político y económico estatalista-centralizado a una matriz centralizada en el mercado, encuentro grandes coincidencias:

1. La democratización política no está necesaria o directamente vinculada a la liberalización económica. Para que estos dos procesos se conviertan en las dos caras de la misma moneda deben ser apoyados por Estados flexibles y fuertes al mismo tiempo y por una sociedad civil diferenciada y autónomamente organizada.
2. Múltiples evidencias parecen indicar que estas condiciones no se han alcanzado en ninguno de nuestros países. Los Estados latinoamericanos, como señaló alguna vez González Casanova, se encuentran en una profunda cri-

sis fiscal, y revelan una gran incapacidad para actuar como garantes de la universalización del principio de ciudadanía. Más aún, esta cuestión tiende a empeorarse debido a la ofensiva ideológica del neoliberalismo contra el Estado.

3. La sociedad civil en nuestros países es igualmente débil, fragmentada, desorganizada, pobremente articulada e incluso segmentada en términos de recursos de poder, de capacidades, de organización interna y de estrategias.
4. Bajo estas condiciones de ineficacia estatal y desarticulación de la sociedad civil, la institucionalización de la democracia resulta un objetivo sumamente difícil. En ese contexto, las iniciativas de reformas económicas y estatales en toda la región se caracterizan por: visible incapacidad de los ejecutivos nacionales en el diseño e implementación de políticas macroeconómicas; ausencia de consensos sobre las estrategias para resolver los problemas; irresponsabilidad en las acciones gubernamentales y pobres vínculos entre el Estado y la sociedad civil.
5. El consenso de Estados Unidos es muy general como para proveer soluciones reales a los desafíos de la liberalización económica. Ciertamente, los Estados latinoamericanos deben redefinir su papel de acuerdo a un modelo de desarrollo más claramente orientado al

mercado, pero la velocidad, los intercambios y la secuencia de las reformas (tanto económicas como políticas) requieren un mejor conocimiento de casos individuales antes que las prescripciones desde Washington sean introducidas en paquete.

6. Mención aparte merece el problema del narcotráfico. Tal parece que este fenómeno adquiere una dinámica propia e irresistible en buen parte de nuestros países. Hoy ya no es posible pensar la política en América Latina sin considerar la creciente penetración de la dimensión financiera del narcotráfico. Alrededor de éste no sólo se enriquece un puñado de delincuentes y de políticos corruptos, sino que su impacto macroeconómico puede resultar y de hecho resulta benéfico desde la perspectiva de su evidente estímulo al crecimiento económico indirecto.

En ese sentido, dadas nuestras condiciones reales de escasez, resulta impensable que algunos de nuestros estadistas puedan combatir abiertamente este efecto sin pagar un precio en la estabilidad interna. Por el contrario, es más frecuente que al amparo de pactos informales secretos entre narcotraficantes y gobernantes se posibilite la expansión indirecta del narcotráfico mediante actividades tales como el lavado de dinero.

En síntesis, parece haber consenso sobre el hecho de que las jóvenes democracias latinoamericanas están

desarrollando patrones diferentes a los normalmente asociados a las democracias consolidadas, estables y fuertemente institucionalizadas. Así, por ejemplo, los presidentes elegidos democráticamente en la región gobiernan muchas veces sin ser constreñidos por reglas, instituciones y otros agentes estatales. Lo cual tiene como contraparte ciudadanías desmovilizadas y poco participativas. En estas condiciones, es claro que la toma de decisiones en materia de políticas se da más por una suerte de “decretismo” que por intercambio o *trade-off*, al tiempo que los gobiernos que obtienen su mandato inicial de elecciones populares tienden a gobernar “sobre” los partidos, las legislaturas, las cortes, los grupos de interés y las organizaciones de la sociedad civil. Y en la medida que ello ocurre, crece la debilidad de las instituciones, la irresponsabilidad, la corrupción y el cinismo de las autoridades y se afirma la crisis de legitimidad.

De aceptarse este diagnóstico, estamos frente a desafíos de gran envergadura de cuya adecuada atención depende el futuro de las millones de personas que habitamos en esta parte del planeta. Es por ello que cada reunión de los representantes políticos de América Latina constituye una oportunidad y una alternativa de concertación para nuestros países. Por mi parte, considero que la consolidación de la democracia en la región no sólo supone el reforzamiento de la sociedad civil para poder resistir las tentaciones autoritarias, sino también una recomposición efectiva de la autonomía de la

comunidad política, principalmente los partidos, respecto del Estado, amén de los canales apropiados para que éstos puedan encauzar políticamente sus demandas e intereses. Pero, del lado de los partidos, estos deben encontrar nuevos mecanismos para afirmarse socialmente y tender puentes con los grupos de interés y demás organizaciones sociales. Sólo con la presencia de estos requisitos puede afirmarse en América Latina un ámbito político basado en la representación.

Ciertamente, la magnitud de los desafíos nos hace ser cautos en nuestras proyecciones. Sin embargo, creemos que aún existe en América Latina el potencial y la inventiva necesarios para encauzar nuestras frágiles democracias por el camino mucho más promisorio de la consolidación democrática.

EL CASO DE MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Hace unos semanas la Cámara de Diputados convocó a los distintos poderes así como a las organizaciones no gubernamentales y a los mexicanos en general al diseño y construcción de la reforma política del Estado. Asimismo, la Comisión de la Cámara de Diputados responsable de esta convocatoria perfiló los grandes temas a discusión: la reforma del Poder Judicial; el órgano independiente de fiscalización de las finanzas públicas de la Federación; los instrumentos de democracia semi-

directa, como referéndum, plebiscito e iniciativa popular; la reforma a los medios masivos de comunicación; una ley general de las organizaciones de la sociedad civil; la problemática de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su independencia; las facultades constitucionales de los municipios, entre muchos otros temas.

La lista de prioridades es tan extensa que nos revela de golpe los muchos déficit que en materia de diseño institucional aún nos aqueja en la perspectiva de aparejar la normatividad vigente a una de carácter plenamente democrático. Las posibilidades de que esta nueva convocatoria cuaje en alternativas más consistentes que las de otras iniciativas son mucho mayores. En parte, porque la propuesta proviene ahora del Poder Legislativo, y también porque por primera vez se cuenta con una Legislatura plural y con equilibrio entre sus fuerzas. El hecho de que sea precisamente el Congreso el que asuma ahora el compromiso de reformar al Estado resulta alentador por cuanto toca a esta instancia generar los consensos necesarios que lleven a una reforma integral de la Constitución.

Como se sabe, esta idea no ha prosperado hasta ahora, por cuanto la Constitución parecía intocable y sigue siendo para muchos casi un símbolo nacional similar a la Bandera o al Himno. Sin embargo, poco a poco ha venido ganando adeptos la tesis según la cual sólo mediante una reforma integral de la Constitución o incluso una nueva Constitución es posible plasmar en el terreno formal la voluntad de cam-

bio democrático que los diversos actores políticos dicen promover. En los hechos, sólo por esta vía es posible marcar un parteaguas definitivo con el antiguo régimen y plasmar las condiciones y el espíritu democrático del ordenamiento democrático en ciernes.

En lo personal, soy de los que considera que el diseño y la discusión de una nueva Constitución es el objeto mismo de la transición. Más aún, la reforma del Estado se sintetiza precisamente en el diseño y aprobación de una nueva Constitución. Obviamente, existen muchas razones prácticas para suscribir esta posición. En primer lugar, están los enormes déficit que en la materia han reconocido las propias autoridades legislativas desde el momento en que convocan a una nueva reforma del Estado. En segundo lugar, basta comparar la actual Constitución mexicana con la vigente en los diversos países de América Latina para comprobar que la nuestra es la más estancada y hasta retrograda de todas, no sólo en su espíritu sino sobre todo en las técnicas de organización institucional.

Pero sobre este tema que seguramente estará en el centro del debate nacional los próximos meses, quisiera asentar mi posición en cuatro puntos:

1. Toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciernen y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pueden conducir a un nuevo régimen.

Las transformaciones producto de los pactos son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de una nueva Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma.

2. Una Constitución debe propiciar un Estado de Derecho y no sólo de leyes. Un Estado de Derecho, lo sabemos todos, debe implicar una auténtica división de poderes, el federalismo, el respeto a los derechos humanos. En el caso de México, nuestro Estado de Derecho ha sido débil por dos razones. En primer lugar, no tiene vigor la relevancia constitucional, esto es, el indicador para medir la vigencia efectiva del orden constitucional. Las más importantes decisiones se toman al margen de la Constitución, por lo que no es guía de procedimientos y fundamentos para tomar decisiones. En la toma de decisiones prevalecen las reglas no escritas del sistema político. En segundo lugar, el orden normativo nacional no ha garantizado la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el imperio de la ley, etcétera.
3. La sociedad mexicana, la mayoría de los actores políticos de oposición, así como algunos del gobierno, demandan la transformación democrática de las actuales reglas políticas, tanto escritas como no escritas del sistema político mexi-

cano. Esta transformación necesariamente implica la modificación de las principales reglas jurídico-políticas del país. Es decir, una auténtica transición a la democracia en México implica una modificación sustancial de la actual Constitución política. Un cambio de régimen no democrático por uno democrático supone una nueva organización del poder y no lo que se ha hecho hasta la fecha: simples reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. Es muy común modificar y transformar aspectos aislados del sistema político, pero se olvida que un régimen político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas o interrelacionadas.

Ciertamente, los regímenes políticos constitucionales no se crean por generación espontánea, pero, después de una transición a la democracia, la nueva morfología constitucional y jurídica debe dar cuenta del cambio político operado, de la transformación del régimen. Además, debe ser sustancial para que no quede duda de que se modificaron las relaciones de poder entre los actores políticos y entre éstos y los ciudadanos.

En la perspectiva de la transición democrática conviene subrayar que toda transición pactada es resultado de modificaciones a las reglas del juego que conciernen y acuerdan los actores políticos. Estas reglas transforman las bases institucionales del Estado y pue-

den conducir a un nuevo régimen. Las transformaciones producto de los pactos son fundamentalmente jurídicas y por regla general conducen a la reelaboración de una nueva Constitución o a la negociación de profundas transformaciones en la misma. En ese sentido, parece francamente insuficiente la estrategia de apertura dominante, según la cual la reforma política es más una concesión a los partidos de oposición que una negociación en igualdad de circunstancias; más un mecanismo de legitimación de un régimen en crisis que el preámbulo de un nuevo arreglo institucional. Durante los últimos años hemos visto en México un creciente desentendimiento entre un discurso democrático expropiado por el poder y una realidad política en la que persisten muchas de las inercias autoritarias del pasado. En estas condiciones es claro que el discurso democrático manipulado arbitrariamente por las élites políticas con fines de legitimación, pervierte los presupuestos democráticos contenidos en su representación ideal; se abusa así de una retórica que en lugar de suscitar consensos, confunde y divide.

Sin embargo, cuando el uso discursivo de la democracia con fines de legitimación no logra materializarse en prácticas consecuentes, la continuidad del régimen político en cuestión comienza a resquebrajarse. La democracia deja de funcionar como retórica y se transforma en reclamo social generalizado. En lugar de garantizar cierta estabilidad, polariza a los actores políticos y aparecen con más claridad los sectores conservadores más duros

dispuestos a ignorar los impulsos democráticos en aras de mantener sus privilegios.

En ese contexto, nuevas sombras y dudas se apoderan entre quienes aspiran a construir pacíficamente la democracia. De hecho, toda transición tiene siempre un momento crucial de duda, un momento en que lo avanzado puede fácilmente evaporarse frente a los embates más reaccionarios y las inercias autoritarias. Pero se trata también de una amenaza que puede conducir a cerrar filas, a realinear a los actores políticos reformistas en la dirección del cambio democrático. En suma, puede contribuir a anular los embates autoritarios.

Es muy probable que la transición en México haya llegado ya a esa disyuntiva histórica. Muchos así lo entendemos. Es por ello que el país requiere hoy más que nunca transformaciones políticas estructurales, más allá de las meramente electorales. No basta con disminuir las atribuciones en materia electoral del ejecutivo para afirmar un auténtico equilibrio de poderes, ni conceder mayores prerrogativas al poder judicial para hacer prevalecer el Estado de Derecho y eliminar la impunidad. Más aún, no basta con una nueva reforma electoral para garantizar comicios transparentes, equitativos y eficaces, si antes no se afirmaron las condiciones mínimas de respeto al marco jurídico y legal y el partido gobernante se asume como un partido más entre otros.

Es por ello que en la perspectiva de un cambio democrático real parece inevitable llegar al planteamiento de

una nueva Constitución que simbolice y concrete el tránsito definitivo de un régimen de partido hegemónico a un régimen plenamente competitivo, de un presidencialismo fuerte a un presidencialismo acotado, de un Estado de privilegios a un Estado de derecho.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los resultados de las pasadas elecciones federales del 6 julio abrieron la posibilidad de repensar la reforma del Estado en nuestro país. Ahora ha sido la Cámara de Diputados quien ha llamado a la opinión pública a participar en la elaboración de la agenda de dicha reforma. Toca, entonces, a los partidos políticos, reunirse para discutir el procedimiento para negociarla.

La agenda para la reforma del Estado debe advertir por lo menos tres aspectos: el económico, el político y el social. Así, por ejemplo, en el terreno económico es de suma importancia insistir en asuntos como el cambio de rumbo en la política económica que se ha venido implementando en los últimos años. Particularmente, deben tomarse en cuenta algunas de las siguientes demandas: impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, revisar el Tratado Trilateral de Libre Comercio, reactivar el apoyo al sector rural, replantear el desarrollo regional en el país, etcétera.

En el aspecto político destacan las siguientes cuestiones: reformar al po-

der Judicial, fortalecer el federalismo, replantear las facultades del poder Ejecutivo, revisar algunos puntos pendientes de la normatividad electoral, adoptar los mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el *referendum* y la iniciativa popular, etcétera.

Por lo que toca al aspecto social cabe mencionar asuntos tales como: el combate a la pobreza extrema, el aumento del gasto social, el replanteamiento de programas sociales (vgr. Progresá), la descentralización de los servicios de salud y educación, etcétera.

Ahora bien, el alcance de la reforma del Estado dependerá, en última instancia, del procedimiento que se siga en las negociaciones. Así, por ejemplo, influiría de manera determinante si es el Legislativo o el Ejecutivo quien coordine las mesas de discusión y negociación. En este aspecto, valga señalar que lo más prudente sería que el Legislativo, sea el órgano que coordine los trabajos. Esto garantizaría, de entrada, la pluralidad de fuerzas políticas en la discusión. A ellas resultaría necesario sumar la presencia del Ejecutivo federal y la ineludible participación de la sociedad civil. Así, partidos, gobierno y sociedad civil serían los encargados de elaborar una Reforma del Estado que esté a la altura de la República que deseamos edificar. El acuerdo entre estos actores debería estar regido necesariamente por el consenso y la responsabilidad. De ellos depende el rumbo de la nación.



ALGUNOS PRESUPUESTOS PARA REPENSAR EL ESTADO

JAIME CÁRDENAS*

I. LOS PRESUPUESTOS DE LA REFORMA

La zigzagueante transición a la democracia mexicana ha impedido la realización de la llamada reforma del Estado o del régimen. Las razones del carácter inconcluso de la transformación de las instituciones están en las características de nuestra transición y en las dificultades para avanzar en ella. Es imposible una reforma del Estado sin transición a la democracia, a menos que de manera autoritaria una de las fuerzas políticas con posibilidades para hacerlo, llevara a cabo una modificación en el diseño institucional sin el acuerdo o concurso de los demás partidos políticos.

La reforma del Estado es parte de la transición y consecuencia de los acuerdos entre las fuerzas políticas y sociales. La transición tiene que ver con el cambio de un régimen autoritario o semiautoritario a uno democrático. La reforma del Estado es el producto de

ese cambio y conlleva la modificación del modelo de dominación en las relaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas de un Estado.

Uno de los problemas conceptuales de la reforma del Estado en México reside en que cada una de las fuerzas políticas y sociales entienden por ella cosas distintas. Para algunos se trata de ciertas reformas al marco electoral y constitucional, para otros implica una transformación integral de las instituciones, y para unos más, la reforma del Estado tiene que ver con aspectos que trascienden lo estrictamente político-jurídico, y tocan el modelo económico y social del Estado. La causa de la confusión conceptual, además de las propias posiciones políticas de los partidos y organizaciones sociales, reside en el entendimiento de lo que es la transición a la democracia, y en obviamente la no clarificación entre régimen y Estado.¹

Si entendemos por reforma del estado, un proceso de transformación que incide en el diseño del Estado y no

* Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral

sólo en el régimen político es muy oportuno señalar los presupuestos de la reforma del Estado porque ello da contenido a la noción y aclara perfectamente de lo que estamos hablando. Una vez que se delimitan los presupuestos bien se puede abundar en las agendas de cada uno de ellos.

Entre los presupuestos de la reforma del Estado que consideramos fundamentales habría que destacar: el impacto de la globalización en el Estado mexicano, el carácter multicultural y multiracial de nuestro Estado, la relación sociedad y clase política, el modelo económico y social, y el diseño institucional del Estado.

I. LOS IMPACTOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Como se ha señalado en trabajos nacionales y extranjeros² uno de los elementos característicos de fin de siglo reside en la crisis del Estado-nación. El prestigio que éste alcanzó después de la segunda posguerra se ha ido desvaneciendo por las profundas y múltiples crisis que ha sufrido: fiscal, administrativa, política y cultural. El fin de siglo ha traído además cambios fundamentales en los procesos productivos, financieros y de comercio. Las innovaciones tecnológicas en la organización, producción, transporte y comunicación han favorecido el desarrollo de un modelo transnacionalizado de la economía³, que hace posible la ubicuidad y simultaneidad del capital financiero.

Por otra parte, el dinamismo de las corporaciones mundiales, la formación de bloques económicos y comerciales, y el desarrollo de fuerzas importantes como los medios de comunicación, en los Estados han afectado profundamente la capacidad de éste para regular o controlar las funciones y los impactos de estos agentes en las sociedades particulares. La afectación e influencia de estas fuerzas endógenas y exógenas se dan principalmente en países como México que no habían consolidado su estructura estadual y que carecen de la aptitud para desarrollar el ahorro interno, la recaudación fiscal, y la solidez de un Estado de derecho consolidado.

Ante el impacto de la globalización que desocializa los intercambios económicos y que vulnera la capacidad del estado para enfrentar la autonomía de las corporaciones y de los flujos financieros debemos preguntarnos cómo el Estado nacional puede enfrentar esos profundos retos. En México se ha intentado desregular la economía, se ha adelgazado al Estado, se han obedecido los dictados de las instituciones financieras internacionales, se ha pactado un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Esas medidas, sin embargo, no han sido suficientes para enfrentar al capital financiero especulativo como se manifestó claramente durante la crisis económica de diciembre de 1994, y tampoco han robustecido la capacidad del Estado para enfrentar a las corporaciones, y a las presiones de los organismos internacionales. Por el contrario,

el Estado mexicano en ese terreno es cada vez más débil y dependiente, y lo peor, consiste en que las medidas que han sido adoptadas en los tres últimos sexenios se han realizado sin el concurso de la sociedad y de la propia clase política.

Es evidente que México no puede escapar al fenómeno de la globalización, pero lo que sí podemos es alentar el debate nacional sobre nuestro destino, y ese debate no se ha dado. Hemos caído en la tentación autoritaria y nuestra élite político-económica ha creído que México se adaptaría a los cambios mundiales con sólo dejar a las fuerzas del mercado actuar. Esta élite no ha visto con responsabilidad los riesgos de la globalización en el empleo, ingresos y bienestar de los mexicanos.

La reforma del Estado en este importantísimo campo debe enfrentar a debate la actual estrategia gubernamental con las propuestas alternativas que insisten en la globalización, pero sin olvidarse de los habitantes del país. El impacto de la globalización es más que un tema económico financiero de lucha por mercados, es o debe serlo, una recapitulación sobre las condiciones de vida de los ciudadanos. El Estado tiene que actuar con responsabilidad y señalarle a los ciudadanos las condiciones de viabilidad para el país. Institucionalmente deben ser repensados los mecanismos que se han puesto en marcha desde el sexenio anterior para defender los términos de nuestra independencia.

2. *EL CARÁCTER MULTICULTURAL DEL ESTADO MEXICANO*

La crisis producida después de la matanza de Acteal en Chiapas del 22 de diciembre de 1997, ha puesto sobre el tapete la responsabilidad por omisión del gobierno federal y estatal al haber obstaculizado o impedido la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena, y al cerrar los canales de la negociación política por muchos meses. Además, esta crisis expone las limitaciones de pensar nuestro país como un todo homogéneo sujeto a los mismos intereses y destino.

Se dice que una de las paradojas de la globalización es el surgimiento de los nacionalismos y regionalismos. Tal vez lo sea, pero el carácter multiétnico y multicultural de nuestro país siempre ha estado presente, y las políticas de integración del Estado han fracasado como se ha manifestado no sólo con el conflicto chiapaneco sino con los índices de marginación y explotación a los que se ven sometidos los pueblos indígenas nacionales.

Muchas sociedades contemporáneas son multiculturales. Es difícil proclamar la unidad y homogeneidad de la sociedad. Sostener la unidad a todo trance implica acumular la crisis. Nuestro reto en este terreno consiste en encontrar las soluciones políticas y jurídicas, que permitan la convivencia armónica y la tolerancia de distintas colectividades. Esto no es fácil y no sólo por razones estrictamente de poder o de visión de Estado.

No hemos tenido desgraciadamente en nuestro país un debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturas o étnicas, sobre si por ejemplo, estos derechos pueden ser subsumidos en los derechos individuales o las relaciones entre derechos individuales y colectivos. La filosofía política actual tiene ese y otros temas que atañen al multiculturalismo como claves en cualquier reflexión y diseño institucional.⁴

Por otra parte, tampoco ha existido en México una corriente académica que haya estudiado jurídicamente el derecho indígena.⁵ Los recientes estudios en la materia son aún muy provisionales. El carácter multicultural y étnico del país no tiene respuestas institucionales adecuadas, ni en la Constitución ni en las leyes, y los mexicanos, por lo menos los de esta generación, no habíamos tomado conciencia del problema hasta el alzamiento zapatista de enero de 1994.

Las preguntas y respuestas que demos harán surgir otro país. México después de 1994 no es el mismo. ¿Cómo construir una democracia que sea algo más que una suma de comunidades unidas entre sí únicamente por el mercado y otros sistemas de regulación?, ¿tendría algún sentido seguir hablando de sistema político?, ¿cómo impedir la segregación, el racismo y la agresión?, ¿cómo evitar que los que manejan los mercados formen un aparato de dominación que someta a las comunidades?, etcétera. Para que podamos vivir juntos reconociendo la diversidad de intereses, de convicciones

y de creencias, es preciso que cada identidad colectiva particular lleve en sí una orientación de alcance universal que posibilite el diálogo entre las culturas. Se trata de ampliar el espíritu de la democracia liberal clásica, es decir, defender en situaciones sociales concretas, el derecho de cada individuo y de cada colectividad a actuar conforme a su propia libertad respetando la libertad de los demás. No se trata de reconocer la inspiración universalista de una cultura que se imponga a las demás, sino la voluntad de individualizarla y ponerla a dialogar con otras para reunir aquello que nuestro mundo, económicamente globalizado y culturalmente fragmentado tiende a separar con fuerza creciente.

Por lo pronto debemos avanzar en la solución del conflicto chiapaneco con propuestas políticas y jurídicas. En otro trabajo⁶ he abordado los aspectos que considero torales en una reforma constitucional en materia indígena:

- a) La creación de regiones autónomas para los pueblos indios.
- b) La determinación de las bases de la Ley de Autonomía.
- c) La prohibición de cualquier discriminación contra los indígenas que tengan como origen su identidad cultural, previéndose en la legislación secundaria tipos y sanciones penales contra esa violación.
- d) Reconocimiento y protección a las culturas indígenas: lengua, organización social, económica, política y cultural.

- e) La regulación del municipio indígena.
- f) Mecanismos específicos de representación político-electoral de los miembros de las comunidades indígenas.
- g) Jurisdicción indígena.
- h) El señalamiento de las competencias de las autonomías indígenas y los métodos de controversia constitucional y legal con los poderes del estado.
- i) En las relaciones de derecho privado el establecimiento de los mecanismos de solución de controversia entre el ordenamiento estatal y el indígena.
- j) Los instrumentos jurídicos para promover el desarrollo de las regiones indígenas y de discriminación positiva en sus relaciones jurídicas.

Pienso que temas como los anteriores, muchos coincidentes con la iniciativa de la COCOPA, deben ser parte de la próxima reforma en materia indígena. Si ésta se logra se podrá construir una paz digna en Chiapas y sentar las bases del Estado pluriétnico mexicano.

3. *LAS RELACIONES*

SOCIEDAD-CLASE POLÍTICA

Aún en las sociedades avanzadas y democráticas, se plantean problemas

como los siguientes: ¿cómo resolver los problemas de la partidocracia, cómo acercar la ciudadanía a la clase política, cómo enfrentar el carácter corrupto de algunos fragmentos del estado, o el uso sectario de los poderes del gobierno?⁷

En un país como el nuestro, en proceso de transición a la democracia, con un débil Estado de Derecho, los problemas y dificultades se acrecentan porque no existe un sistema de partidos plenamente consolidado, por el carácter del régimen político aún en el poder, por la ausencia de una sociedad civil articulada, y por la carencia de una cultura y métodos políticos de rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados. La reforma del Estado en este terreno nos obliga a repensar conceptos como el de representación política, el papel de los partidos y sus vínculos con la sociedad, y el diseño institucional necesario para impedir las condiciones partidocráticas que viven las democracias consolidadas.

La representación política naciente, ya presenta signos preocupantes. La principal: ¿cómo volver compatible el régimen de partidos con otras formas de participación y representación que surgen desde la sociedad civil, desde los llamados movimientos sociales, desde los ámbitos locales de poder, desde los ciudadanos? En otras palabras, cómo conectar el régimen de partidos y el sistema político con el apareamiento de nuevas formas de participación si tenemos claro que no se trata de echar por la borda el régimen de

partidos, pero sí de conectarlo con las expresiones y movimientos de la sociedad. La reforma del Estado en este punto exige resolver un dilema: los partidos políticos mexicanos comienzan a ser desbordados por una sociedad en ciernes, y sin embargo, a pesar de ese incipiente desborde, son los actores privilegiados del sistema político.

Las soluciones al dilema seguramente pasan por la apertura de canales de participación activa de los ciudadanos en las contiendas electorales y políticas mediante figuras como las de candidaturas independientes, mecanismos de democracia semidirecta, y con fórmulas políticas en los partidos que basen parte de su organización y funcionamiento en el apoyo y concurso de los movimientos sociales. El monopolio en la representación y los riesgos de la partidocracia pueden conjurarse además de con un diseño constitucional adecuado —la existencia de órganos autónomos apartidistas de control— con la efectiva democratización interna de los partidos.⁸

La democracia interna de los partidos es un tema delicado y puede parecernos, en el momento de la consolidación del sistema de partidos, estorbo, sin embargo, será crucial si se logra la transición y la democracia mexicana se consolida. Lo será porque es el mejor instrumento con el que podrían contar los partidos para legitimarse y conectarse con la sociedad, además de que con ello se desterraría la lógica de mutua descalificación que existe entre movimientos sociales y partidos.

4. *EL MODELO ECONOMICO Y SOCIAL*

Una nueva forma de Estado pasa por definir claramente sus roles frente al mercado, frente a las áreas estratégicas de la economía y frente a la política social. Es necesario establecer los límites de la acción del Estado reconocer los roles y escenarios del mercado, y legitimar los mecanismos de participación civil. Se requiere encontrar una complementariedad entre estos tres niveles, pero al mismo tiempo respetar sus fronteras.

El mercado, como sabemos, tiende a dejar de lado a los actores sociales, a las identidades colectivas, y a los proyectos sociales. El mercado se rige por una lógica y una ética —la de la maximización y la de racionalidad instrumental— que intenta colonizar otras esferas, en especial la política, en su propio beneficio.⁹

El actual modelo económico no ha producido, por lo menos a la fecha, ningún incremento sustancial en los niveles de vida de los mexicanos, y todos advertimos que los modelos económicos están para propiciar prosperidad a los ciudadanos, y que si su implementación no lo consigue, deben ser repensados y modificados. Lo anterior no implica la negación de una edificación de la vida económica sobre la base del mercado abierto con su regulación correspondiente, lo que se sostiene es que el modelo económico debe ser organizado en torno de una reforma del sistema de bienestar social.

Dentro de las líneas del debate en la reforma del Estado que habría que destacar en este rubro se debería pensar muy seriamente en poner límites a la economía especulativa transnacional, en diseños institucionales que fomentaran el empleo, en garantizar de mejor manera los derechos sociales con instrumentos jurídicos y políticos, en definir constitucionalmente los límites del endeudamiento externo y los términos del mismo, en políticas distributivas de la riqueza en un país en donde la concentración del ingreso es altamente preocupante, entre otros muchos temas.

No se trata, y esto hay que aclararlo, de volver al Estado intervencionista corrupto y antidemocrático que México vivió durante décadas. Se trata de lograr un equilibrio entre el mercado, el Estado, y la sociedad. Mecanismos de intervención sí, pero con controles, con transparencia, y producto de una orientación pública de la economía.

En síntesis, la preocupación debe ser por socializar en la medida de lo posible, el modelo económico que hasta el momento ha estado lejano de la sociedad y sus preocupaciones, o como bien lo señala Przeworski,¹⁰ el problema al que nos enfrentamos no es liberar al mercado del Estado, o regular el mercado a través del Estado, sino de elaborar mecanismos institucionales específicos que induzcan a los diversos agentes (que operan en condiciones de mercado incompleto e información imperfecta) a comportarse de un modo colectivamente benéfico.

Este problema organizativo constituye el interés primordial de una reforma del Estado en materia económico-social.

La palanca fundamental de las modificaciones al actual modelo económico depende de la configuración de las relaciones entre el Estado y los agentes económicos privados, así como entre los ciudadanos y el Estado. Las empresas privadas tienen que obtener beneficios cuando actúan a favor de los intereses públicos y deben sufrir las consecuencias cuando no lo hacen y lo mismo es aplicable al gobierno. Las condiciones para que la intervención del Estado sea eficaz son que el gobierno pueda controlar las acciones económicas de las empresas nacionales y extranjeras y los ciudadanos puedan controlar al gobierno. La calidad, por tanto, de la intervención estatal en la economía depende de la calidad de las instituciones democráticas, y estas son, en gran parte, producto de la creatividad y de la voluntad política.

5. *EL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO*

Este es seguramente el punto fundamental de toda reforma del Estado, puesto que los anteriores cuatro presupuestos, una vez que han sido debatidos y sobre ellos se han establecido las conclusiones, requerirán de su concreción a través de reformas institucionales. De la profundidad y generalización de la transición democrática

tica depende la profundidad y generalización de la reforma del Estado. Si la transición democrática es profunda y general seguramente la reforma del Estado se manifestará con una nueva Constitución y con la modificación al sistema jurídico en su conjunto.¹¹

La actual Constitución de 1917 y gran parte del sistema jurídico que surgió de ella es inapropiado para cimentar una Constitución normativa y para responder a las exigencias de la reforma del Estado. La actual arquitectura y diseño constitucional es ya disfuncional para la nueva correlación de fuerzas, su articulado no produce certezas sino que genera confusiones con el actual sistema de partidos, no regula mecanismos e instituciones que la harían aceptable para amplios grupos sociales como los indígenas, las organizaciones de la sociedad civil o de los medios de comunicación; es una Constitución que no cuenta con la lealtad de todos, y que por su pasado al servicio del régimen político surgido en 1929 no alberga un arreglo institucional incluyente para todos los grupos políticos y sociales.¹² Por otra parte, la nueva economía, la nueva política, las aspiraciones de las presentes generaciones requieren un contrato social renovado en donde puedan sus intereses verse reflejados, un contrato social que reciba el respaldo social y la creencia en su legitimidad. El texto del 17 no puede representar todos estos intereses y aspiraciones, no puede separar lo viejo de lo nuevo, no puede inaugurar una nueva era, el cambio de régimen y de Estado a la democracia.

La nueva Constitución y el sistema jurídico que de ella surja para ser

abordada exige previamente atender los efectos del sistema de partidos y del sistema electoral en el diseño institucional. Sin desatender la realidad lo que se requiere es contar con un sistema de partidos moderno y democrático. Sin partidos democráticos y sin un sistema de partidos sólido, la transición democrática y su posterior consolidación corren riesgo. Por eso, el diseño de una ley de partidos que favorezca la disciplina partidaria con democracia interna es cuestión apremiante. Esa ley debe fortalecer las coaliciones entre las fuerzas políticas, establecer los controles democráticos a la vida interna, y sentar las bases de una competencia en igualdad de condiciones. Sin esas premisas la construcción de la democracia en México tendrá dificultades enormes y un costo altísimo.

El sistema electoral a pesar de la reforma constitucional y legal de 1996, esta urgido de adecuaciones importantes para mejorar las condiciones de la competencia política. Se requiere afinar la sobre representación en las Cámaras de Diputados y de Senadores, incrementar el control constitucional en materia electoral, facilitar las coaliciones, abordar temas como las candidaturas independientes, comunes y los mecanismos de democracia semidirecta, revisar el financiamiento público y privado, señalar mecanismos precisos para evitar la compra y coacción del voto, desregular y facilitar la observación electoral, rediseñar los instrumentos de educación cívica y capacitación electoral, y sobre todo, repensar el diseño del Instituto Federal Electoral para fortalecer su independencia y autonomía.¹³

Entre los temas propiamente constitucionales está la discusión sobre el tipo de régimen democrático a que se aspira: presidencial acotado, semi-presidencial o parlamentario. Los sistemas parlamentarios poseen ventajas indudables sobre los presidenciales en sistemas multipartido. La decisión que se toma a este respecto será crucial para la gobernabilidad y eficacia del Estado Mexicano.¹⁴

En caso de que se optara por un sistema presidencial acotado y descentralizado, se requiere revisar como lo han propuesto diversas agendas de reforma del Estado,¹⁵ las relaciones entre poderes, la independencia del poder judicial, el federalismo y la autonomía municipal.¹⁶

Otros aspectos que no puede dejarse de lado tienen que ver con la juridificación de órganos constitucionales autónomos capaces de enfrentar los riesgos de la partidocracia. Además, el nuevo diseño constitucional debe desarrollar los mecanismos para conformar un modelo económico-social cercano a la sociedad, las bases de una regulación democrática de los medios de comunicación, los fundamentos para responder a los impactos de la globalización, y el entramado que define los principios del Estado pluriétnico.

II. CONCLUSIONES

El pacto de reforma del Estado que se requiere es múltiple: es político, es social y es económico. Un pacto de esta naturaleza entrañará la modificación del actual modelo de dominación. Los actores políticos y sociales deben ser

muy conscientes de lo que está en juego para poder explicarlo y justificarlo, si ese es el caso, ante la sociedad.

La reforma del Estado exige en este tiempo una agenda con carácter de definitividad sobre la que se empieza a discutir. Es verdad que no todos los temas pueden ser tratados al mismo tiempo, hay algunos, como la cuestión indígena que tienen prioridad para la estabilidad de la República. Lo que si es apremiante es el inicio de las negociaciones. El *impasse* que hemos vivido desde hace muchos años en los que empezó la apertura del régimen no puede ni debe prolongarse ya que genera incertidumbre, desconciertos y produce crisis como la chiapaneca de finales del año pasado y de este año.

Toda reforma del Estado es un proceso delicado que comporta riesgos. Los actores de las negociaciones deben hablar con claridad y franqueza. Poner las cartas sobre la mesa. Cualquier engaño o doble juego de alguna de las partes expone al riesgo toda la operación con los costos sociales, económicos, y de viabilidad para el país que ello implica.

La reforma del Estado además de agenda puede tener un calendario. Los tres años que restan del sexenio son una oportunidad espléndida para desahogar y agotar los principales temas. Se necesita voluntad política, actitud reformadora y espíritu visionario. La oportunidad histórica que tenemos los mexicanos, en esta ocasión, es única. Ningún cambio en México hasta ahora se había realizado de forma pacífica. Este podría darse mediante el diálogo y el consenso. ¿Por qué no lo hacemos?

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ La distinción entre régimen y Estado proviene de la irresuelta y ambivalente concepción del Estado en el marxismo y en el weberianismo. Por Estado se entiende la estructura normalmente permanente de dominación y coordinación incluyendo el aparato coercitivo y los medios para administrar la sociedad y extraer los recursos de ella. Régimen, en cambio, es la organización formal o informal del poder político y de sus relaciones con la sociedad. Un régimen determina quién y cómo accede y controla el poder político. Ver FISHMAN, Robert, "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy", *World Politics*, vol. XLII, núm. 3, abril de 1990, pp. 442-440.
- ² AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "El futuro del Estado-Nación", en *Cuaderno de Debates*, núm. 11, Fundación Colosio A. C., México, 1997; KAPLAN, Marcos, "La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes", en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994; KENEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, Harper Collins, 1993.
- CAPELLA, Juan Ramón, *Fruta prohibida,, Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 242-247.
- KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Algunos trabajos en la materia son los siguientes: GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y consuetudinario*, UNAM, México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, y ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, " Constitución y derechos étnicos en México", en *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 11-27.
- ⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, UNAM, México, 1996, p.57
- ⁷ PÉREZ-DÍAZ, Víctor, "La política y la sociedad civil española ante los retos del siglo XXI", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 77, noviembre de 1997, p. 4.
- ⁸ CÁRDENAS GRACIA,, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- ⁹ Un libro que de manera desgarradora presenta los dilemas y problemas del capitalismo contemporáneo es el de FORRESTER, Viviane, *El horror económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ¹⁰ PRZEWORSKI, Adam, "Una mejor democracia, una mejor economía, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 70, Madrid, marzo de 1997, pp. 2-9.
- ¹¹ NINO, Carlos Santiago, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, pp. 13-29.
- ¹² MARVAN LABORDE, Ignacio, "¿Y después del presidencialismo?" en , *Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, p. 83.
- ¹³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Una reflexión sobre el proceso electoral y el futuro del IFE, en *Conciencia mexicana*, núm. 3, año 1, México, otoño 1997, pp.45-57.
- ¹⁴ Ver el trabajo coordinado por LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo que recoge las principales posiciones sobre el debate parlamentarismo versus presidencialismo., *The Failure of Presidential Democracy*, 2 vols., Baltimore

- y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- ¹⁵ FLORES VELASCO, Guillermo, y TORRES CASTILLO, Jorge, *La reforma del Estado: Agendas de la Transición*, México, Instituto Nacional de Formación Política del PRD, 1997.
- ¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia, Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996. En este libro se desarrolla las reformas institucionales necesarias para construir un sistema presidencial democrático y acotado.



DEMOCRACIA DIRECTA

RICARDO ÁLVAREZ A.

I. MARCO TEÓRICO

La fuente de legitimidad política más importante de nuestros días, la cual distingue claramente a nuestro siglo XX del resto de los siglos que le precedieron, es la **voluntad popular**. Todo régimen, desde la tiranía dictatorial más aberrante hasta la democracia más desarrollada reclaman para sí la voluntad popular como su licencia para mandar. Mientras que este ideal popular es, en muchos sentidos, irrealizable en la práctica, también sirve como una fuerza motivacional primaria para lograr el cambio en cualquier sistema político. De hecho, la democracia debe su existencia a sus ideales, la palabra nos ayuda a tener siempre frente a nosotros el *deber ser*. No sólo tiene una función descriptiva sino persuasiva. La democracia es la resultante de la interacción entre sus ideales y la realidad, entre el *deber ser* y el *ser*.

Nuestro título arroja las primeras interrogantes, ¿qué es la democracia

directa? ¿Implica esto que de hecho existe algún tipo de democracia indirecta? Vayamos construyendo un lenguaje común que nos permita entendernos. Giovanni Sartori se ha preocupado por la precisión de los significados de las distintas categorías y conceptos de la ciencia política. A manera de epígrafe cita a Tocqueville para iniciar su primer capítulo del libro "La Teoría de la Democracia": ***Es la manera en que usamos la palabra "democracia" y "gobierno democrático" lo que ha traído la más grande confusión entre nosotros. A menos de que estas palabras sean claramente definidas y su definición sea aceptada, la gente vivirá en una tremenda confusión de ideas, para beneficio y ventaja de los demagogos y los déspotas.*** Jovenel apuntó en 1945 que las discusiones sobre la democracia no tenían ningún sentido puesto que nadie sabía de lo que se hablaba. En general, podemos entender que la democracia contiene nociones como la de equidad política,

* Académico de la UNAM y del Tecnológico de Monterrey

soberanía popular, gobierno de las mayorías y consulta popular.

Siguiendo a Sartori podemos decir que por democracia directa entendemos una democracia sin representantes, es en cierto sentido, una democracia autogobernable. Una auténtica y literal democracia directa y autogobernable puede existir en grupos relativamente pequeños, digamos hasta una asamblea. Si la democracia directa es más grande de lo que puede ser directamente observable entonces sólo es directa por inferencia, por la noción de que no hay representantes elegidos. Algunos autores, desde Rousseau, han afirmado que ésta es la forma más pura y auténtica de la democracia. A esta corriente se le conoce como la escuela de la democracia directa o participacionista.

En la teoría, los instrumentos de la democracia directa son el *referendum*, y sus variaciones: plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular. Sin embargo, ninguno de ellos opera en un sistema de democracia directa puro, puesto que no hay tal a nivel de grandes conglomerados sociales, sean estos municipios, estados, países o naciones, aunque en la era actual, gracias a la tecnología, podría haberlos. Todas las democracias contemporáneas, fieles a su molde occidental, son democracias representativas, también llamadas indirectas. La democracia representativa es un tipo de democracia indirecta en donde la gente no se gobierna a sí misma sino que elige representantes quienes les gobiernan. Los "representacionistas" dentro

de la teoría democrática, entre cuyos autores significativos se cuentan a Stuart Mill y al propio Sartori, opinan que el poder de gobernar a todos los ciudadanos lo confieren ellos mismos, en intervalos regulares, a los representantes. En última instancia, es el pueblo quien sanciona, ratifica o cancela, periódicamente, a través de las elecciones, el mandato para gobernar de los representantes en el gobierno.

Los instrumentos de las democracias directas operan como partes complementarias de las democracias representativas, por esta razón, al *referendum* se le ha clasificado bajo el rubro de democracia semidirecta. La idea de la complementariedad es aceptada por los teóricos "participacionistas" quienes admiten que el gobierno de representación debe ser la forma institucional básica para la democracia en cualquier comunidad densamente poblada, como es el caso de los Estados contemporáneos.

Las formas semidirectas constituyen una diversidad de mecanismos o procedimientos que permiten que el conjunto del cuerpo electoral participe de manera activa en la función legislativa, o adopte decisiones políticas fundamentales, lo que en sí mismo, modifica las bases tradicionales de la democracia representativa. Así, el sufragio no sólo constituye un medio de elección, sino también se le convierte en un instrumento de decisión popular. En esencia, constituye un movimiento que desde la sociedad persigue acercar a ésta a las decisiones de gobierno, o como ha dicho Kelsen: "la

aspiración íntima del principio democrático de lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal.”

Sartori define al *referendum* como un instrumento de la democracia directa puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, sin embargo, la gente no tiene facultades para efectuar la acción sobre la que se ha decidido. Así es que cabe apuntar que el *referendum*, en algún sentido, reúne la democracia directa con la indirecta.

1.1 INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Entendemos al *referendum* como la institución básica de la Democracia Directa que engloba, como derivados de dicho concepto, las distintas modalidades como lo son el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

1.1.1 Referendum

(Del latín *referendum*, de *referre*: referir). Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. En el *referendum*, el electorado vota sobre algún asunto público.

Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totali-

dad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referendum* y el plebiscito.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarse como un acto decisivo autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Los representantes formulan la ley, pero *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Una de las principales objeciones en contra del *referendum* es el hecho de que representa un mecanismo de decisión de suma cero, esto es, un sistema literalmente de mayoría que deja sin ninguna oportunidad a los derechos de la minoría. En cada tema, la mayoría se lleva todo y la minoría pierde todo. Entre los temas no cabe la posibilidad de negociación ni de concesión. El referéndum representa la más perfecta y mecánica encarnación de un sistema de tiranía mayoritaria.

1.1.1.1 Plebiscito

El concepto de plebiscito deriva de la noción más amplia de soberanía popu-

lar, o simplemente, democracia. El Plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país, ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

El concepto de Plebiscito tiene su origen en la Roma antigua, se llamaba *plebiscitum* a la ley que a propuesta de un tribuno establecía la plebe. Al respecto Ignacio Burgoa ha escrito que: “entre el plebiscito y el *referendum* hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedente histórico, de carácter creativo y no confirmativo”. (Burgoa I. *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 340). Otros autores insisten en que no se han dado definiciones satisfactorias que establezcan claramente la diferencia entre ambos conceptos y lo usan indistintamente. Butler afirma que el término “plebiscito” adquirió mala reputación debido al uso que de él hizo Adolfo Hitler.

1.1.1.2 Revocación de Mandato

La revocación de mandato constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ésta, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que terminen su período, a través de elecciones especiales donde se les confirme o destituya. Este

mecanismo sólo puede funcionar en sistemas de mayoría puesto que se requiere la plena identificación del electorado de cada representante.

1.1.1.3 La Iniciativa Popular

Es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante las Asambleas Legislativas, o para anular una ley en particular. En México no es inédito este derecho, puesto que ha sido contemplado incluso durante la reforma política de 1977, aún cuando se limitaba a los habitantes del Distrito Federal y se requería cumplir con el requisito de recabar diez mil firmas, y la iniciativa debía ser turnada a comisiones de la Cámara de Diputados. Cabe señalar que existen requisitos muy rigurosos en las legislaciones en donde está vigente la Iniciativa Popular puesto que es indispensable, además de ser promovida por un importante número de electores, contar con una mayoría calificada—casi siempre de 2/3 ó 3/4—para que ésta prospere.

En Suiza y en Italia, el electorado tiene derecho a iniciativas a nivel federal; la iniciativa también es importante, a nivel estatal, en 26 estados de la Unión Americana: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington y Wyoming.

1.2 CLASIFICACIÓN

1.2.1 Referendum consultivo y resolutivo

El *referendum* consultivo ocurre cuando sus resultados son tomados tanto por el gobierno como por la sociedad como una amplia consulta popular y/o encuesta, en donde las opiniones del electorado pueden ser tomadas en cuenta para la toma de decisiones.

El referéndum resolutivo se verifica cuando los resultados de la consulta se deben instrumentar por acuerdo mutuo entre la sociedad y las autoridades.

1.2.2 Referendum constitucional y legislativo

Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el *referendum* constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: 1) la decisión sobre la futura forma de Estado (Italia: 2-IX-46) y 2) la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. (Constitución Francesa 4-VI-93).

El *referendum* legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de la ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una

integración al electorado en la toma de decisiones. El *referendum*, por lo regular, reviste de legitimidad a los cambios legislativos instrumentados por los gobiernos.

1.2.3 Clasificación Temática:

1. *Los temas constitucionales*, que buscan dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado,
2. *Los temas territoriales*, que como en el caso de las repúblicas de la ex-Unión Soviética tratan de arreglar diferendos y querellas en cuanto a delimitaciones geográficas,
3. *Los temas morales*, los cuales en su mayoría cruzan la línea de partidos puesto que los políticos que normalmente comparten posicionamientos políticos, difieren en sus opiniones en torno al aborto, divorcio, legalización del consumo de narcóticos, etc., y
4. *Otros temas*, en donde las consultas populares van desde preguntar al electorado si se debe cambiar el sistema de medición, o hacer cambio de horarios para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etc.

Gordon Smith propone otros criterios de clasificación para el *referendum*. El **referendum controlado** es formulado por el gobierno, quien en última instancia decide llevarlo a cabo o no. Por lo regular, este tipo de *referendum* surge cuando el gobierno de-

tecta condiciones para obtener un resultado favorable. El *referendum* controlado es **pro-hegemónico**, en el sentido de que casi siempre se obtienen resultados positivos para el gobierno. Sin embargo, en ocasiones pueden haber errores de cálculo, sobretodo en circunstancias en donde se dan cambios acelerados en un país. Es muy importante hacer notar que los *referenda* son armas en manos de los gobiernos ya que en la mayoría de estas consultas la autoridad tiende a ganar. La mayoría de los *referenda* en el mundo pertenece a esta tipología, en parte, esto se debe a que en la mayoría de las democracias no existe la iniciativa popular.

Cuando el *referendum* surge de una iniciativa popular, es por definición "**no controlado**". El resultado de este tipo de consulta, por lo regular, es adverso al régimen, por lo que también se le clasifica bajo la etiqueta de **anti-hegemónico**.

Por lo general, las autoridades gubernamentales elegidas democráticamente, utilizan el *referendum* como mecanismo para eludir la toma de decisiones que les crearía tantos adeptos como detractores.

1.3 FRECUENCIA DE USO DEL REFERENDUM EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

El uso del *referendum* ha ido en aumento en las distintas democracias avanzadas del mundo. Es notorio el avance exponencial que ha tenido este mecanismo de consulta popular en particular en las últimas dos décadas.

El *referendum* —entendido como instrumento de consulta popular que incluye al plebiscito, a la iniciativa popular y a la revocación de mandato—, ha sido utilizado, cuando menos una vez en las democracias avanzadas. En el periodo de 1900 a 1993, en Suiza se ha utilizado 414 veces; en el resto de Europa, 149 veces; en los países del Medio Oriente, 93 veces; en los países asiáticos, en 30 ocasiones; en países americanos, 49 veces; y en Australia y Nueva Zelandia, 64 veces.

II PRÁCTICA

II.1 PRÁCTICA EN MÉXICO

No obstante que para México no es del todo ajena la institución del *referendum*, su práctica en nuestro país ha sido excepcional a lo largo de nuestra historia. En la actualidad, en el marco del diálogo entre las principales fuerzas políticas del país previo a la ya tan mencionada "Reforma del Estado", la posible instrumentación de la Democracia Directa goza de cierto consenso aunque las propuestas al respecto se han planteado en términos muy generales.

II.1.1 Antecedentes de los elementos de democracia directa en México

- 1) Referendum para la incorporación del estado de Chiapas a la Federación. 1824

El 24 de marzo de 1824, mediante ley de convocatoria, el Congreso del Estado determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro del estado; de manera opcional se formularon tres alternativas a) se excluían de la decisión; b) por la federación con Centroamérica; y, c) por la federación con México. Este plebiscito incluyó a las mujeres, a diferencia de lo que sucedió en el Yaqui, estableciéndose un periodo de seis meses para que conocieran y analizaran todas las propuestas. Por excluirse de la decisión votaron 15, 724 (8.9%); por incorporarse a Centroamérica 64, 400 (36.4%), y por la federación con México 96, 829 (54.7%).

2) *Debate del Constituyente de 1956 sobre la reforma de la Constitución. Apelación al voto de los electores*

Durante el constituyente de 1856, la comisión encargada de presentar el proyecto del artículo 125, relativo a la reforma de la Constitución, propuso en el proyecto original, debatido en la sesión del 18 de noviembre de 1856, entre otros requisitos, que las reformas propuestas se publicaran en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato y que los “electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la

elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.” La comisión retiró la propuesta y presentó una nueva versión el 25 de noviembre, los criterios para la reforma constitucional se simplificaron, pero se mantuvo la idea de que las reformas tuvieran que ser votadas favorablemente por la mayoría de los electores. Después de un importante debate durante los días 25 y 26 de noviembre, quedó excluida la propuesta del *referendum* constitucional, y simplemente se estableció el requisito de la mayoría calificada y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados. El artículo quedó aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra. (Zarco, Historia p. 869-906; Zarco, Crónica, p. 786-795).

3) *Convocatoria a elecciones y reforma constitucional emitida por Juárez en 1867*

El 14 de agosto de 1867, a un mes de su entrada victoriosa a la capital de la república, Juárez da a conocer la convocatoria para celebrar elecciones para diputados al Congreso, Presidente de la República, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pero al mismo tiempo se trataba de someter a un plebiscito popular un conjunto de reformas constitucionales; en el artículo noveno de la convocatoria se establecía:

“En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su

voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución federal, reformarla o adiccionarla sobre los puntos siguientes: **Primero:** que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo. **Segundo:** que el presidente de la República tenga la facultad para poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el poder legislativo. **Terce-ro:** que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del presidente de la República o de los secretarios de despacho. **Cuarto:** que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso a sesiones extraordinarias. **Quinto:** que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del poder ejecutivo en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia. (Cosío Villegas, Daniel, "Historia Moderna de México", La República Restaurada, La Vida Política, p. 142/143).

La discusión suscitada por esta convocatoria, dividió al partido liberal y dio origen a la formación de una vigorosa oposición, cuyos motivos no eran siempre de orden público, pero que aprovechó la cosa pública para

desacreditar al Presidente y que tomó como bandera la inviolabilidad de la Constitución. La alarma era ficticia, ya que el blanco de ataque era menos el programa mismo que el medio de implantarlo y el escándalo armado por la oposición con motivo de una consulta directa del pueblo votante dio la medida de los méritos de la controversia. (Roeder, Ralph, "Juárez y su México" T. II p.417- 418).

II.1.2 Propuestas en torno a estos elementos hechas por las distintas fuerzas políticas en los últimos años

1) Iniciativas del Partido Acción Nacional, 1946 y 1988

La primera diputación federal del PAN formuló una iniciativa el 26 de diciembre de 1946, con objeto de reformar el artículo 115 constitucional para introducir a nivel municipal las figuras de iniciativa popular, *referendum* y revocación de mandato. Esta iniciativa es retomada por el PAN el 8 de diciembre de 1988, planteando reformar los artículos 115 y 116 constitucionales para incorporar estas figuras a nivel municipal y estatal, planteando que en una fase posterior "demandarían la extensión del *referendum* a la esfera federal."

2) Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, 1992

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, correspon-

diente a la LV Legislatura, presentó el 14 de octubre de 1992, un proyecto de decreto para adicionar los artículos 72, 74, 76 y 133 de la Constitución Política, con objeto de instituir la figura del *Referendum* Ratificatorio. Esta iniciativa fue particularmente motivada por la coyuntura que abrió el Tratado de Libre Comercio.

- 3) *Plebiscito Ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, 21 de marzo de 1993*

Este plebiscito fue impulsado por el PRD y otras organizaciones políticas y de ciudadanos. Los habitantes contestaron Si o No a tres preguntas: 1) ¿Está de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?, 2) ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto?, y 3) ¿Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?

- 4) *Bando Municipal del Municipio de Durango, diciembre de 1994*

El Ayuntamiento de Durango correspondiente al trienio 1992-1995, promulgó en diciembre de 1994 un Bando Municipal que incorporaba diversas figuras: plebiscito, iniciativa popular, afirmativa ficta, voz ciudadana en las sesiones de Cabildo, derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación del programa anual de

obra y servicios públicos. (ver Bando p.31, 32, 107, 108, 109).

II.2 PRÁCTICA EN EL MUNDO

El procedimiento de *referendum* tuvo su origen en Suiza alrededor del siglo XVI. La mitad de los más de ochocientos *referenda* que se han realizado a lo largo de la historia mundial se han realizado en aquél país, y el número de naciones en donde el *referendum* ha jugado un papel constante e importante en la política es reducido. En Francia se comenzó a utilizar durante la revolución de 1879; sin embargo, desapareció durante la Tercera República, para reimplantarse con la Constitución de 1946. Al finalizar la primera guerra mundial se instaura en las nuevas constituciones, entre otras, la Constitución de Weimar, la Constitución austríaca de 1920, la Constitución Española de 1931. En Italia se establece en la Constitución de 1947. En los Estados Unidos, se comienza a utilizar a partir de 1818, su uso es generalizado en los estados de la federación.

Por lo general, el *referendum* ha servido como instrumento de distensión en un contexto de crisis, ya sea para resolver algún problema en particular, o bien, justificar alguna posible solución puesta en marcha por el gobierno.

Desde 1978, los *referenda* han adquirido mayor prominencia en muchas partes del mundo: Estados Unidos, Unión Europea, Europa del Este, incluidas, desde luego, las repúblicas de la

extinta Unión Soviética, Chile y Sudáfrica, entre otros.

Los *referenda* son más comunes en países en donde se les requiere para realizar las enmiendas o los cambios constitucionales. En estos casos el gobierno no controla totalmente el *referendum*, ya que necesita urgentemente esas enmiendas y aunque lo elabora y decide cuándo se llevará a cabo la consulta, al final, está obligado a realizarlo.

II.2.1 Análisis Comparado

A pesar de que es innegable el hecho de que el uso del *referendum* va en aumento significativo en las democracias contemporáneas, un recorrido por el marco jurídico y la práctica del *referendum* en el mundo nos brinda elementos sugerentes para evaluar la conveniencia de esta práctica en nuestro país.

II.2.1.1 Marco Jurídico del *referendum* en América Latina

Colombia

El art. 6 del Acto Legislativo número 1 del 9 de enero de 1986 —por el cual se reforma la Constitución de Colombia de 1886— introduce el mecanismo de la consulta popular para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.

Chile

El derecho del pueblo a emitir opinión a través de plebiscitos es garantizado por la Constitución de Chile, como una forma de ejercicio directo de la soberanía (Art. 5). Se regula ese mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional en los artículos 117 y 118 del mismo texto.

Ecuador

La Constitución de Ecuador reconoce como derecho de los ciudadanos el de "...ser consultados en los casos previstos en la Constitución..." (Art. 32) y señala la obligatoriedad de la decisión tomada por ese medio (Art. 33). El Congreso Nacional de Ecuador, por su parte, puede solicitar al Presidente de la República que, habiendo objetado leyes que han sido aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, las somete a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el titular del Ejecutivo y el Congreso Nacional (Art. 78inc. p. en relación con el Art. 143).

Guatemala

Las decisiones políticas de especial trascendencia (entre ellas la entrada en vi-

gencia de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República o por una Asamblea Nacional Constituyente, cuando su convocatoria es exigida por el Texto Fundamental) deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos según la Constitución de Guatemala (Art. 173 en relación con el Art. 280). Tal consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

Nicaragua

La Constitución de Nicaragua señala entre las funciones del Consejo Supremo Electoral la de “organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o *referenda* que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley (Art. 73-1).

Perú

“Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”, según dispone la Constitución de Perú (Art. 260 pág.2).

Uruguay

La soberanía de la Nación Uruguaya es ejercida directamente por el Cuer-

po Electoral a través del *referendum* (Art. 82). La ley —establece la Constitución— reglamentará este mecanismo como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art. 304). Se regula, además, el plebiscito como paso último necesario del procedimiento de reforma constitucional (Art. 331) y también se establece que el 25% del electorado puede solicitar la ratificación de una ley a través del *referendum*.

Venezuela

De igual manera procede la Constitución de Venezuela (Art. 246) limitando la aplicación del *referendum* a los casos de reforma general de la Constitución.

También existe la figura de *referendum* en países como Panamá, Cuba, El Salvador y Costa Rica.

II.2.1.2 Los *Referenda* contemporáneos más significativos en América Latina

El referendum chileno del 5 de octubre de 1988

Este *referendum*, considerado como el más importante en la historia de América Latina, terminó con el régimen autoritario del General Augusto Pinochet y marcó el inicio de los gobiernos de transición apoyados por la coalición de partidos centro-izquierdistas chilenos.

En el *referendum* de 1978, Pinochet había obtenido —a cinco años del golpe militar contra el presidente Allen-

de de 1973—, el 75% de apoyo del electorado chileno. Como es obvio, los resultados son dudosos debido a la abundante propaganda a favor del régimen y a la constante represión en contra de los adversarios civiles, además de que la confección de la pregunta habla por sí sola: “*En vista de la agresión internacional desatada en contra de la patria, manifiesto mi apoyo al presidente Pinochet en su defensa a la dignidad de Chile, y reafirmo el derecho legítimo de la república para conducir el proceso de institucionalización en la forma en que beneficie a su soberanía.*” Como ha escrito Sartori “las elecciones libres sin libertad de opinión no quieren decir nada.” Este texto es un mensaje que nos recuerda a la pregunta implícita que ha formulado nuestra democracia *sui generis* a lo largo de 65 años “*Apoyo al partido de los colores patrios en el gobierno.*”

En 1980, El régimen militar de Pinochet instrumentó otro *referendum* para aprobar una nueva constitución. En esta ocasión, y a pesar de todo el aparato oficial, el régimen obtuvo el 67% de los votos. En esta constitución se asentaba el hecho de que otro *referendum* habría de realizarse dentro de ocho años con el objeto de que la sociedad pudiera ratificar el apoyo al régimen.

El cálculo de Pinochet era de triunfo, evidentemente, y estaba basado en la recuperación económica de Chile. Sin embargo, el 5 de octubre de 1988, el 56 por ciento de los votos fueron para la oposición liderada por la coalición de partidos del centro-izquierda, quienes condujeron al poder a un civil, Patricio Alwin.

El referendum uruguayo de 1992

En Uruguay se han desarrollado diez de los cuarenta y dos *referenda* de América Latina, y es el país líder en este rubro. En 1973 un golpe militar derrocó a una de las democracias más estables del cono sur. Este régimen castrense buscó legitimar su constitución vía *referendum* pero no lo consiguió ya que el voto negativo fue del 57%.

El régimen hubo de restituir la Constitución de 1967, en donde se prevé que una nueva ley deberá sancionarse vía *referendum* si el 25% del electorado así lo demanda. Esta previsión legal fue utilizada en 1989 en contra de una ley de amnistía que brindaba inmunidad por los actos cometidos bajo el régimen militar; la ley sobrevivió con el 57% de los votos, y una participación del 84% del electorado. De nueva cuenta, en 1992 se volvió a consultar al electorado sobre una ley de privatización de largo alcance. Esta vez la ley fue desautorizada con el 72% de los votos sobre una participación del 77% del electorado. Este revés para una política gubernamental constituye uno de los más decisivos en la historia de los *referenda*.

El referendum brasileño del 21 de abril de 1993

En 1985, en Brasil concluía un régimen militar que había durado veinte años. En 1988, el Congreso elaboró una constitución en donde se adelantaba que la naturaleza del nuevo régimen sería

decidida por el electorado vía *referendum* en 1993. En 1992, el país se vio sacudido por el escándalo y la posterior renuncia del presidente Fernando Collor. Debido a esta controversia, la responsabilidad de elaborar el *referendum* recayó en las cortes brasileñas. Se decidió dar al electorado dos opciones a escoger, entre una república y una monarquía y entre un régimen presidencial y uno parlamentario.

El resultado fue claramente favorable para el régimen republicano, con el 87% de los votos, y también fue clara la inclinación por el sistema presidencial, con el 69% de las preferencias electorales.

III PROPUESTA

III.1 REFLEXIÓN EN TORNO A CUÁLES DE LOS ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA QUEREMOS PARA MÉXICO, BAJO QUÉ CIRCUNSTANCIAS Y A QUÉ NIVELES

En la actualidad existe un consenso entre los mexicanos sobre la necesidad de mejorar sustancialmente nuestro sistema político y, por mejorar se entiende, sin lugar a equívocos, avanzar en el proceso de cambio democrático. Este consenso inscrito en un ambiente de transición interrumpida ha dado lugar a simplificaciones riesgosas en cuanto al diseño de las formas de gobierno se refiere. Por un lado, y como primer paso, para acceder a un régimen más

democrático dentro de un esquema representativo debemos mejorar sustancialmente las condiciones y las calidades de esa representación política. Es decir, nuestra democracia indirecta o representativa, animada por un incipiente régimen de partidos políticos es aún demasiado perfectible, puesto que existe un importante déficit democrático en cuanto a materia electoral se refiere.

Por lo que resulta prematuro, en tanto no se avance sustancialmente en la reforma electoral pendiente —la mal llamada reforma electoral definitiva— plantear los instrumentos de la democracia directa como herramientas necesariamente favorables a la democratización de nuestro sistema político.

Es ineludible, en el marco de la discusión para la reforma electoral de la agenda para la Reforma Política del Estado, la reflexión en torno a la incorporación a nuestras leyes de los instrumentos de democracia directa. Sin embargo, de acuerdo a los distintos escenarios posibles que arrojen las negociaciones entre partidos políticos —fundamentalmente— debemos tener claro qué elementos de la democracia directa convienen a México en estos momentos de tránsito ambiguo, cuáles no convienen y cuáles convienen a medio o largo plazo en el horizonte de una república fortalecida.

En México conviene destacar una particularidad de nuestro sistema político a este respecto. Nuestro régimen político, emanado de una revolución triunfante, vivió durante más de cuarenta años en un esquema de “unidad

revolucionaria”, de partido casi único y, como es evidente, en una democracia no competitiva. De tal suerte que nuestras elecciones, realizadas puntualmente de acuerdo al calendario republicano, fueron más bien *referenda* que buscaron —y lo lograron— legitimar a nuestro “peculiar” sistema político. Como muestra de esta afirmación basta ver los resultados de las “contienda” electorales entre 1928 y 1982, en donde el apoyo electoral para el partido oficial (y sus antecedentes inmediatos) oscila entre el 100% memorable, obtenido por el General Alvaro Obregón en la única reelección presidencial constitucional de nuestro siglo, hasta el “modesto” 76% (checar cifra) obtenido por Miguel de la Madrid en 1982.

Vemos por un lado, como dos terceras partes de los *referenda* realizados en las democracias avanzadas han arrojado resultados afirmativos en el rango del 60-40%, mientras que en los regímenes autoritarios los resultados han sido distintos. Por ejemplo, en Africa, sólo 9 de 92 *referenda* han obtenido menos del 90% del voto afirmativo.

Bajo esta óptica retomamos lo que aparenta ser una paradoja, el planteamiento de instaurar mecanismos de democracia directa cuando apenas se vive el tránsito de lo que Vargas Llosa llamó “la dictadura perfecta”, es decir, de un régimen de partido casi único, legitimado vía elecciones/*referendum* a un incipiente sistema de partidos competitivos.

Vale la pena matizar algunas de las ideas generalizadas que se tiene en

nuestro país, y en otros, sobre el *referendum*. Por ejemplo, se ha pensado que el *referendum* necesariamente maximiza el grado de legitimidad de una decisión porque los electores asumen que sus decisiones son más legítimas que las que pudieran tomar cualquier representante gubernamental. Sin embargo, estudios recientes elaborados en Estados Unidos confirman el hecho de que la gente no cree que el público tenga que ser más sabio que los representantes a la hora de la toma de las decisiones. Incluso existe la opinión de que muchas veces, el público carece de los elementos y la capacidad para evaluar algún problema complejo y expresar una posición al respecto. De ahí el comentario de Sartori en el sentido de que la decisión sobre los temas es secundaria a la elección de los hombres que habrán de tomar en sus manos las decisiones. (Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press). Sin embargo, la gran mayoría del público encuestado opina que el *referendum* sí da mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales sobre ciertos tópicos de interés público. Pero también, hay que considerar que si se alienta el hecho de que los representantes gubernamentales evadan la responsabilidad de una decisión y sus consecuencias y la trasladan a los votantes, entonces se debilita el prestigio y la autoridad del gobierno representativo.

Otra crítica importante para la institución del *referendum* es el hecho de que la minoría no tiene posibilidad de

obtener ninguna ganancia. En ese sentido, el que gana se lo lleva todo y por ello, la escuela de gobierno representativo argumenta que, justamente, los representantes populares, además de atender el mandato de las mayorías, tienden a considerar y a custodiar los intereses de los grupos minoritarios.

Parece lógico pensar que primero habría que consolidar nuestra democracia indirecta, representativa, es decir, nuestro sistema de partidos y sus reglas equitativas del juego, como garantía mínima de convivencia social democrática y pacífica, para luego buscar avanzar en su complementariedad con los instrumentos de la democracia directa. No se contraponen este comentario al hecho de que ambas dinámicas se puedan desarrollar de manera conjunta, siempre y cuando vayamos avanzando sobre lo que podemos llamar **transparencia electoral**.

Si pensamos como primer escenario (a) el hecho de que no haya un avance sustantivo en materia electoral, lo más conveniente sería no adoptar ninguno de los mecanismos de la democracia directa puesto que sus métodos y procedimientos, al igual que sus resultados tendrían un excesivo control por parte del gobierno y lejos de esclarecer la posición de la sociedad frente a alguna ley o algún tema, nos entramparíamos en las desgastantes batallas postelectorales.

También, en este escenario, la introducción de los mecanismos de la democracia directa, sin nuevas reglas del juego electoral que buscaran mayor equidad en la competencia, la so-

cialidad quedaría a merced de la democracia directa como instrumento del gobierno, altamente manipulable. En este supuesto se correría el riesgo, incluso, de que a pesar de que la oposición lograra un avance sustantivo en el control de las Cámaras, el gobierno tendría más herramientas para imponer su autoridad por fuera de los mecanismos de representación tradicionales.

A pesar de su intrínseco carácter democrático, el *referendum* goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente manipulable a través de propaganda y manipulación electoral. Recordemos que regímenes totalitarios y/o autoritarios, han recurrido constantemente a los *referenda* con resultados favorables al régimen con cifras mayores a los 90 puntos —y en ocasiones 99 puntos— porcentuales. Mussolini, Hitler, Franco y Pinochet buscaron legitimar internacionalmente a sus regímenes a través de sendos *referenda*, cuyos resultados favorables fueron abrumadores en su momento.

Desde luego que estos instrumentos siempre han sido herramientas de los gobiernos; sin embargo, depende del marco legal en donde operen si éstos pueden ser vistos como complementarios o refractarios a las instituciones republicanas. No olvidemos que los regímenes autoritarios y dictatoriales se han valido mucho de estos mecanismos como instrumentos de gobernabilidad. Sobre aquel episodio de 1922, en donde Mussolini accede al poder tras “la marcha sobre Roma” y que se quiso “vender” al mundo como un gran *refe-*

rendum democrático, Sartori, ha opinado lo siguiente: “En mi criterio, el derrocamiento de un gobierno o de un régimen por una manifestación de un millón de personas que obligan a otras decenas de millones a tomar refugio en sus casas no tiene que ver en nada con la democracia. Vale la pena enfatizar que la democracia por manifestación callejera no tiene nada que ver con la opinión pública ni con las nociones de gobierno por consenso. Si la democracia garantiza el derecho de decidir sus destinos a toda la gente, entonces, las opiniones que indican un consenso general o, por el contrario, un disenso general sobre el gobierno, son las opiniones expresadas por los electores en las elecciones, y solo vía las elecciones. El consenso es el principio de la democracia y solo se puede tejer a partir del prerequisite de la democracia.

Si el escenario b) fuera aquel en donde como resultado de las negociaciones entre las principales fuerzas políticas del país, incluido el gobierno, se arriba a una reforma electoral —no definitiva— sustantiva, en donde queden suficientemente discutidas y consensadas las posturas sobre: la autonomía e independencia del IFE, el “control constitucional” del ejercicio de los derechos políticos, la mayor equidad en cuanto al financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación, los distintos criterios con respecto a los porcentajes del voto para obtener y conservar el registro de los partidos políticos nacionales y acceder a las curules de representación popu-

lar, la posibilidad de las coaliciones entre partidos, las cédulas de identidad, la no identificación de los programas públicos con programas partidarios, la prohibición de la afiliación colectiva a los partidos y el uso exclusivo de los colores patrios por alguno de los partidos, y que todo esto garantizara, efectivamente, una mayor equidad y transparencia en la competencia electoral, entonces sería no sólo viable, sino muy importante la introducción de los mecanismos de la democracia directa en la práctica política del país como instrumentos de la democratización política y cultural de la sociedad mexicana.

Aún contando con un sistema electoral transparente que representara una garantía para instrumentar los mecanismos de la democracia directa, no hay que perder de vista que muchas veces éstos no representan las herramientas para el “cambio democrático” que muchos nos imaginamos.

Se piensa que el *referendum* aumenta la participación del electorado a la hora de la emisión de los votos. De hecho los participacionistas opinan que la elevada participación del electorado en la toma de decisiones es un síntoma de buena salud dentro de un sistema democrático, y que, por el contrario, la escasa participación es un signo inequívoco de enfermedad del sistema. Pero analizando algunas cifras de la participación electoral en elecciones de candidatos *vis á vis*, se observa que no hay razón para pensar que este último aumenta o alienta la participación del electorado en las urnas.

Participación Promedio en las Elecciones de Candidato y los *Referenda* Europeos. 1945-1993

Nación	Elecciones de Candidato	<i>Referendum</i>	Diferencia
Australia	95	90	- 5
Austria	93	64	-29
Bélgica	92	92	0
Dinamarca	86	74	-12
Francia	77	72	- 5
Irlanda	73	58	-15
Italia	90	74	-16
Nueva Zelandia	90	60	-30
Noruega	81	78	- 3
Suecia	85	67	-18
Suiza	61	45	-16
Reino Unido	77	65	-12

Sobre estos datos, es importante apuntar que el perfil del electorado que participa en los *referenda*, pese a que el 20% de éste emite votos "equivocados" por incomprensión del sentido de las preguntas, en general, es de un mayor nivel cultural e informativo que el del electorado tradicional.

También, el análisis comparativo de los resultados de los *referenda* en el mundo nos permiten observar que muchas veces no son instrumentos de "cambio radical" ya que la tendencia favorece a las opiniones conservadoras, y en algunos casos, llega a ver tantos triunfos de posiciones conservadoras como de posiciones liberales, como es el caso de Estados Unidos. Para citar tan solo un ejemplo de esta

afirmación podemos decir que la mayoría de los votos de los ciudadanos de la Unión Europea, expresados a través del *referendum*, en una mayoría de ocasiones, han sido "votos de cautela".

Tampoco hay que perder de vista el hecho de que el *referendum* puede convertirse en el instrumento de caída del régimen que lo propuso, tal y como le pasó al gobierno democrático de Charles De Gaulle en 1969 y al régimen autoritario del General Augusto Pinochet en 1988.

Es muy importante destacar que muchos países democráticos no han tenido ningún *referendum* nacional desde 1978, y algunos, como Australia y Francia, los han usado con menor frecuencia de lo que los hacían antes de

1978. Suiza mantiene su tradición de líder indiscutible en esta práctica de consulta popular. Solamente Italia, con cinco *referenda* realizados antes de 1978, y quince posteriormente ha incrementado significativamente el uso del *referendum*.

En México se ha dicho que la combinación del *referendum* con la iniciativa popular sería un significativo avance hacia la democracia. Si vemos la evidencia internacional en las pocos sistemas democráticos que contienen en sus legislaciones la combinación de estos dos elementos, vemos que es el *referendum* el que por lo regular a obtenido mayor éxito. El *referendum* se ha impuesto en un rango de 60% mientras que las iniciativas populares lo han hecho en un 14%.

En la mayoría de los sistemas democráticos, el electorado puede votar sólo a favor o en contra de propuestas redactadas y confeccionadas por representantes populares. En las poquísimas democracias en donde es válido que los electores sean quienes elaboren la iniciativa de ley sin ninguna clase de intervención de los representantes populares, éstas rara vez han gozado del apoyo mayoritario.

INICIATIVA POPULAR: EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Con frecuencia las iniciativas populares persiguen cambios verdaderamente radicales. En Suiza, por ejemplo, en 1987 se propuso que el control del gasto militar estuviera bajo escrutinio

popular, en 1988, el electorado buscó promover la desaparición del ejército y, en 1989, en lo que se pudiera considerar como un ataque a los derechos de las minorías, los suizos querían limitar el número de permisos de residencia para extranjeros en su país. Todas estas iniciativas no lograron la mayoría requerida; obtuvieron, respectivamente, el 36%, el 40% y el 33% de las preferencias electorales. El intento fallido de limitar la residencia de los extranjeros en Suiza nos permite apreciar, al igual que otros ejemplos en Estados Unidos, que, curiosamente, las mayorías que se expresan en la consulta popular son conscientes de la defensa de los derechos de las minorías.

REVOCACIÓN DE MANDATO: EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

A principios del siglo XX este mecanismo se incorporó en Estados Unidos. La mayoría de los estados de ese país lo han incorporado en sus constituciones locales y se aplica a los representantes (incluyendo a los jueces) estatales y municipales. En Suiza, se conoce como el *Abberufungsrecht*, y sirve para pedir la disolución de las asambleas representativas. En otros países está establecido como procedimiento para provocar la destitución del Presidente de la República: Constitución de Weimar (Art. 43) y Constitución española de 1931 (Art. 82).

Por todo lo anteriormente expuesto y por la urgente necesidad que tenemos como país de impulsar una

mayor cultura democrática que sustente a un régimen democrático de partidos políticos competitivos, la democracia directa debe verse como un complemento de la democracia representativa. Como lo apunta Lijphart, las elecciones competitivas son las que generan la democracia. Sin embargo, aún en el escenario de una reforma

electoral profunda que generara las condiciones de lo que hemos llamado "transparencia electoral", México podría adoptar el *referendum* de carácter consultivo, cuya práctica sin duda coadyuvaría al desarrollo de una cultura democrática y normaría los criterios del gobierno a la hora de la toma de las decisiones.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

David Butler and Austin Ranney, *Referendums around the World, The Growing Use of Direct Democracy*, 1994

Arend Lijphart, *Referendums in Representative Democracies & Rational, Prescriptive, and Empirical Models of Democracy*, Democracies

Referendum, Diccionario Electoral CAPEL José Luis Correa Villanueva, *Formas de Consulta y participación ciudadana, indirecta y directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular*

Sartori, Giovanni, *Theory of Democracy revisited*

Rourke John, *Direct Democracy and International Politics*

Farley, Lawrence, *Plebiscites & Sovereignty*



REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

GUILLERMO FLORES VELASCO*

La transición democrática es en su concepción general el pacto entre las élites del poder y las oposiciones para el cambio de la naturaleza del régimen. En nuestro país implica tornarla de autoritaria en democrática, significa la renuncia a la vía violenta y la reafirmación de que las nuevas normas a las que aspiramos se procesen por la reforma a las leyes existentes y por los procedimientos que contemplan las mismas.

Una reforma del Estado en profundidad es en realidad un cambio radical en el ejercicio del poder y en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por ello, la transición es compleja y podrá realizarse sólo si partimos de reconocer que las élites del poder están convencidas del desgaste de las instituciones y de su ejercicio del poder, si podemos ver que en ellas existe voluntad para el cambio, si podemos encontrar en sus planteamientos los puntos de coincidencia y si podemos reconocer mutuamente como interlocutores válidos de la reforma del Estado.

La reforma del Estado, en el México actual, no se puede imaginar aleja-

da de la concepción de la transición pacífica, puesto que nos proponemos no sólo revisar los contenidos de las reformas a las instituciones del Estado, cambiar las relaciones entre éste y la sociedad, las relaciones entre los poderes del Estado y las nuevas normas que regularán dichas relaciones, sino también resolver el método para alcanzar los acuerdos para procesar los cambios.

Estamos viviendo plenamente en el ambiente de la transición. Es una gran coyuntura histórica que nos permite la demolición pacífica de un régimen y nos ofrece la oportunidad de construir una nueva República. Esta transición mexicana es original porque a diferencia de las cuatro grandes coyunturas en la historia desde el México precolombino –que culminaron en la colonización, la Independencia nacional, la reforma del siglo XIX y la Revolución Mexicana de 1910-1917–, por primera vez el régimen establecido está en posibilidad de no ser aplastado por el bando opositor y por la vía del diálogo lograr grandes acuerdos. La respon-

* Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

sabilidad histórica del momento es inmensa. Los actores políticos deben conducirse a la altura de nuestra historia. México así lo necesita y merece.

El proyecto nacional de la reforma del Estado es en esencia un proyecto de largo aliento para alcanzar la democracia, la paz, la justicia, el bienestar, el desarrollo social y la modernización del país en la estabilidad y la gobernabilidad. Los escenarios de la transición, sus espacios de negociación y las agendas, son múltiples y variados, por ello deben abordarse con una visión global y una gran flexibilidad para sortear las dificultades del tránsito. La transición es un proceso condicionado a la incertidumbre; su desarrollo y desenlace dependen de múltiples actores. Cada uno de ellos participa con su visión de nación, intereses, aspiraciones, de la correlación de fuerzas, resistencias al cambio y de otros factores muchas veces ajenos a los actores. Es el resultado de innumerables reflexiones, propuestas, debates, negociaciones y acuerdos sobre los temas de la vida económica, política y social del país. Es en todo caso un proceso social que se realiza gracias al trabajo de los actores políticos para crear los instrumentos y las estrategias que hacen posible concretar los acuerdos que impulsan la transformación democrática de la República.

La transición se construye en la diversidad, con la contribución de instituciones del propio Estado y de ciudadanos preocupados por lograr el cambio democrático por la vía del acuerdo pacífico pactado.

El diálogo es un ejercicio nuevo en la política mexicana, que día a día gana terreno; es el fin y el medio de la normalidad democrática; es la forma de hacer valer la razón sobre la fuerza y vencer las naturales resistencias al cambio. Seguramente el diálogo, y el consenso como uno de sus productos, se perfeccionará y será fórmula cotidiana para destrabar conflictos.

La reforma integral del Estado demandará voluntad y responsabilidad política de todos los actores para comprometerse en la construcción de acuerdos en torno de la gran reforma que México necesita, ya que debemos alejar también el riesgo presente de la intolerancia, el autoritarismo y la violencia social.

La transición a la democracia en México avanza por un largo y complejo proceso. Es sin duda un tránsito singular que tendrá como resultado el cambio de un régimen básicamente autoritario a otro consensual, es decir democrático. Es en este espacio, precisamente, donde se inscriben las negociaciones que culminaron en la instalación de una mesa central, la aprobación de una agenda general, la firma de los acuerdos de la reforma electoral y del Distrito Federal en el Congreso y la realización de las elecciones federales de 1997. La búsqueda del acuerdo para la reforma electoral y la realización –con normas aceptadas por todos– de las elecciones del pasado 6 de julio son pruebas irrefutables de la eficacia del diálogo, que puso en el centro de la discusión posiciones respecto a temas de una agenda acorda-

da entre las partes; y son esperanza de triunfo de la transición pacífica y pactada. Avances esperanzadores que dejen abiertos espacios emergentes para la negociación de un nuevo "pacto social".

La transición democrática presupone el proceso de comprometerse a conquistar por la vía electoral el apoyo de los ciudadanos; y desde los espacios de poder que se vayan conquistando dentro del marco de la ley, proponerse el cambio de las normas y políticas públicas; presupone también que los acuerdos que tomen los actores deberán tener su traducción legal, como ya lo observamos en las conclusiones en materia electoral y del Distrito Federal que se materializaron en reformas constitucionales y reglamentarias. La transición democrática será de sólida construcción si se funda en la ley y en la fortaleza de nuestras instituciones no para preservarlas, sino para transformarlas en el sentido y ritmo que demandan los mexicanos. Esto de ninguna manera significa la renuncia a la movilización y a la participación ciudadana, más bien la reafirma y la orienta, la impulsa y potencia la transformación.

La transición es sucesión de hechos y mezcla intensa de propuestas y contrapropuestas, coincidencias y discrepancias, negociación y rompimiento, protagonismo y anónimas participaciones, información y consultas, pasión y sentimientos, acuerdos parciales, firmas y compromisos. Vocación alternativa de discusión y voluntad para converger, voluntad y empeño de la lucha de hombres y mujeres por un

México democrático. La transición se expresa en planteamientos, pronunciamientos, llamamientos y movilizaciones de los partidos y de la sociedad sintetizados en agendas que reflejan sus visiones, que le dan contenido y son palancas para influir en el curso de las reformas.

La agenda de la reforma del Estado nos plantea el reto de una acción colectiva, de un propósito social, lo que quiere la sociedad, lo que desea la mayoría de los ciudadanos, la reforma de las instituciones del Estado que proponen los partidos para toda la sociedad, no sólo para sus militantes; es una comprometida disposición para el diálogo y el debate en donde la búsqueda de coincidencias es el piso para continuar avanzando y los disensos son los posibles escenarios futuros del acuerdo.

En este tiempo mexicano, el gran reto es el diseño de una agenda que mire de frente a las necesidades del país para el próximo siglo; que sea crisol de propósitos renovadores; espacio plural de diálogo y tolerancia; alternativa de los poderes públicos y los partidos para cambiar las condiciones adversas al tránsito pacífico, para hacer realidad los propósitos democráticos de la sociedad y someterla a ésta para su consideración, valoración, enriquecimiento y lograr el más amplio consenso social.

Es imperativo pasar de los planteamientos generales y abstractos a formulaciones más precisas sobre las instituciones, las políticas y programas del Estado democrático que nos proponemos. Se pueden construir las ca-

racterísticas del nuevo Estado mexicano si las distintas posiciones se reconocen en la síntesis y no en la exclusión, si encuentran un punto común en el que se acerquen las posiciones y reconozcan que la transición pacífica e institucional es la vía para lograr la reforma del Estado acordada por todos los actores.

Podemos valorar los activos y pasivos reales de la transición mexicana si observamos el proceso desde una visión de conjunto y una óptica desprovista de los intereses de coyuntura, despojada de la pasión y el impacto del momento; con una reflexión serena y objetiva de lo avanzado, apreciando en toda su dimensión la importancia del diálogo como la vía más eficaz para la solución pacífica de las controversias y la concreción de acuerdos. Entender la visión general que los actores tienen de la realidad mexicana y sus propuestas programáticas para transformar nuestras instituciones; valorar la jerarquización que dan a los problemas y los ritmos para atenderlos y a partir de estas concepciones resaltar las coincidencias y enfocar las diferencias. Justipreciar el intenso debate que se da en el seno de los partidos en torno a su táctica general, como reflejo de la necesidad de los cambios que demanda la sociedad.

Observar con claridad las diferencias no sólo de matiz respecto a los temas de las agendas, de los ritmos, de los espacios para procesar las transformaciones estructurales de la sociedad y de la definición de quiénes son los interlocutores válidos para procesarlas;

dimensionar también los temperamentos, las desconfianzas, los intereses y tácticas electorales de los actores institucionales, que al ser expresados en los momentos estelares de la transición mexicana, sin ninguna duda se mezclan con un gran propósito reformador.

Más allá de las concepciones que sobre la reforma del Estado tienen los actores, pensamos que debemos partir de la situación nacional e internacional que observamos, del análisis y de la comparación de sus propuestas para buscar en la conciliación la mejor opción para lograr los acuerdos y la certidumbre que requieren estos tiempos convulsos. Perderse en planteamientos particulares o coyunturales alejados de las necesidades estructurales del cambio para hacer posible la reforma del Estado es un lamentable error, con el agravante de que de todos modos mucha de la actividad política cotidiana está inmersa en una anticipada campaña política electoral, pues debates sobre temas de la agenda política se transforman en definiciones donde se trata de ganar la simpatía de los electores.

Son diversos los temas de la transición que han estado en el debate en los últimos años: el modelo económico y las alternativas a la crisis económica y sus costos sociales, el conflicto de Chiapas y su relación con la paz y los derechos de los pueblos indios, la reforma del Poder Judicial, la seguridad pública, la democratización del Distrito Federal, la reforma electoral y de manera general la negociación de

la agenda misma de la reforma del Estado.

Aunque pareciera a primera vista que seguimos anclados en los mismos problemas, no ayuda en interés de la verdad decir que nada se ha resuelto, ni tampoco que por diversas razones se considere que se ha avanzado mucho o que por las dificultades que se presentan no hay condiciones para continuar.

La verdad es que en algunos temas hemos avanzado más, como los de la reforma electoral y la democratización del Distrito Federal; en otros se avanzó sin el consenso de todas las fuerzas, como fue el caso de la reforma del Poder Judicial; en otros se han tenido avances combinados con retrocesos y estancamientos, como el conflicto de Chiapas; y en otros como la política económica, ésta se ha implementado aun en contra de la abierta oposición del PRD y sólo a partir de unos cuantos meses se vislumbran posibilidades de avanzar en acuerdos, forzados también por la nueva correlación en la Cámara de Diputados.

La reforma electoral de 1996 es una reforma trascendental porque retoma más del noventa por ciento de las propuestas de los partidos de oposición y de las organizaciones ciudadanas, porque es la más significativa de las sucesivas reformas desde 1977 y porque es el hecho más contundente para posicionarnos en el rumbo de la transición democrática, como quedó demostrado en las elecciones de 1997, ya que se cambiaron las condiciones para realizar elecciones más equitati-

vas y se establecieron reglas más justas para estructurar la representación popular en el Congreso de la Unión.

Además, esta reforma permite incorporar aspiraciones reivindicatorias y programáticas de la sociedad, abre la posibilidad de arribar a nuevos acuerdos democráticos y, lo más importante, cumple una vieja demanda social de hacer elecciones legales, equitativas, imparciales, legítimas y verdaderas.

Con la reforma se redujeron al mínimo las impugnaciones contra los órganos electorales, el padrón electoral, la legalidad y legitimidad de las elecciones y hay avances importantes en materia de justicia electoral. Se están generando condiciones para una nueva cultura democrática en la sociedad en el respeto a la legalidad, al sufragio popular y al generar la confianza en las instituciones y en los procesos electorales.

El nuevo diseño institucional de la representación popular y las nuevas condiciones de equidad y justicia electoral posibilitan la alternancia, nuevos equilibrios democráticos y contrapesos al poder. Las garantías a los ciudadanos de optar y decidir sobre diversas ofertas políticas y la posibilidad real de que la pluralidad de la sociedad mexicana pueda expresarse en el poder, crean mejores condiciones para dirimir los conflictos y garantizar así el objetivo de la democracia.

El reconocimiento de los avances y potencialidades de las reformas no debe nublar nuestra razón para, por una parte, denunciar por la vía jurisdiccional violaciones a la ley y por otra,

continuar planteando en la mesa del debate nacional los temas pendientes o insuficientemente resueltos.

Las normas constitucionales y reglamentarias esperan reformas a temas como la ampliación de los derechos ciudadanos, los derechos de asociación, el uso de los colores patrios, la democracia participativa, los medios de comunicación tanto en su aspecto más general –de los derechos del Estado, concesionarios y usuarios– como para incorporar la equidad en los procesos electorales y vigilar el cumplimiento de las reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen reformas en las entidades federativas.

El desafío de hoy es renovar el compromiso, avanzando en los temas que fueron materia de los acuerdos iniciales, tanto en la mesa central como en el Congreso. Impulsar consensos sustanciales para la reforma integral de las instituciones del país que se plasmen en una nueva Constitución Política que permita a los mexicanos convivir en la paz, la libertad y la justicia con un desarrollo económico sustentado en la equidad y en la salvaguarda de nuestra soberanía nacional.

Después de las elecciones del 6 de julio, en la transición se presentan nuevas condiciones y diversos escenarios. El peor enemigo que tenemos es el tiempo –si queremos avanzar en reformas durante el sexenio del presidente Zedillo–, pues se tiene escasamente un año para que la negociación y desahogo de la agenda de la reforma del Estado no se empate con las campa-

ñas electorales federales del 2000, que necesariamente llevarán a los partidos a la confrontación por ganar el voto ciudadano. La nueva correlación nacional en la Cámara de Diputados, en el Senado, en los congresos locales, gubernaturas y ayuntamientos ofrece también escenarios contradictorios que por una parte invitan a la confrontación por ganar el liderazgo, pero al mismo tiempo obligan al acuerdo para obtener la gobernabilidad. Emprender las acciones indispensables para la transición demanda a los partidos su fortalecimiento programático y estructural, a los gobiernos mayor capacidad de respuesta en la gestión pública y a los órganos legislativos mayor eficacia para procesar el cambio.

La reforma del Estado debe partir de que se encuentran en contradicción distintas formas de ver la realidad nacional y la situación internacional, diferentes propuestas de cambio de las instituciones y distintas visiones del proyecto nacional.

Por lo anterior, no está de más proponerse revisar la situación internacional y compararla con la existente hace diez años o, mejor aún, de la prevaeciente en 1982. Encontramos grandes diferencias, no sólo cambios cuantitativos sino estructurales, en la política y economía mundial: la desaparición de la confrontación entre las grandes superpotencias, el fin de la guerra fría, el cambio de la naturaleza del sistema político en los países socialistas de la Unión Soviética y la Europa del este; la conformación contradictoria de tres grandes bloques económi-

cos en un mundo de economía abierta, global y hegemónica y en el caso particular de Europa, con grandes avances en la unificación política; la pérdida de liderazgo, de iniciativa y protagonismo de los países llamados del tercer mundo, no alineados, del bloque sur o grupo de los 77; la derrota en los intentos por un nuevo orden económico y financiero internacional y el fracaso de políticas de defensa de los precios de las materias primas; el avance de los valores de la democracia de Occidente al mundo entero y su maduración en procesos de transición democrática, en particular en América Latina; el desplome de los precios de las materias primas y la revalorización de los productos manufacturados sobre todo los de alta tecnología; del nuevo dinamismo económico y creciente protagonismo político de los países del sudeste asiático llamados “los tigres del Pacífico”; la interdependencia comercial, financiera y tecnológica entre todos los países y bloques; y los avances espectaculares en la informática y las telecomunicaciones.

Son cambios significativos que se nos presentan, que tenemos que reconocer y valorar, ya que es en este entorno objetivo en el que se inserta nuestra nación y a partir del cual debemos proyectar nuestra incidencia en el escenario mundial, aprovechar las oportunidades para nuestro desarrollo nacional evitar los embates de la competencia y la especulación y naturalmente incidir en cambios para un orden internacional más justo.

Este nuevo entorno internacional debe ser motivo de reflexión por parte de todos los partidos, las organizaciones sociales y la sociedad entera, si nuestro país desea irrumpir en el siglo XXI como una nación moderna, democrática, con un desarrollo económico sostenido y con la posibilidad de garantizar justicia social para todos.

También debemos revisar nuestra realidad nacional pues, insistimos, la reforma del Estado tiene que ver con visiones de largo plazo, con transformaciones de las estructuras políticas, económicas y sociales. Dichas transformaciones no se pueden impulsar al margen de la realidad, ni de las disposiciones subjetivas de cambio en nuestra sociedad.

Los cambios en nuestro país en los últimos quince años no pueden ser menos significativos. En lo político podemos observar la declinación acelerada del partido oficial y casi único, la pérdida de su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el surgimiento de una pluralidad paulatina en el Senado de la República a partir de 1988; gobiernos de oposición en entidades federativas -desde 1989 en Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y el Distrito Federal- y en las principales ciudades del país y en un creciente número de municipios con una progresiva pluralidad en los ayuntamientos; entidades con gobiernos divididos donde el Congreso no corresponde al partido que gobierna y nuevos equilibrios en la mayoría de las legislaturas de los estados.

El fin del sistema del partido casi único se acelera por una esclerosis que le produce incapacidad al sistema para mantener el crecimiento económico, la estabilidad política y la paz social. Es lento para procesar la reforma política que asegure niveles de normalidad democrática a la altura de los vigentes en todo el mundo y es impotente para generar nuevos consensos sociales. La crisis del PRI radica en su pérdida de olfato y en la indefinición para formular un programa político para los nuevos tiempos, para su democracia interna, la selección de sus candidatos, la promoción de sus liderazgos y para crear una nueva relación con las instituciones del Estado y la sociedad.

En contrapartida observamos el impresionante fortalecimiento de los partidos de oposición: el PAN pasa de ser un partido minoritario a ser la segunda fuerza electoral en el ámbito nacional, muy cerca del PRI, gobernando poco menos del cuarenta por ciento de los mexicanos; es segunda fuerza en el Senado, tercera en la Cámara de Diputados, segunda en más de la mitad en los estados y es gobierno en la mayoría de las ciudades más importantes del país.

En los últimos tres lustros el proceso de confluencias y decantación de las fuerzas políticas es impresionante; vemos aparecer al PSUM, PMS, PFCRN, PT, PVEM, PDM, PCD y observar el nacimiento de una fuerza emergente –el PRD– que en menos de ocho años se ha convertido en la tercera fuerza electoral del país, la segunda en la Cámara de Diputados y que a partir de

diciembre de este año es gobierno en el Distrito Federal. También han desaparecido algunas organizaciones y partidos. En síntesis, hemos sido testigos del proceso de conformación y surgimiento de un nuevo sistema de partidos que todavía no alcanza a consolidarse ni estabilizarse.

Este proceso de transición no podría entenderse si lo aislamos de la gran ruptura del sistema en 1987. Paralelamente a las sucesivas reformas al sistema electoral y de representación, se produce el agotamiento del modelo económico del “desarrollo estabilizador” y se imponen profundas reformas en materia económica desde 1982, sin reconocer el deterioro brutal de las condiciones de vida de las clases medias y de los sectores más desprotegidos. En la emergencia surgen nuevos actores en las organizaciones de la sociedad que actúan dentro y fuera del marco del corporativismo; los medios de comunicación se hacen más críticos y la presión internacional se intensifica desde los organismos económicos para democratizar al país.

A partir de 1982 hemos observado grandes cambios, pero se trata sobre todo de la implementación de una profunda reforma que pretende corregir los evidentes rezagos estructurales que se empiezan a manifestar desde mediados de los años sesenta y que Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo no habían podido contener; problemas en la producción y productividad de las actividades agropecuarias, agroindustriales, manufactureras y de servicios, desorden en las finanzas pú-

blicas –déficit financiado con deuda pública interna y externa, dependencia de la renta petrolera, inflación incontrolada, devaluaciones, desequilibrios y rezagos en los precios, sobre todo de los productos del campo, política tributaria desproporcionada e inequitativa–, crecientes desequilibrios en nuestra relación comercial y financiera con el mundo, sobre todo con Estados Unidos, decremento en los niveles de bienestar de las clases medias, de los obreros y de los campesinos, acelerado centralismo que provoca graves distorsiones en nuestro desarrollo urbano y regional, indefiniciones en política poblacional, sobre todo en la tasa de crecimiento y en los flujos migratorios, creciente dependencia tecnológica, etcétera; en síntesis, el agotamiento de un modelo y la incapacidad de generar una alternativa, impacta negativamente en los niveles económicos y sociales de la mayoría de la población.

En el último cuarto de siglo el sistema político mexicano ha vivido un conjunto de cambios que han transformado su naturaleza, su carácter, sus reglas y su forma de operación. La cultura política de México ha transitado de un sistema basado en la hegemonía de un solo partido a otro en que la pluralidad irrumpe en forma gradual a través de la competencia electoral y la alternancia en los cargos públicos de elección popular.

La reforma económica iniciada por Miguel de la Madrid y continuada consistentemente por los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, bajo la doctrina del neoliberalismo y la eco-

nomía global, logró ganar terreno porque propuso e inició el llamado cambio estructural: el relativo equilibrio de las finanzas públicas, la privatización de las empresas públicas, el fin del Estado benefactor, la reorientación del gasto social, la reestructuración del sistema bancario, el papel de la iniciativa privada, la deuda externa, la desregulación de los aranceles, la economía abierta al extranjero, la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El paso obligado de una economía cerrada y protegida a una economía abierta y de libre comercio sustentada en las fuerzas del mercado y sometida a un impresionante proceso de globalización tecnológica y comercial, produjo reacomodos y turbulencias que sacudieron los cimientos del sistema político presidencialista que por más de cinco décadas garantizó estabilidad, desarrollo y gobernabilidad.

Sin embargo, esos gobiernos se desentienden de los costos sociales y sus consecuencias políticas y se resisten a las demandas de una sociedad irritada por la crisis económica. “Los bajos resultados de la reforma económica –asegura Héctor Aguilar Camín– acabaron de nutrir así los cambios en la dimensión política, acabaron de llevar al primer plano de las exigencias nacionales la implantación de un sistema democrático que controle al gobierno, proteja a la sociedad de sus equivocaciones inconsultas y le dé instrumentos para cambiar de gobernantes y de partido gobernante cuando sus errores así lo ameriten”.

Estos son los cambios estructurales que nuestro país ha vivido en el ámbito nacional e internacional, que todos los actores podemos reconocer como hechos objetivos, independientemente del matiz, profundidad, responsabilidad y causalidad y que insistimos deben tomarse en cuenta para el proyecto nacional que acordaremos los actores.

1994 es un año crucial en la historia de la transición mexicana. El levantamiento armado del EZLN desencadena una crisis en la campaña presidencial del PRI y un cambio de la actitud del gobierno frente a planteamientos del PRD en materia de reforma electoral. El homicidio de Luis Donaldo Colosio conmociona al país y profundiza las graves contradicciones del partido del gobierno. Es en este contexto que se inscribe un acuerdo sin precedentes entre los candidatos a la Presidencia de la República y se promulga la reforma política que ciudadaniza a los órganos electorales, crea mejores condiciones para la competencia y por primera vez hace posible un debate televisado entre los candidatos presidenciales de los tres partidos más importantes del país. Las elecciones del 21 de agosto del 94 fueron más imparciales pero siguieron siendo inequitativas. No olvidemos que en el mismo año de 1994 otros acontecimientos estremecieron al país: en el mes de septiembre fue asesinado el licenciado José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del CEN del PRI y virtual coordinador del grupo parlamentario en la cámara baja. El 21 de diciembre se

desata una nueva crisis económica que no sólo golpea a las familias, a los trabajadores y a los más pobres del país, sino al gobierno y a las grandes y medianas empresas. Se pone en evidencia al modelo y a sus operadores, pero también es una llamada de atención al gobierno para que convoque al diálogo y la negociación.

La transición mexicana en los últimos cuatro años ha transcurrido por varias fases: los acercamientos al finalizar el sexenio de Salinas y los acercamientos entre los partidos y el Ejecutivo federal propiciados por el doctor Ernesto Zedillo a inicio de su periodo; la suscripción del Acuerdo Político Nacional en enero de 1995; el establecimiento de la mesa central y la definición de la agenda de la reforma del Estado –entre mayo y diciembre de 1995–; la suscripción de los acuerdos sobre las conclusiones de la reforma político electoral y de la reforma política del Distrito Federal y la aprobación de las reformas constitucionales –entre julio/agosto de 1996–; el relativo estancamiento durante 1997 por el proceso electoral federal; y el surgimiento de una nueva correlación nacional después del 6 de julio.

Conviene destacar para reencauzar la transición, los avances logrados en las negociaciones de la agenda para la Reforma del Estado, la metodología, los espacios de negociación y los interlocutores reconocidos. Sobre la agenda de la reforma del Estado los acuerdos sintéticamente son:

El 17 de enero de 1995 los partidos políticos, y como testigo de honor

el Presidente, firman en los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional “promover a la brevedad el inicio del diálogo democrático nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de consenso. El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones, los partidos políticos y la sociedad civil. El paso más urgente es la reforma electoral...”

En mayo de 1995 y ratificado el 27 de noviembre en la mesa central para la reforma del Estado, se acuerda una Agenda para la discusión de la Reforma del Estado, para abordar la reforma de los poderes públicos y nueve instancias para tratar:

- a) Reforma electoral;
- b) Fortalecimiento del Poder Legislativo;
- c) Procuración e impartición de justicia;
- d) Impulso al federalismo;
- e) Reforma política del Distrito Federal;
- f) Derechos indígenas;
- g) Comunicación social;
- h) Participación ciudadana; y
- i) Atención a problemas de coyuntura.

En el análisis de la reforma de los poderes públicos, la mesa central pro-

pondría al Ejecutivo la discusión de temas relacionados con la Administración Pública Federal. La mesa central determinaría las modalidades para recoger los planteamientos del EZLN, con el apoyo de la COCOPA, en torno a la reforma del Estado.

El 14 de diciembre de 1995, el Congreso de la Unión acordó por consenso abordar por medio de una Comisión Plural del mismo, el desahogo de la siguiente agenda de reforma del Estado:

- a) Equilibrio de poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo;
- b) Nuevo federalismo;
- c) Derechos indígenas y regiones étnicas;
- d) Seguridad y justicia;
- e) Nueva relación del gobierno con la sociedad;
- f) Medios de comunicación; y
- g) Planeación democrática para el desarrollo.

En los compromisos finales que asumen los participantes en el proceso de diálogo sobre la reforma electoral el 25 de julio de 1996, en el punto 5 se señala que se “iniciará de inmediato la negociación para continuar con la reforma del Estado alrededor de los temas: fortalecimiento del Poder Legislativo, medios de comunicación y federalismo.” Y se agrega: “El compromiso es elaborar las iniciativas correspondientes antes del inicio de las campañas electorales de 1997.”

Entre septiembre y noviembre de 1997 –aunque no existe un acuerdo colectivo– los encuentros bilaterales entre partidos y de éstos con el Ejecutivo ratifican la voluntad de continuar con la agenda de la reforma del Estado, con la novedad de que existe la propuesta del Ejecutivo de abordar las políticas económicas de Estado.

En realidad, el 14 de diciembre de 1995 el Congreso de la Unión institucionalizó el proceso, tanto en las agendas como en los espacios de negociación, porque los legisladores reconocieron la mesa central como espacio legítimo de negociación y acuerdo y ratificaron sus propias atribuciones y voluntad, que la Constitución les confiere, para dotar a los mexicanos del marco que demanda la reforma del Estado.

Las agendas y los espacios para su desahogo, acordadas en Gobernación y en el Congreso, no son diferentes ni contradictorias, más bien el acuerdo del Congreso es la solución de la controversia entre la mesa central y el Congreso y las aparentemente diferentes agendas son en realidad la misma discutida en espacios complementarios. También en los acuerdos de Gobernación y del Congreso, aparentemente se habla de incluir a interlocutores distintos –además de los partidos, los legisladores y Gobernación– pero, nuevamente insisto, se trata del mismo acuerdo procesado en espacios complementarios.

En el debate de finales de 1995 sobre cuál era el mejor espacio para procesar inicialmente los temas de la

agenda –porque nadie dudaba que para culminar el proceso necesariamente los acuerdos se debían someter a la consideración del Congreso–, se afirmaba con razón que la mesa central ofrecía el escenario para negociar en términos paritarios con los partidos y se encontraba el Ejecutivo federal para acordar directamente, pero ofrecía la desventaja de que marginaba al Poder Legislativo, aunque se decía que las conclusiones se someterían a su consideración. El debate en el Congreso ofrecía la ventaja de que en los hechos se rescataba su soberanía, pero tenía el inconveniente de una correlación desfavorable y la tentación del mayoriteo del PRI.

Tanto en el debate del 95 como en el reeditado debate de fines del 97, otra vez sobre los temas de la reforma del Estado, los interlocutores y los espacios, el centro de la discusión es: ¿cuál es el espacio que garantiza arribar al acuerdo por la vía del consenso? Yo sigo pensando que la solución mixta –es decir una mesa central con la inclusión de los coordinadores parlamentarios– que se encontró sigue siendo válida, porque independientemente de quien tenga la mayoría en la Cámara de Diputados, el acuerdo se logra en el consenso no en el mayoriteo y, como antes, si se desean cambios constitucionales debemos convencer al Ejecutivo federal y al PRI, porque ellos siguen siendo mayoría en el Senado y mayoría en la mayor parte de los congresos de los estados de la República.

Si hoy, como al inicio del sexenio del doctor Zedillo, todos los actores no

manifiestan con hechos su voluntad de reconocerse como interlocutores, hacer a un lado las desconfianzas y emprender las negociaciones en el espíritu del consenso, los avances en el mejor de los casos serán menores y en un ambiente accidentado.

Podríamos avanzar abordando el contenido de la agenda, partiendo de la acordada en Gobernación y en el Congreso, si ratifican todos los actores de hoy los acuerdos de fines del 95, sin perder el tiempo en pretender discutir nuevos temas de la agenda, nuevos espacios y nuevos interlocutores; separando la discusión trascendente de la reforma del Estado de los temas de la agenda legislativa y política, porque es claro que ambas discusiones tienen naturaleza distinta. Es claro que cualquiera de los actores ya sentados pueden hacer propuestas para incluir otros temas y también entre todos acordar los ritmos, las jerarquías y los tiempos para procesarlas. Es evidente que las "prendas", los reproches sobre la falta de voluntad y los condicionamientos para el diálogo, lo único que logran es retrasar la negociación y le hacen el juego a los enemigos de la transición.

Recordemos cómo a partir de los pronunciamientos explícitos fundamentales de los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", se logró detonar las negociaciones sobre los temas y contenidos de la agenda de la reforma del Estado y de las reformas aprobadas por el Congreso; y no olvidemos que en su esencia los compromisos en torno a la reforma electoral y del Distrito Federal fueron cumplidos por los partidos y por el gobierno. En

ese sentido es válido acreditar el significado político del voto del PRI en el Congreso y en las instancias de negociación.

La nueva coyuntura generada después del 6 de julio produce el surgimiento de nuevos temas del debate político, el replanteamiento de prioridades y crea escenarios inéditos de la agenda legislativa en el Congreso de la Unión y en los congresos locales en las entidades federativas. Pero la agenda de la reforma del Estado en lo fundamental no ha cambiado; quizá ahora podamos en todo caso continuar con las reformas que sean trascendentes y que por su mismo impacto, le impriman un efecto multiplicador a la transición. Ellas pueden ser las reformas a los medios de comunicación, al federalismo y al Poder Legislativo.

Hemos dejado de ser el país de un solo partido en el poder, con oposiciones débiles y transitamos a un verdadero sistema de partidos que exigirá a éstos una auténtica representación ciudadana, congruencia entre sus propuestas de campaña y las acciones de gobierno, eficacia en el ejercicio gubernamental, capacidad de diálogo y concertación con la sociedad, honestidad permanente, liderazgo genuino y moderno, proscribiendo el populismo y la demagogia en la búsqueda y en el ejercicio del poder.

El proyecto programático que requiere la reforma del Estado mexicano tiene que elaborarse a partir de políticas públicas responsables, reconociendo nuestro pasado histórico, nuestra ubicación en el escenario mundial y reconstituyendo la autoestima del mexicano.

Los actores políticos no debemos equivocarnos en esta gran coyuntura histórica; las instituciones del Estado requieren un cambio urgente, pero este cambio debe ser pactado o se tornará más convulso, complejo y se corre el riesgo de que sea violento. La naturaleza del cambio pacífico la están determinando múltiples factores, nacionales e internacionales, pero sin duda es determinante el relativo equilibrio en la correlación de las fuerzas de los actores expresada ahora –y muy previsiblemente más o menos la misma durante los próximos años–; esta correlación de las fuerzas no permite la opción para nadie de imponer su proyecto al otro; esta correlación de las fuerzas no se resolverá en el desgaste de la élite del poder, ni tampoco en el desgaste de las oposiciones; se resolverá en el acuerdo de las fuerzas dispuestas al acuerdo y quedará rebasada la o las fuerzas que se excluyan de él.

El pacto implicará no graciosas concesiones, sino el reconocimiento consciente de las propuestas de nuestros adversarios y al mismo tiempo el reconocimiento también consciente de propuestas nuestras por el adversario, es decir, la elaboración de nuevas propuestas que son de todos los interlocutores. Este planteamiento deberá pasar de la retórica al ejercicio real de las potencialidades de una negociación que avanza en la síntesis de las visiones de los actores.

El nuevo proyecto nacional surgiría de considerar nuestras debilidades y fortalezas, si es capaz de concitar el más amplio consenso social para fortalecer el desarrollo de nuestra econo-

mía, la agricultura, la industria, el comercio, la educación, la ciencia y la tecnología, el turismo, etc. Se trata de volver a integrar a nuestra patria en su pluralismo étnico, social, cultural y económico, promoviendo el desarrollo regional en un renovado y auténtico federalismo. Lograr que los derechos individuales y sociales estén garantizados y sean realmente exigibles.

Hacer realidad el equilibrio y separación efectiva de poderes. México necesita urgentemente un ejercicio honesto del poder y garantizar la igualdad de todos ante la ley. Ampliar las libertades públicas, garantizar el respeto a los derechos humanos y realizar la democratización de los medios de comunicación.

Asumir que México vive en una economía de mercado en la que el Estado deberá asumir a plenitud un papel regulador, corrector de las inequidades que el mercado produce; una economía abierta al intercambio con el exterior, fundada en la productividad y en la distribución social de sus frutos.

Requerimos acordar el impulso de un desarrollo sustentable, preservando nuestros recursos naturales y el mejoramiento del medio ambiente. Acordar el impulso del desarrollo científico y tecnológico para la elevación de las capacidades humanas y productivas de los mexicanos. Acordar dentro del marco de un mundo global la búsqueda de un orden internacional justo. En síntesis, un proyecto que diseñe las instituciones para la nueva sociedad democrática y participativa que queremos los mexicanos.

III

ESTUDIOS SOBRE
EL CONGRESO

LA TÉCNICA LEGISLATIVA

MIGUEL ANGEL CAMPOSECO*

1. INTRODUCCIÓN

La Técnica Legislativa es, hoy en día, una de las disciplinas más novedosas y que más interés despierta a los estudiosos del Derecho Parlamentario, por la utilidad que su aplicación representa para consolidar los principios de certeza y seguridad de las leyes.

La exploración de los múltiples y complejos temas que conforman su materia, se ha visto estimulada con el aporte que la informática, y más precisamente la lógica de los procesos de la información, le ha entregado con la teoría y práctica del *abstract* que plantea la necesidad de utilizar criterios razonablemente homogéneos para construir eficaces sistemas de interconexión jurídica.

Ante la interrogación permanente de quién debe escribir, dictar, discutir, votar y sancionar la ley, los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, buscan respuestas claras y precisas que delimiten la intervención de personas

especializadas para llevar a cabo cada uno de los procesos, así como la precisión en los tiempos en que deben cumplirse.

Esta delicada y compleja actividad de hacer las leyes, generalmente en nuestro medio está confinada a un grupo interdisciplinario de funcionarios públicos que tienen a su cargo la regulación y operación de aspectos técnicos de cierta parte de las funciones de la administración pública quienes, a su vez, se integran con los responsables de las cuestiones jurídicas y de legislación y de quienes son responsables de los aspectos sociales y estadísticos de las dependencias públicas involucradas en los proyectos de ley.

En el Congreso, en estos tiempos, resulta extraña curiosidad encontrar a un diputado o senador trabajando sólo en la redacción de las leyes. Ya no es posible. La magnitud y complejidad de los contenidos y relaciones que deben regular las normas rebasan la mejor de las voluntades y esfuerzos individuales.

* Académico de la Facultad de Derecho, UNAM

Se requiere la participación de expertos y de profesionales con conocimientos suficientes para atender las cuestiones previas a la aprobación de la ley.

Hoy resulta insostenible aquella imagen, que en el pasado se aceptaba como válida en el sentido de que era el abogado el único responsable de la redacción de las leyes. Nada más desapegado de nuestra realidad parlamentaria.

Quien prepara los materiales y redacta las propuestas, así como quien elabora los documentos de proposición formal y, por último, quienes intervienen para dictaminar la viabilidad de las iniciativas de leyes, todos ellos son personas que poseen suficientes conocimientos y un grado de especialización profesional en cuestiones parlamentarias. En términos generales, pueden considerarse legisladores; aunque, en realidad, formalmente sólo lo sean los representantes populares, es decir, los diputados y senadores.

La precisión, claridad y eficacia que la sociedad demanda de las leyes se traduce en la exigencia de utilizar mejores instrumentos para la configuración y estructuración de los ordenamientos jurídicos. Entre estos instrumentos se encuentran los que integran la Técnica Legislativa.

Significa que ante una sociedad más democrática y demandante, los funcionarios del Poder Legislativo tienen la obligación de mantenerse continuamente informados, adiestrados y en permanente proceso de aprendizaje y actualización, en las materias que comprenden la Técnica Legislativa, que

se aparta de los contenidos políticos o jurídicos de las normas sobre las que se aplica.

La conveniencia de formar técnicos en legislación, como lo han asumido la mayor parte de los países europeos, plantea la necesidad de una decisión política que ha de tomarse: promover la incorporación en los programas de estudio de las diferentes escuelas de derecho o la creación de centros especializados en derecho parlamentario y técnicas legislativas.

El tema hasta aquí tratado permite traer como reflexión colateral el referente a la reelección de los diputados y senadores al Congreso Federal y de los diputados de los estados, como el único medio, real y posible, de preparar profesionales de las cuestiones, instituciones y procedimientos parlamentarios.

La carrera parlamentaria debe estar abierta a todas las profesiones y para todos los hombres de sensibilidad política, criterio abierto y sentido común y fundamentada en el conocimiento de la técnica legislativa, en lo particular, y en el derecho parlamentario como base de cultura general.

2. ANTECEDENTES

El 2 de diciembre de 1987 durante la sesión de la Cámara de Diputados en la que se discutieron los artículos 67 y 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el diputado Manuel E. Rincón, entre otras cosas, manifestó:

“... La formación de un Tratado o Manual de Derecho Parlamentario, que sirviera de cuerpo de doctrina para la enseñanza de esta materia en las escuelas de Jurisprudencia, sería un gran paso para preparar a las generaciones futuras a la vida parlamentaria. Un libro semejante, puesto al alcance de todos, serviría de mucho, aún para nosotros, como obra de consulta, y no iríamos a buscar en los archivos de la Curia Romana ni en los anales del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica de España, el anticuado formulismo de los ponentes y curiales...”

La importancia y urgencia que contiene este llamamiento de un miembro de la Cámara de Diputados, que para los efectos de este trabajo, lo tomo como primer antecedente de convocatoria a la inteligencia jurídica para tratar los temas pertinentes, no tuvo efectos prácticos, ni siquiera despertó curiosidad o preocupación de algún autor, por lo que, a lo largo de los últimos cien años, sólo existen algunos trabajos aislados.

La afirmación anterior se reduce en parte, por la meritoria aportación de los constitucionalistas mexicanos para sistematizar y caracterizar, dentro de la rama jurídica conocida como Derecho Constitucional, todo lo referente al Poder Legislativo Federal.¹

Pero dentro de las materias que integran al Derecho Parlamentario, específicamente en la denominada técnica legislativa, muy pocos autores nacionales han contribuido con estudios a lo largo de este gran periodo de vacío histórico-bibliográfico.

Como antecedentes, sólo puedo mencionar los trabajos a los que he

tenido acceso ó que son ampliamente conocidos, expresando desde ahora, una disculpa por la omisión de no referir trabajos de otros autores que se relacionen directamente con la Técnica Legislativa; de allí que resalte el valor y trascendencia circunstancial que han tenido los trabajos de José Romero,² Manuel Herrera y Lasso,³ Moisés Ochoa Campos,⁴ del Coloquio “Política y Procesos Legislativos”, llevado a cabo por el Senado de la República en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México,⁵ José Saenz Arroyo,⁶ Carlos Sempe Minvielle⁷ y los que en diversas fechas y desde 1982 he dado a la imprenta

3. MARCO CONCEPTUAL

A partir de la década de los ochenta, varios juristas iniciaron los trabajos preliminares para construir una nueva rama del Derecho Público denominada Derecho Parlamentario, que provocó polémica entre los constitucionalistas quienes pusieron en duda la autonomía de esta rama de la ciencia jurídica. No obstante, varios trabajos de exploración seria han permitido fijar su ubicación en el marco de la teoría del estado, la precisión de su objeto⁸ y la aceptación de su importancia actual.

El término Derecho Parlamentario lo reservamos para definir aquella rama del Derecho Público que se refiere al estudio del Conjunto de las Instituciones y Organos, al modo de su integración, funciones, atribuciones y competencias en relación con otros

poderes del estado; y lo concerniente al cumplimiento de los procedimientos para la formación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos, para dictar resoluciones de carácter declarativo o jurisdiccional, de ejercitar acciones de control sobre actos del Poder Ejecutivo; de orden político o simplemente de naturaleza administrativa para normar la vida y actividad de los propios órganos del Congreso.

Con independencia de que este conjunto de conocimientos jurídicos relativos al Poder Legislativo, cuyo tema amerita un estudio sistemático que permita precisar su dimensión jurídica, definiendo en que consiste la citada actividad legislativa, cual es la caracterización de sus instituciones, las notas esenciales de sus órganos y las formas de acción procedimental que se adoptan para realizar la función legislativa, así como para caracterizar los diferentes procedimientos y el régimen legal al cual están sujetos para cumplir su finalidad, dentro de este complejo conjunto de fenómenos jurídicos, cobra particular importancia la rama que se integra por la Legislación como fuente formal de la creación y supresión del derecho.

La última afirmación nos refiere al estudio de las normas e instituciones que regulan el ejercicio del Poder Legislativo en su función estrictamente normativa. Es decir, como el derecho que funda y debe aplicarse, como un cuerpo interno coherente de ordenamientos jurídicos, para regular la actividad política y procesal del órgano productor del derecho.

El estudio de los actos de creación de las normas jurídicas ha permitido sostener la existencia de un derecho procesal constitucional⁹ que toma razón en el orden público y que fundamenta los procedimientos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Paralela a la observancia del derecho que regula la participación de sujetos de Derecho Público, de las Instituciones y Órganos que tienen asignada competencia específica para dictar resoluciones, así como de instancias que deben ser cumplidas con formalidades precisas y en tiempos determinados, se encuentra un conjunto de principios de Técnica Legislativa que tiene como actividad una doble vertiente.

Por un lado, estudia los aspectos formales de la Legislación, es decir, propicia la ordenación de criterios sobre cómo debe ser la configuración y estructura formal de las leyes en general, es decir, sobre aquellas características que resultan típicas para cualquier ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la Técnica Legislativa facilita el análisis de los aspectos materiales de la creación de las leyes, entre los que destacan el lenguaje necesario y apropiado para ordenar los contenidos jurídicos y las formas normativas del derecho; el ensamble y articulación de las leyes con las normas, de diverso orden y jerarquía, existentes y aplicables en el sistema de derecho positivo vigente; y las fórmulas jurídicas para resolver los conflictos que las nuevas normas producen en los ámbitos de validez de las ya existen-

tes, como pueden ser los aspectos materiales, los sujetos a quienes se dirigen, el tiempo y el espacio en que empiezan a regir las nuevas disposiciones jurídicas.

Además, la utilización de la Técnica Legislativa permite prever las consecuencias del acto legislativo desde el punto de vista material del mismo; es decir, contemplarlo como la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de los órganos del Congreso o de alguna de sus Cámaras que se expresa y exterioriza por escrito exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y por consecuencia proponiendo formal y legalmente la creación de nuevas normas, la modificación o extinción de parte del derecho existente, o los principios aplicables para resolver los problemas de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que forman la iniciativa de ley o decreto que ha sido resuelta.

4. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

El término Técnica Legislativa se compone de dos conceptos: a) el de Técnica y b) el de Legislativa.

El vocablo "técnica" nace de la raíz griega *technikós, téchne*, que significa, arte, invención, doctrina, ciencia.¹⁰ Entre las acepciones más usuales se encuentran:

- a) el "conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte";¹¹
- b) la "pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos";¹²
- c) también se aplica particularmente a las palabras o expresiones empleadas exclusivamente, o en sentido distinto del vulgar en el lenguaje propio de un arte, ciencia u oficio.¹³

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *técnico*; inglés, *technical*; francés, *technicien*; alemán, *sachverständiger, techniker*; y en italiano, *técnico*.

La voz "legislativa" proviene del latín *legislar*, aplicase: "al derecho o potestad de hacer leyes", también al "cuerpo o código de leyes" y, por último, al "poder legislativo".

La conjunción de ambos vocablos produce la expresión Técnica Legislativa que alude, por consecuencia, al conjunto de conocimientos especializados, el ejercicio de una serie de acciones que permiten su aplicación y el empleo de diversos aspectos prácticos que son requeridos e inherentes para la apropiada preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas dentro de los cuerpos legales en general. Corresponde como obligación que tiene el Poder Legislativo de un Estado su permanente utilización.

La Técnica Legislativa se ha conceptualizado como el arte de construir

un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica.¹⁴

Sainz Moreno afirma que respecto de la Técnica Legislativa también “podría decirse que trata de superar el “arte de legislar”, si por tal se entiende la cualidad personal de saber redactar normas basada en la sensibilidad, intuición, habilidad adquirida por la propia experiencia. La técnica normativa, entonces, sin desconocer la importancia decisiva de ese arte personal e intransferible, lo que pretende es formular reglas y criterios generalizables.”¹⁵

Desde mi punto de vista, por Técnica Legislativa se comprende un conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que apoyados en principios, experiencias políticas y saberes científicos permiten al Legislador la adecuada formulación y correspondencia jurídica, de los respectivos derechos, potestades y deberes, dentro de los diferentes sistemas y subsistemas vigentes; la apropiada construcción lingüística de los textos normativos; y/o la supresión de la vigencia parcial o total de las normas; así como la aplicación de reglas específicas para resolver los problemas no solo de la acumulación de normas sino de su integración en los diferentes órdenes y sistemas normativos del Estado.¹⁶

Aunque empleo el término Técnica Legislativa, debo explicar que en la doctrina internacional, los tratadistas aún no se ponen de acuerdo sobre la

denominación apropiada que debe corresponder a esta “técnica”, que se aplica a los procesos de formulación legislativa.

Algunos autores consideran que lo pertinente es calificarla, por la delimitación y aplicabilidad de sus contenidos, como “Técnica Normativa”, “Teoría de la Legislación”, “Técnica Legislativa”, “Legística” o “Deontología”, entre otros nombres. No es materia de este artículo explorar las razones de unos y otros.

Lo cierto es, que hoy en día, se debe construir una visión unitaria para esta materia plural que abarca asuntos, temas y cuestiones de un complejo universo.¹⁷

La aplicación de la Técnica Legislativa se inició con recomendaciones administrativas para la composición ordenada de la estructura de las leyes; la confección de las llamadas check list, es decir, de un manual de comprobación de cumplimiento de ciertos y determinados requisitos de forma y fondo, inherentes a la norma jurídica. Mas aún, nació como una respuesta a la crítica generalizada sobre la redacción de los textos que integran los ordenamientos jurídicos, a la falta de control de los organismos legislativos sobre el número de normas que deben expedir para integrar un sistema nacional y a la confusión existente para resolver los conflictos entre normas y las dificultades para adecuarlas en los distintos subsistemas específicos de cada sistema nacional.

Por estas razones hoy en día, la Técnica Legislativa ha tomado grande

significación y mayúscula importancia entre los Legisladores y los estudiosos del Derecho Parlamentario. Desde la década de los setenta diversos Parlamentos han producido recopilaciones de las normas que emplean sus Asambleas Legislativas para la producción de sus leyes.

5. PANORAMA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En los países de gran tradición parlamentaria, la utilización de criterios, reglas y procedimientos estables para la producción de las leyes, obedece a una política de diseño y planeación legislativa.

En tanto que, en los Estados de régimen presidencial, con excepción de los Estados Unidos de América, pocos han establecido un sistema o procedimientos similares, no obstante la necesidad que de una política legislativa apropiada tienen los gobiernos de la región y las constantes manifestaciones, porque esta se ponga en práctica, expresadas y enfatizada por ilustres maestros del Derecho Constitucional,¹⁸ a fin de procurar la seguridad y certeza del derecho y afirmar los valores fundamentales de la equidad y la justicia social.

En Inglaterra, por ejemplo, existe una muy antigua tradición y respeto por la Técnica Legislativa denominada *Legal Drafting* que tiene origen con la organización de redacción centralizada de los Proyectos de Ley, que se enco-

mendó a un órgano dependiente del Gobierno, denominado *Parliamentary Counsel Office*, creado en 1869, y que se integra por (en 1985 su número era de 28 personas) funcionarios de alta especialización en la redacción de leyes, que deben cubrir un riguroso programa de entrenamiento y aprendizaje técnico quienes para llegar a ocupar la titularidad del cargo, primero tienen la calidad de redactores *juniors* que deben estar bajo la tutela de un funcionario *senior*, durante un periodo no menor de ocho años.

Esta institución de gran tradición y autoridad, traduce en una aplicación dinámica los principios y reglas de la tradición del *Common Law*. Por tanto, no existe un manual, catálogo o código que contenga directrices o recomendaciones para la redacción de las leyes, aunque sí una basta literatura.¹⁹

El principio que informa el *Common Law* de facultar al Juez para decidir conforme a los precedentes (*stare decisis*) con la salvedad de que ley escrita (*statute*) establezca otra cosa, a su vez obliga a los Legisladores a redactar las leyes en forma muy cuidadosa y analítica para evitar la inobservancia e inaplicabilidad de las normas que ponga en vigor.²⁰

En Estados Unidos se ha producido una constante bibliografía sobre el diseño de las normas y su forma de redactarlas,²¹ producto de la larga historia y estabilidad de su Poder Legislativo Federal, así como por las presiones derivadas de la cambiante composición de los miembros de sus Cámaras que produjeron desde el decenio de 1970

una revisión de los cambios en las operaciones y procedimientos del Congreso que se tradujeron en la reorganización de los sistemas de Comités, la participación del Congreso en las decisiones económicas iniciada en 1982 y, en especial, a la decisión de reducir el número de iniciativas privilegiando la calidad de las leyes mediante la aplicación de nuevas reglas en la Cámara de Representantes que afectaron, directamente, la estructura de las propias iniciativas.

En Alemania Federal, Austria, Suiza y recientemente en Italia, al decir de Coderch,²² la aplicación de las Directrices se construyen como un texto articulado, como un conjunto de reglas sistematizadas por temas, que estrictamente no son reglas jurídicas, pero cuyo objeto es determinar la configuración normal de los (borradores de) Proyectos del Ley (y de otras disposiciones normativas).

Estas directrices (que en nuestro medio pueden estar incluidas en reglamentos o en circulares expedidas tanto por la autoridad competente del Poder Ejecutivo, como por la del Legislativo), se dirigen a los funcionarios gubernamentales encargados de redactar los textos preliminares y se recomienda su conocimiento a los funcionarios que deben intervenir para sancionarla.

Constituyen recomendaciones de carácter técnico, formal y conceptual, pues "no prescriben nada acerca del contenido de las normas a elaborar según ellas sino que lo hacen sobre su forma, nombre, sistemática, estructura,

construcción concéptual, etc.)",²³ pero resultan sumamente indispensables como marco de referencia, como mapa conceptual y de carácter práctico, teórico o prototeórico.

Como ejemplo, resulta interesante citar las Richtlinien de Banden-Wüburtemberg, que plantean dieciséis bloques de problemas técnicos para el caso general de redacción de proyectos de ley:²⁴

1. Todos los proyectos deben ir precedidos por una sola página en la que se especifiquen el objetivo, contenido esencial, alternativas y costes de la disposición proyectada; es decir, lo que podemos denominar un resumen ejecutivo de la norma.
2. Reglas sobre el título de la disposición.
3. Cláusulas introductoria y final, fecha de la promulgación (especificidad del derecho alemán).
4. Casos en los que al texto de la ley hay que hacer preceder un sumario de su contenido.
5. División y articulación de la ley.
6. Lenguaje legal.
7. Adecuación de la ley al proceso electrónico de datos.
8. Abreviaturas.
9. Reglas sobre citas.
10. Remisiones.
11. Enumeraciones.

12. Habilitaciones al ejecutivo para dictar normas jurídicas reglamentarias.
13. Cambios de leyes.
14. Cuestiones de derogación, expresa o tácita y las relativas a la supervivencia e irretroactividad de la ley.
15. Entrada en vigor.
16. Fundamento o motivación de las leyes.

En España GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, es una organización privada de universitarios, profesores y estudiantes que han acometido con seriedad profesional la recopilación de los materiales científicos de muchas partes del mundo para integrar un banco de información con el que sustentaron la elaboración de sus trabajos publicados. Entre las aportaciones que han hecho destaca el análisis de las leyes expedidas por la Generalitat de Catalunya y la elaboración de las Directrices correspondientes.²⁵

Recientemente y convocados por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, se llevaron a cabo unas jornadas de estudios para encontrar las coincidencias de las más recientes aportaciones doctrinales y prácticas sobre algunos de los temas específicos de la Técnica Legislativa debido a la rigurosa actualidad que en España tiene esta materia y la exigencia pública de su aplicación para perfeccionar el trabajo de hacer las leyes.

Producto de este evento se dio a la imprenta el libro "La Técnica Legisla-

tiva a Debate", ya citada en las notas de pie de página de este trabajo, en el cual se analiza la actividad de la Técnica Legislativa Parlamentaria desde cuatro importantes ángulos:

- a) la perspectiva doctrinal;
- b) la perspectiva del Poder Ejecutivo;
- c) la perspectiva del Poder Legislativo; y,
- d) la perspectiva Jurisdiccional.

Por último, en nuestro medio existen esfuerzos y acciones loables, entre las que me permito mencionar: la inclusión en el Programa de Doctorado en Derecho de la UNAM la materia Técnica Legislativa. La realización en la UAM Iztapalapa de un Diplomado de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. La futura realización de un Diplomado en Técnica Legislativa propuesto por la Universidad Anáhuac del Norte. Los cursos de actualización en Derecho y Técnica Parlamentaria auspiciados por la Academia Mexicana de Derecho Parlamentario. Los Seminarios impartidos en diversos Congresos Estatales organizados por Centro de Actualización y Asesoría en Derecho Electoral y Parlamentario. Así como los diversos eventos y cursos de información, preparación y divulgación que sobre temas parlamentarios han sido llevados a cabo por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El balance final, si no es del todo satisfactorio, permite constatar que la

Técnica Legislativa, como disciplina e instrumento que requiere el Poder Legislativo para perfeccionar su trabajo, se encuentra inscrita en la agenda de materias urgentes a las que hay que prestarle la mayor y más delicada atención.

Y aunque la Técnica Legislativa no es la disciplina que va a resolver todos los problemas jurídicos que contienen las leyes, sí ayudará a reducir las discrepancias de la realidad con la idea, precisar la importancia de los conceptos y fundamentar en el juicio de la ley el silogismo de la hipótesis normativa.

También facilita la integración en un solo haz de voluntad, todas las características que reúne el conocimiento de los Legisladores para hacer la ley, experiencia directa del problema real, competencia en la materia objeto de la norma, sensibilidad y evaluación política de los intereses en juego, nociones o conocimientos explícitos de orden jurídico, habilidad para sintetizar y reducir el cuerpo y los elementos de los problemas o negocios puestos a su conocimiento y, por último, la facilidad y claridad necesarias para redactar el lenguaje normativo a fin

de que sea comprensivo por todos a quienes se dirige.

Por último, un ejemplo práctico sobre los problemas de la mala redacción, estructura y ensamble de las leyes, lo refiere Rodolfo Pagano exponiendo que estos problemas "...están en todos. Sus características son muy variadas: ambigüedad, sintáctica y semántica, antinomias, redundancias, abuso de las remisiones, frecuencia de citas no textuales, referencias a normas abrogadas o no pertinentes, abrogaciones innominadas, derogaciones tácitas, normas intrusas, disposiciones manifiesto, incoherencia entre los fines declarados y las disposiciones normativas, fragmentación de la normativa en lugar de una disciplina orgánica, estratificación de las normas en lugar de un texto nuevo, confusión o ignorancia de vocablos que tienen un preciso significado técnico-jurídico, permisibilidad de derogar disposiciones de segundo orden normativo mediante la aplicación de acuerdos administrativos del ejecutivo, sólo por citar algunos de los casos más comunes" que enfrente el Derecho y la Legislación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Para consultar diversos aspectos de la vida parlamentaria mexicana existe una gran cantidad de fuentes que han sido relacionadas en el Apéndice IV. Fuentes para Estudio del Poder Legislativo, en Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, serie I, Historia y Desarrollo del Poder Legislativo, volumen I, Historia del Poder Legislativo, tomo I, pp. de la 376 a 469, de la *Enciclopedia Parlamentaria*, publicada por el Instituto de

Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1997.

² *Guía para Consultar las Prescripciones Constitucionales y las del Reglamento actual del Poder Legislativo de la Unión*. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1914.

³ Diversos artículos publicados en el periódico *Excelsior* entre el 26 de diciembre de 1949 y el 29 de agosto de 1951, contenidos en Herrera y Lasso Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, recopilación de

- Raquel Herrera y Lasso y Jaime del Arenal Fenocho. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1986. pp. 139 a 193.
- ⁴ *Derecho Legislativo Mexicano*. Realizado en colaboración con Jorge Carpizo, Héctor Manuel Ezeta, Jorge Sayeg Helu, Santiago Roel, Luis de la Hidalga, Ignacio González Rebolledo, Luis del Toro Calero, Arturo González Cosío, José G. Salas Armendariz, Miguel Angel González Rodríguez, César Sepúlveda, Alfonso Francisco Ramírez, Daniel Magaña Méndez, Francisco Casanova, Jesús Teutli Otero y Arturo Ruiz de Chávez. Cámara de Diputados. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. México. 1973.
- ⁵ Editado por la LII Legislatura del Senado de la República y el Programa Universitario Justo Sierra de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1985.
- ⁶ *Técnica Legislativa*, en colaboración con Rubén Valdez Abascal, Salvador Rocha Díaz, Miguel Valdez Villarreal, Guillermo Kelly Novoa, Carlos Sempe Minvielle, Olga Hernández Espíndola, Rafael Ocegüera Ramos y Humberto Piñón Reyes. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1988.
- ⁷ *Técnica Legislativa*. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1997.
- ⁸ *Cfr.* Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México. F.C.E. 1993.
- ⁹ *Cfr.* Ovilla Mandujano, Manuel. *Derecho Procesal Legislativo*. Estudio Inédito. Fotocopia sin fecha. Camposeco Cadena, Miguel Angel. Lógica Parlamentaria, 1a. ed. del autor. México. 1996; *Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México* (Apuntes para la caracterización del derecho para interpretar, crear, modificar o suprimir las leyes). México. 1997.
- ¹⁰ Barcia, Roque. *Diccionario General Etimológico de la Lengua Española*. Madrid. 1883.
- ¹¹ *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid. 1947.
- ¹² *Idem*.
- ¹³ *Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano*. Montaner y Simón Editores. 1987.
- ¹⁴ *Cfr.* Sainz Moreno, Fernando. *Técnica Normativa: Visión Unitaria de una Materia Plural en la Técnica Legislativa a Debate*, Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Paul Vall, José Tudela Aranda (Coordinadores), pp. 19 a 47, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid. Ed. Tecnos. 1994.
- ¹⁵ *Idem* (nota 15), opus cit. p. 20.
- ¹⁶ Sobre este tema se puede consultar Berlín Valenzuela, Francisco, "Técnica Legislativa" en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, pp. 1019 a 1022.- Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1997.
- ¹⁷ Sainz Moreno, Fernando. (Pie de página No. 17).
- ¹⁸ Consultar *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados de la LIII Legislatura del Congreso de la Unión. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1987. Memoria del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. UNAM. 1992.
- ¹⁹ El ejemplo clásico es George COOBE. *On Legislative Expression or the Language of the Written Law*. (2a. ed. 1852), publicada como apéndice en Elmer DRIEDGER. *The Composition of Legislation: Legislative forms and precedents*. Department of Justice, Ottawa, 2a. ed. 1976, p. 317. Modernamente la obra de referencia es la de G. C. Thorndon, *Legislative Drafting*, Londres, Butterworths, 3a. ed. 1987.
- ²⁰ Coderch, Pablo Salvador. *Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa en Cuadernos y Debates*, Curso de

Técnica Legislativa Gretel, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1989.

- ²¹ Reed Dickerson, *The Fundamentals of Legals Drafting*, Boston/Toronto, Little, Brown and Co., 2a. ed. 1986, David Melinkoff, *Legal Writing: Sense and Nonsense*, New York, Charles Scribner's Sons, 1982. Lawrence E. Filson, *The Legislative Drafter's, Desk Reference*, Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C., 1992.
- ²¹ Para el área cultural germánica los trabajos de referencia sobre el tema son los de Harald KINDERMANN: *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestechnik*. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1979; (*Neue Juristische Wochenschrift*. 1981. p. 855 y ss; *Entwicklungsstand legistischer Richtlinien der deutschen Sprachraums*. En: Günther WINKLER- Walter ANTONIOLLI (Herausgegeben) y Theo ÖHLINGER (Gesamtredaktion). *Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis*. Wien-New York. Springer Verlag. 1982, p. 211 y ss. Véanse también los distintos trabajos incluidos en Harald KINDERMANN (Hrsg.). *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* 1982. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1982. Últimamente: *Richtlinien der Gesetzestechnik im deutschen Sprachraum. Erfahrungen und Perspektiven*. Ponencia inédita del autor leída en el Seminario de Técnica Legislativa organizada por GRETEL en noviembre de 1985.

Véase también: Friedrich LACHMAYER. *Legistische Richtlinien als Metamormen des Rechtes*. En Günther WINKLER-Bernd SCHINKLER (Gesamtredaktion). *Gesetzgebung*. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1981, p. 213 y ss. Para Italia Cfr. los denominados *Suggerimenti per la redazione di testi normativi*. Regione Toscana. 1984. Publicado en *Le Regioni* 2- 3/1985. p. 319 y ss. y en *Il Foro Italiano* 1985. V, p. 268 y ss.

En Suiza esta orientación debe mucho a la obra de Peter NOLL (Gesetzgebungslehre. Hamburg. Rowohlt 1973) y especialmente a su discípulo Georg MÜLLER que desarrolla su enseñanza en las Directrices de diversos cantones suizos (Cfr. *Richtlinien der Gesetzestechnik in Bund und Kantonen*. En: Jürgen RDIG *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag. 1976, p. 211 y ss.) Véase también Reinhold HOTZ. *Weiterentwicklung der schweizerischen gesetztechnischen Richtlinien*. En KINDERMANN (hrsg.) *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* 1982 (n.6) p. 152 y ss.

- ²³ Coderch, Pablo Salvador. *Introducción al Libro la Forma de las Leyes, Diez Estudios de Técnica Legislativa*. Barcelona. Bosch, Casa Editorial. 1986.
- ²⁴ *Idem.* (cita anterior) *opus cit.* p. 20, pie de pág. No. 14.
- ²⁵ Gretel, *La Forma de las Leyes, Diez estudios de Técnica Legislativa*, Barcelona. Bosch, Casa Editorial. 1986, pp. 293-304.

IV

RESEÑAS

MAINWARING, SCOTT (1990).

*PRESIDENTIAL, MULTIPARTY SYSTEMS, AND
DEMOCRACY: "THE DIFFICULT EQUATION"*

KELLOGG INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES, WORKING PAPER, NUMBER 144

FRANCISCO J. PALOMINO ORTEGA*

Este documento de trabajo se dedica a analizar, desde una perspectiva circunscrita en la corriente del neoinstitucionalismo, el por qué una democracia con un sistema presidencial multipartidista tiende más a la ingobernabilidad que un sistema presidencial bipartidista, que un sistema parlamentario de gabinete o que un sistema semipresidencialista.

Con el objeto de que no exista confusión en los términos empleados y basándose sobre todo en las aportaciones de Juan Linz, Mainwaring señala que las dos características básicas de una democracia presidencial son: a) la *Legitimidad Dual*, esto es, que las elecciones del Jefe del Ejecutivo y de los legisladores se realizan por separado, de forma tal que éste no sea producto de negociaciones postelectorales entre partidos, tal cual sucede en los sistemas parlamentarios. Aquí es importante recalcar que, bajo este esquema, ni Austria, ni Irlanda, ni Islandia, pueden considerarse como sistemas presi-

denciales, ya que, a pesar de que el Presidente es electo por voto popular directo, éste sólo tiene facultades mínimas, y de ninguna manera puede considerársele como el Jefe de Gobierno; y b) el *Periodo Rígido de Gobierno*, esto es, que tanto el Jefe del Ejecutivo como los legisladores son electos para un periodo determinado. De hecho, este aspecto es el que reviste mayor importancia desde el punto de vista teórico, puesto que, por ejemplo, aunque en Suiza es el Congreso quien elige al Ejecutivo Colegiado, el sistema no puede considerarse como parlamentario debido a que éste es electo para un periodo determinado; en Bolivia ocurre algo semejante: cuando ningún candidato presidencial gana la mayoría absoluta del voto, es el Congreso quien elige al Presidente, sin embargo, nuevamente no puede considerarse a este sistema como parlamentario debido a que el Jefe del Ejecutivo es electo para un periodo fijo de gobierno.

* Pasante de la Licenciatura de Ciencia Política, ITAM. Secretario Técnico del Instituto de Investigaciones Legislativas

Con el objeto de demostrar su hipótesis, Mainwaring define como una democracia estable a aquella que ha tenido por lo menos treinta años ininterrumpidos de duración. Se hace necesario señalar que, a pesar de que esta cifra no tiene un fundamento teórico contundente, parece ser buena, debido a que no resulta del todo fácil que cualquier democracia pueda preciarse de ser tan longeva, y además, porque con esto refuta en parte el argumento sostenido por Matthew S. Shugart y John M. Carey en su libro *Presidents and Assemblies*, según el cual, resulta paradójico lo señalado por Juan J. Linz en su libro *The Failure of Presidential Democracy* en el sentido de que, a pesar de que este último autor considera al sistema presidencial como el más propenso a la ingobernabilidad y el conflicto, muchas democracias emergentes en esta mitad del siglo, lo han escogido como sistema de gobierno. El que lo hayan escogido como diseño constitucional 1) puede deberse a una visión a corto plazo de satisfacer las demandas de la élite en el poder, 2) puede deberse a la necesidad de querer para el país un sistema de gobierno fuerte (tal cual erróneamente se le ha visto al presidencialismo) o un sistema que garantice verdaderos contrapesos (sin ponerse a pensar que tal vez éstos a lo único que conllevan sea al inmovilismo) y, 3) sobre todo, porque la elección de un sistema no significa que éste vaya a funcionar a largo plazo, sobre todo cuando no se tienen las bases institucionales necesarias para consolidarlo y fortalecerlo.

El resultado que encuentra el autor siguiendo esta metodología es que, de los 25 países que han tenido una democracia ininterrumpida desde 1959, sólo cuatro tienen un sistema presidencialista —Colombia, Costa Rica, los Estados Unidos y Venezuela—. Es verdad que puede señalarse que muchos países parlamentaristas continuamente tienden a crisis de gobierno por los votos de desconfianza del Parlamento al Primer Ministro o viceversa, sin embargo, y tal cual lo señala acertadamente Linz, es necesario distinguir entre estabilidad de gabinete y estabilidad de régimen, o lo que es lo mismo, entre crisis de gobierno y crisis de Estado. Los sistemas parlamentarios tienen mecanismos que llevan frecuentemente a cambios de gabinete y de gobierno, pero esta flexibilidad (aunque se piense lo contrario) ayuda a preservar la estabilidad del régimen. Por el contrario, el período rígido en los sistemas presidenciales ideado para que no existan estas crisis de gobierno, en la práctica, a lo único que conduce es a propiciar relaciones antagónicas entre el Presidente y el Congreso, viéndose en última instancia como única solución los golpes de Estado, tanto en forma de disolución del Congreso, como en forma de destitución brusca del Presidente. Cabe señalar que existen ejemplos recientes como el de Ecuador, en donde la destitución presidencial no llevó a una crisis de Estado; sin embargo, hay bastantes ejemplos a lo largo de esta segunda mitad de siglo en toda Latinoamérica que confirman fuertemente esta hipótesis.

Debido a la separación de poderes, los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el Presidente tenga mayoría legislativa en el Congreso. Si se cree que esto no constituye un riesgo de crisis porque se tiene en mente al sistema norteamericano, es conveniente señalar, tal cual lo hiciera Giovanni Sartori en su libro *Comparative Constitutional Engineering*, que éste funciona no gracias, sino a pesar de su diseño constitucional y por características muy particulares que señalan acertadamente James Sundquist y Fred Riggs: 1) por su sistema electoral Westminster (de mayoría pura), que por Ley de Duverger tiende a consolidar el bipartidismo, 2) porque generalmente el partido del presidente no tiene menos del cuarenta por ciento de los asientos de ambas cámaras, 3) por la indisciplina de sus partidos, que actúan más basándose en los intereses de su distrito (que son los de ellos mismos por su probable reelección) que basándose en los intereses del Presidente en turno y 4) por lo cercanos al centro del espectro ideológico que se encuentran ambos partidos.

Por el contrario, la mayoría de los sistemas electorales latinoamericanos son de representación proporcional con magnitudes distritales lo suficientemente grandes que facilitan la representación de un buen número de partidos, por lo que, generalmente, el Presidente dista mucho de tener mayoría o *quasi* mayoría en el Congreso. Ahora, aunque es cierto que la mayoría de las constituciones latinoamericanas conceden al Presidente mayores

facultades que las que concede la constitución norteamericana (iniciativa de leyes, veto parcial y total, facultad reglamentaria, etc.), lo cierto es que, tal cual se ha observado histórica y comparativamente en muchos casos, el Congreso está más pendiente de bloquear la agenda presidencial que de conciliar intereses y fomentar la cooperación. Así, aunque resulte paradójico, los presidentes son generalmente menos fuertes en la práctica que los primeros ministros debido a) a que siempre tienen una mayoría parlamentaria que los respalda en su programa de políticas públicas y por lo tanto no se enfrentan ni al problema de ser un Jefe de Gobierno con un partido minoritario en el Congreso ni un Jefe de Gobierno que se vea forzado a construir una mayoría legislativa cada que quiera someter a la aprobación del Congreso una iniciativa, ya sea por que su partido es *quasi* mayoría pero no mayoría, ya sea porque su partido no tiene una disciplina lo suficientemente fuerte como para apoyarlo siempre y b) a que no se enfrentan al problema de la no-reelección en el que se ven inmersos los presidentes latinoamericanos (el ejemplo más claro es el de Sarney en Brasil, ya que a finales de su mandato sólo tenía seguros treinta y uno de los quinientos setenta votos del Congreso).

Una vez analizadas las causas institucionales por las cuales un sistema presidencial es más proclive a la ingobernabilidad que uno parlamentario, Mainwaring continua la demostración de su hipótesis analizando si los

sistemas presidenciales que pasaron la prueba de la estabilidad son en realidad bipartidistas o no. Para comprobar esto, fundamenta su análisis en la *Fórmula de Partidos Efectivos* ideada por Laakso y Taagepera, de acuerdo a la cual el número "real" de partidos es:

$$N^s = \frac{1}{\sum_{j=1}^n p_j^2}$$

en donde N^s es el número efectivo de partidos expresado en asientos (curules y escaños) y p_j es la proporción de asientos que tiene el j -ésimo partido.

De esta forma, si cada partido tiene igual número de asientos, el número efectivo de partidos es igual al número de partidos que consiguieron representación legislativa; y si dos partidos controlan una vasta mayoría y el tercero sólo logra conseguir pocos asientos, el número efectivo de partidos se encuentra en 2.0 y 3.0, coeficiente que refleja la dominación de dos partidos fuertes y la presencia de un pequeño tercer competidor.

La conclusión a la que llega es que, efectivamente, los Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela y Colombia tienen un índice de número efectivo de partidos inferior a 3.0 (de hecho el máximo que es el de Venezuela es de 2.63), por lo que definitivamente la correlación entre sistemas bipartidistas y democracias presidenciales estables es innegable, además de existir razones para no catalogarla como espuria, ya que: 1) a pesar de que un sistema bipartidista no resuelve del todo los problemas de parálisis ejecutivo-legis-

lativo, si incrementa la probabilidad de que el Presidente tenga una mayoría que lo respalde en el Congreso y 2) porque la polarización ideológica es poco probable teniendo sólo dos partidos, ya que la competencia electoral tiende a ser centrípeta (a ambos partidos les conviene centrar sus posiciones en la mediana electoral del espectro político). Un ejemplo claro de esta afirmación lo constituye el hecho de que cuando Uruguay cambió de un sistema bipartidista a uno tripartidista a finales de los sesenta con la formación del Frente Amplio, su democracia acabó en ruptura.

Además —y aquí residen los argumentos decisivos del porqué es muy difícil que el multipartidismo y el presidencialismo logren en conjunto un sistema estable—, por un lado, el poder ejecutivo en un sistema presidencial lo conforma únicamente el Presidente, ya que éste designa a su gabinete por completo, y no como en los sistemas parlamentarios, en donde la coalición ganadora se reparte las carteras ministeriales de forma consensada y equitativa, fomentándose así la cooperación interpartidista; y por otro, las coaliciones partidistas en sistemas presidenciales nunca son obligatorias (*binding coalitions*), ya que, de acuerdo a la coyuntura o a la pieza legislativa por aprobar, siempre se tienen incentivos y probabilidades para romper la aparente atadura.

Una vez demostrada la tesis establecida como base de su documento, Mainwaring señala, por un lado, que Chile es el único contraejemplo de su

hipótesis, ya que es la única democracia presidencial multipartidista estable, y por otro, que en caso de que las condiciones histórico-institucionales del país no se acerquen mucho a las del caso chileno, existen varios mecanismos que pueden resultar efectivos para establecer una democracia estable: el primero es cambiar el régimen presidencial por uno semipresidencial o por uno parlamentario, en donde la única condición obligatoria está en la existencia de partidos fuertemente disciplinados; el segundo está en aumentar significativamente el umbral electoral y/o disminuir drásticamente la magnitud de las circunscripciones plurinominales, con el objeto de que sólo ganen asientos los partidos que tengan mayor apoyo del electorado; la terce-

ra es hacer concurrentes las elecciones ejecutivo-legislativo; y la cuarta y más importante, es nunca forzar un sistema bipartidista si las líneas de conflicto sociales (*social cleavages*) no lo permiten.

Tal como se desprende de este análisis, existen muchas lecciones comparativas que México no debería echar en saco roto si lo que quiere es consolidar una democracia estable. Aprendamos de ellas en vez de cerrarnos por ignorancia o por prejuicios ante lo que desconocemos o descartamos sin fundamento, abocándonos y presionando por integrar este tema dentro de la llamada Agenda de Reforma del Estado, sobre todo ante la posible idea de la creación de una nueva Carta Magna para el siglo venidero.



ARCEO CASTRO, JAIME.

INGENIERÍA LEGISLATIVA

MÉXICO. EDITORIAL AQUACLARA. 1997. 116 PP.

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL B.*

Jaime Arceo Castro

INGENIERIA LEGISLATIVA



AQUACLARA

A pesar de que el título puede provocar cierto desconcierto por lo técnico del concepto, por cierto, atractivo, en realidad, *Ingeniería Legislativa* es simplemente parte de la bitácora de las participaciones parlamentarias del diputado federal de la LVI Legislatura, el ingeniero Jaime Arceo Castro, quien intervino fundamentalmente en torno de aquellos temas que han sido, debido a la naturaleza profesional del autor, cercanos y dominados por él mismo, temas que han sido decisivos en el debate nacional y no siempre difundidos. Los puntos de vista de Arceo Castro sobre los energéticos, los procesos de privatización de la petroquímica y de los ferrocarriles, de las telecomunicaciones y, en general, sus

reflexiones sobre cuestiones políticas muy polémicas como la quiebra de Ruta-100, el análisis de la política económica, la reforma política del Distrito Federal o su remembranza de los hechos del 2 de octubre de 1968, son para la controversia y por ello útiles para ilustrar el nivel de discusión en el seno del Congreso de la Unión.

El concepto más conocido de la ingeniería, nos sugiere que es el “arte de aplicar conocimientos científicos a la invención y perfeccionamiento de la técnica industrial”. La *ingeniería legislativa* sería en este caso la posibilidad de apuntalar con fundamentos científicos, el desarrollo y perfeccionamiento de las prácticas legislativas, planteamiento que aunque ambicioso y para muchos simplemente inasequible (sabemos hasta el cansancio de las antiguas discusiones sobre la relación entre la objetividad y la política, y por ello entre el desarrollo tecnológico, científico, y las cuestiones de la política) resulta hoy sumamente necesario de sostener y auspiciar.

* Economista y socióloga, Coordinadora de Investigaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Así, pues, el enfoque que el concepto de “ingeniería” plantearía, implica el desarrollo de iniciativas (en este caso legislativas) que sean pensadas tomando en cuenta las consecuencias de la forma en que funcionaría y debería funcionar el nuevo marco normativo de las iniciativas en discusión. El problema surge cuando nos proponemos evaluar con un sentido crítico hasta dónde las reflexiones vertidas en tribuna por el ex-diputado Arceo Castro alcanzan tal objetivo de fundamentar sus posiciones políticas.

El compendio de estas interesantes participaciones indudablemente nos ofrecen datos que documentan una posición, reflexiones convencidas, posturas que defienden y tratan de persuadir sobre la conveniencia de una determinada senda de la evolución nacional; la duda surge cuando nos preguntamos si todo lo anterior implica la objetividad necesaria al pensamiento técnico y científico que el concepto de “ingeniería legislativa” exige.

Pero más allá de esta eventual disociación entre lo que el título del libro sugiere y lo que a lo largo del mismo conocemos, tal vez precisamente en su contenido radica una sus virtudes más importantes, elaborado además con vehemencia, con la explicación inequívoca de aquellos argumentos que —querámoslo o no— han definido en cierto sentido la nueva configuración de la vida legislativa de nuestra nación, argumentos que reflejan la emoción de quien se vio involucrado en ellos bajo la orientación y el deseo

de contribuir desde su visión a abordar la problemática del país.

Además de sus participaciones en tribuna sobre los temas ya mencionados, el libro *Ingeniería Legislativa* ofrece diversos trabajos de análisis que para sustentar las propuestas de modificación en los diversos procesos de privatización, Arceo Castro elaboró durante sus actividades como integrante de las comisiones legislativas: Plural de Comunicación Social, de Comunicaciones y Transportes, de Energéticos, y como Coordinador de la Subcomisión para el Análisis de la Privatización de la Petroquímica en las que participó en las reformas del *Artículo 28 Constitucional, en materia de comunicación vía satélite y transporte ferroviario*; en las modificaciones a la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia de hidrocarburos*; de la *Ley Reglamentaria del Transporte Ferroviario*; de la *Ley de Aeropuertos*; de la *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*; y en las reformas a la *Ley reglamentaria de Artículo 27 Constitucional en materia de hidrocarburos, para clasificar la petroquímica básica*, entre otras.

Para Jaime Arce Castro todas estas modificaciones legales “no significan eliminar responsabilidades del Estado, lo que se busca —nos dice— es abrir oportunidades al esfuerzo de los particulares en las actividades de transporte, almacenamiento, y distribución de gas (para el caso de PEMEX, por ejemplo) para atraer capitales, tecnologías y sistemas administrativos que se sumen a los de Petróleos Mexicanos y

sus subsidiarias, con el fin de contar con servicios más modernos, eficientes y de bajo costo en las actividades de carácter logístico y comercial relacionados con este combustible.”¹

El autor asimismo rechaza lo que para él son “los extremos del estatismo y del neoliberalismo” a pesar de que propone para México una <economía de mercado> (pág 9), con toda la indefinición que tal concepto, así en general, puede provocar, porque para él aquellos dos extremos comparten el ultraje a la sociedad; en lugar de ello postula “el fortalecimiento del carácter mixto de la organización social”, el estado en su visión debe promover y velar por ser un “rector moderno”. Sin embargo, el peso de los fenómenos bursátiles, de una economía especulativa, el filo de la deuda externa, el alza de intereses, antagonizan decisivamente con la hipotética “economía de mercado”. El estado como “rector moderno” no puede servir simplemente al gran capital financiero y a las multinacionales, debe por el contrario mantenerse en la tesis de preservar nuestra economía, para enfren-

tar su devastación actual, frente a las privatizaciones indiscriminadas, el socavamiento de la industria petrolera nacional y la globalización en su modelo de creciente supeditación. Pero estos son los temas a debate nacional.

El libro *Ingeniería Legislativa*, pues, tiene consideraciones controvertibles e interesantes que nos ofrecen la incursión a la polémica que en torno de estos grandes temas nacionales (comunicaciones, transportes y energéticos) ha exigido y está exigiendo la participación de todos.

Sin embargo, además de estas posibilidades que el libro en cuestión nos permite, este trabajo abona (suponemos que con plena conciencia del hecho) en favor de una nueva cultura política: la evaluación crítica y el enjuiciamiento público de la actuación de los representantes populares. Y es positiva en el exdiputado Jaime Arceo su determinación por someter a la consideración pública su actuación legislativa como diputado federal. Recibimos, pues, con interés este trabajo de memorial e invitamos a aprovecharlo en lo que vale.

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
D.F. 20 DE ENERO DE 1998.

¹ Arceo Castro, Jaime. *Ingeniería Legislativa*. México. Editorial. Aquaclara. 1997. Pág. 18.

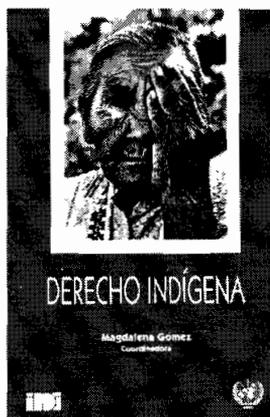


GOMEZ, MAGDALENA.

DERECHO INDÍGENA

MÉXICO. JUAN PABLOS EDITORES. 1997. 470 PÁGS.

ROGELIO LÓPEZ CORDERO*



La publicación arriba indicada, es el resultado de cinco sesiones celebradas en el Seminario Internacional, en el Museo Nacional de Antropología e Historia, del 26 AL 30 de mayo de 1997, promovido por el Instituto Nacional Indigenista y la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C. Coordinado por Magdalena Gómez. Participaron ponentes que alternaron como comentaristas, enlazaron planteamientos, analizando conceptos del Proyecto de Declaración en la ONU, del Convenio 169 de la OIT y el Proyecto de Declaración Americana.

Surgen así interesantes tesis, que proponen cambios fundamentales en el ámbito interno e internacional del orden jurídico, con su problemática de jerarquización, expresando la necesi-

dad de reconocer y revalorar la pluriculturalidad, los derechos colectivos, la autoidentificación de los pueblos, su carácter, proponiendo la reconstrucción de los gobiernos comunitarios mediante una reforma constitucional.

El interés en tal seminario se manifestó por la participación de sus destacados ponentes y por la pluralidad cultural de sus participantes a través de treinta y cuatro organizaciones indígenas de diferentes regiones de nuestro país.

La presentación quedó a cargo de la coordinadora, quien indicó que el afán de los organizadores fue el contribuir a la reflexión seria y rigurosa de un tema que ha sido objeto de amplios debates en nuestro país durante los dos últimos años, destacando la propuesta de reforma del Estado para asumirla en toda su implicación, empezando por el espacio constitucional, la reconstrucción de su trayectoria tanto desde el campo internacional de los derechos humanos como en los instrumentos jurídicos aprobados o en proceso de

* Lic. en Derecho, asesor jurídico del Instituto de Investigaciones Legislativas

elaboración y en las reformas constitucionales de América Latina.

En el caso de México, la reflexión versó sobre las opiniones que en forma de propuestas y contrapropuestas son puntos de debate jurídicos político respecto de los acuerdos de San Andrés Larrainzar, Chiapas, firmados por el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el entorno de las pláticas negociadoras que se ha establecido para lograr la paz, objetivo que desgraciadamente hoy se perfila lejano y difícil.

Podemos considerar por lo anterior, que resulta en verdad interesante la temática, los conceptos, y las opiniones que se han vertido en ese documento, que contiene la aportación de ponentes distinguidos como lo son: Rodolfo Stavenhagen, Bartolomé Chavero Ian Chambers, Carlos Federico Mares, Osvaldo Kreimer, Roque Roldán, María del Pilar Valencia, Magdalena Gómez Rivera, Luis Fernando Zarango Macas, Alcides Vadillo, Diego Iturralde, a quienes es preciso mencionar por sus notables aportaciones.

En efecto, los temas tratados son: El marco internacional del derecho indígena, multiculturalismo y monoconstitucionalismo de lengua castellana en América, El convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas, los indios y sus derechos invisibles, el proyecto de declaración internacional: derechos indígenas, y derechos humanos, una lectura a través del proyecto de declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas el régimen Constitucional.

Se advierte un profundo análisis que va desde los antecedentes doctri-

nales que sirven de marco y fundamento del derecho internacional, como sus diversas corrientes que inciden en el tratamiento de las posiciones políticas y jurídicas de los conquistadores ante los conquistadores, criterios unos, para pretender justificar el derecho a la dominación, imposición de cultura y apropiación, sin reconocimiento de los derechos indígenas y otros que van reconociendo éstos en un proceso en el que se va transformando la idea de dominación absoluta hasta reconocer algunos derechos elementales de los indígenas, que van desde la protección tutelar de los indígenas y los tibios iniciales reconocimientos, hasta una concientización que pretende el respecto irrestricto de los derechos de los pueblos indígenas.

Se invoca a la declaración universal de los derechos humanos, como piedra angular del sistema internacional de defensa y protección de los derechos humanos, y se erige en norma moral y políticamente obligatoria y aceptado como *jus cogens*, (derecho consuetudinario, basado en los principios de igualdad entre todos los seres humanos y el de la no discriminación.

Los pueblos indígenas que han venido siendo objeto de discriminación y desigualdad, aislados y vistos como un mero aspecto folklórico de los Estados, hacen presencia en el ámbito jurídico, social y político, para cambiar las normas que propician la vulneración de sus más elementales derechos.

Otro apoyo se hace consistir en el convenio aprobado por la ONU en el año de 1948, a saber: la convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, para evitar y sancio-

nar los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal, los pactos internacionales se constituyen como documentos jurídicos, que vinculan obligaciones de acatamiento entre los Estados que los signan y por lo tanto son citados como reconocimiento de derechos tales como el que prohíbe la discriminación por raza, color, sexo, lengua, religión, las opiniones políticas, el origen social o nacional, la propiedad o el nacimiento, así los grupos indígenas víctimas de la discriminación, pueden invocar dichos pactos, cuando sean agredidos en forma discriminatoria por las autoridades.

Los derechos de las minorías, la libre determinación de los pueblos, también son considerados como básicos para la protección de los pueblos indígenas y de sus derechos, que efectúa la Subcomisión de Prevención de discriminaciones y protección a las minorías, interesante también resulta la crítica a la concepción occidental de los Derechos Humanos, en su sentido individualista ya que en las antiguas culturas de Asia la unidad social fundamental no es el individuo, sino las formas colectivas como la familia extensa, el clan, el barrio, el pueblo, la tribu, la casta o la secta religiosa a las cuales están vinculados los individuos porque a tales formas pertenecen y respecto de las cuales tienen deberes y obligaciones, teniendo derecho a su dignidad personal, pero que en caso de incumplimiento son sujetos de sanción por sus colectividades. Tal corriente crítica

afirma que si se considera al individuo como sujeto de derechos humanos generales, desvinculado de su grupo constituye una amenaza para la identidad y sobrevivencia del grupo ya que se amenazan valores tradicionales que dan consistencia a sus sociedades y culturas.

Otra corriente considera que tal colectivismo o comunalismo son estructuras patriarcales, jerárquicas y autoritarias en las que se violan a veces los derechos humanos fundamentales, sobre todo de las mujeres, los niños y los jóvenes, de allí que la filosofía de los derechos humanos se considere como un elemento liberador de las formas de opresión, en niveles como la familia y la pequeña comunidad.

Respecto de los derechos de las minorías, se analiza el Art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su primera versión y aun cuando consideran que su redacción es vaga y difícil, se señala que tal disposición es la única referencia a minorías étnicas en los pactos Internacionales, ya que al respecto establece "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas, que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

En el análisis de tal artículo, se indica que no reconoce derechos a las minorías como tales, sino a las personas que pertenezcan a esas minorías,

lo que viene a ser una concepción individualista de los derechos humanos, también se analiza la Declaración de los Derechos de las personas que pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, Religiosas y Lingüísticas, que fue aprobada por la ONU en 1992 y aún cuando no es un tratado, establece que los Estados protegerán la existencia y la identidad de las minorías nacionales o étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas en sus territorios, y que adoptarán medidas legales y otras que favorezcan la identidad y el desarrollo cultural de dichas minorías. Concluyéndose que no reconoce a las minorías en sí como portadoras de derechos, pero que se podrá fortalecer el ejercicio de sus derechos humanos, en la medida en que sean considerados como minorías étnicas, religiosas y lingüísticas.

El derecho de libre determinación de los pueblos, es abordado como elemento básico para la lucha por los pueblos indígenas, contenido en los pactos de protección en su artículo 1º al establecer: todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de éste derecho establecen libremente su consideración política y prevén asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Se alude a la gran controversia, indicando cómo la libre determinación es el principal derecho humano y que sin él los demás no podrían ser ejercidos.

La labor de la Subcomisión de Derechos Humanos en su ámbito de Prevención de Discriminaciones y Pro-

tección a las Minorías, es estudiada en el simposium señalando el inconveniente de que sus 26 representantes son propuestos por sus gobiernos, y salvo excepciones, suelen ser funcionarios; lo cual limita su independencia de acción, aún así viene desarrollando una serie de importantes estudios y acciones tendientes a combatir el racismo, ya que en 1994 triunfa sobre el sistema apartheid en Sudáfrica. El primer estudio sobre discriminación en tal subcomisión duro 10 años, culminándose en 1983. En 1981 el consejo Económico y Social de la ONU, creó un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas. En 1977 organizaciones no Gubernamentales con *status* consultivo ante la ONU, promovió en Ginebra el primer encuentro de pueblos indígenas, en él se denunciaron incumplimientos de tratados, cometidos por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, en 1981 se efectuó otro, lo cual propició el establecimiento del grupo de trabajo (GT), mismo que retomó la cuestión de los tratados entre naciones indígenas y gobiernos nacionales, habiendo formado una declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas (DPI). Representantes indígenas han venido asistiendo a las reuniones anuales del GT, con derecho a voz, pero sin voto, su participación contribuye a que los temas de los derechos indígenas se traten en la agenda internacional de los derechos humanos. Las organizaciones indígenas en muchos casos van en contra del concepto "minoría" e insisten, en que son pueblos originarios cuya sobera-

nía fue violentada por conquista y colonización, lo cual se aplica más al continente americano que a otras regiones.

La OIT es objeto de referencia ya que también se ha ocupado de los derechos indígenas, un aspecto muy importante fue la revisión del convenio 107 sobre la protección de las pobla-

ciones indígenas y tribales en países independientes, ya que pueblos coloniales hoy independientes eran llamados indígenas, produciéndose así el convenio 169 que ha sido ratificado por muchos Estados miembros incluyendo a México, siendo así el único documento jurídico internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas.



ALVARO CASTRO ESTRADA,

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

MÉXICO. EDIT. PORRÚA. 1997. 530 PÁGS.

FELIPE ZAUCO TOMATE*

ALVARO CASTRO ESTRADA
SE CUMPLE CON LA OBLIGACIÓN DE RESPONDER POR LOS DAÑOS QUE SE HAN HECHO

**RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO**
Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado.
Propuesta Legislativa en México.

FILÓLOGO
DE
FELIPE G. BORBELLA MARTÍNEZ


EDITORIAL PORRÚA
DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, S.C.
MÉXICO, 1997

El presente texto, viene a llenar el vacío que sobre la materia “la Responsabilidad del Estado”, existe todavía en nuestra legislación y estado de derecho.

El autor de la obra, después de haber hecho un diagnóstico

minucioso de esta institución, y, sobre todo un examen completo de nuestra legislación positiva, doctrina y jurisprudencia, así como de derecho comparado; plantea con objetividad, las ventajas, objeciones y resistencias, que en la teoría y en la opinión de juristas, se dan sobre la conveniencia o no de adicionar al orden jurídico mexicano un sistema de verdadera responsabilidad del Estado.

Con sorprendente claridad, el autor entra al examen de la doctrina y jurisprudencia en derecho mexicano y

comparado de la responsabilidad patrimonial; estudia las disposiciones jurídicas y administrativas especiales que al sujeto se refieren; repasa los antecedentes históricos; revisa las reclamaciones internacionales México-Estados Unidos de Norte América, estudia las normas jurídicas específicas, que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestras leyes y la regulación de la Responsabilidad Patrimonial en la ley de depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal.

Plantea los rasgos y dificultades de la responsabilidad del Estado Juez, y concluye con un comentario crítico, en el que se reconocen los antecedentes legislativos y doctrinarios; comprueba que la totalidad de los autores mexicanos que a la materia se refiere, son partidarios del establecimiento de un verdadero sistema de responsabilidad del Estado; y da una propuesta legislativa de reforma constitucional al artículo 113; a la ley reglamentaria del segundo párrafo de dicho artículo; así como de diversas reformas al Código

* Lic. en Derecho, asesor jurídico del Instituto de Investigaciones Legislativas

Civil; Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; Código Fiscal de la Federación; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Código Penal para el Distrito Federal; y, a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Asimismo da una propuesta de decreto, para aprobación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el que se adicionarían, reformarían y derogarían diversas disposiciones de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Código Financiero del Distrito Federal; todo ello para incorporar el Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al sistema jurídico mexicano.

En el primer capítulo, el autor, destaca la importancia y trascendencia de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, para lo cual analiza algunos conceptos básicos del derecho en general y del Derecho Administrativo en particular; realiza un recorrido de la evolución histórica de la institución; remarca los orígenes más remotos y su expresión positiva; nos muestra, cómo algunos países han incorporado esta institución a sus propios sistemas jurídicos; señala los rasgos característicos de los sistemas más representativos en la actualidad: el Francés y el Español; y finalmente, hace referencia a las principales ventajas, objeciones y resistencias que en la doctrina y en el comentario general, se escuchan sobre la conveniencia o inconveniencia de incorporar en nuestro orden jurídico positivo, un sistema de Responsabilidad del Estado; se da cuenta del avance logrado a nivel interna-

cional para regular en debida forma la responsabilidad de los estados en el concierto internacional; y precisa el concepto de responsabilidad y sus clasificaciones.

El segundo capítulo, estudia con mayor detalle el enfoque civilista que tradicionalmente se le ha dado a la institución de la responsabilidad en México, a la luz de las disposiciones del Código Civil aplicables; aborda las principales líneas de la denominada responsabilidad del Estado-Juez y Estado-Legislator; y resume el origen y evolución del Instituto de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Bajo criterios propios de Derecho Público.

En el tercer capítulo, se hace un examen de los antecedentes más relevantes que en materia de responsabilidad del Estado, se han identificado en la historia de nuestro país en los últimos 175 años, y que comprende, desde disposiciones jurídicas anteriores a nuestra Revolución Mexicana, hasta el análisis de los muy diversos ordenamientos jurídicos que regulan hoy tal responsabilidad. Igualmente se da cuenta en forma breve sobre las reclamaciones Internacionales de que México ha sido objeto, por responsabilidad civil.

El capítulo cuarto comprende, el análisis y crítica de los dos regímenes que hoy existen para “resolver” sobre la responsabilidad del Estado en nuestro país, es decir: el civil y el administrativo, así como de la jurisprudencia existente.

En el capítulo quinto, se subraya la importancia que tiene la Institución

de la Responsabilidad Patrimonial del Estado para el Derecho Administrativo; y analiza, los principales criterios con los cuales se ha dado respuesta jurídica al deber de resarcimiento que tiene el Estado frente a los particulares por los daños o perjuicios que con el actuar de aquel se causen a éstos.

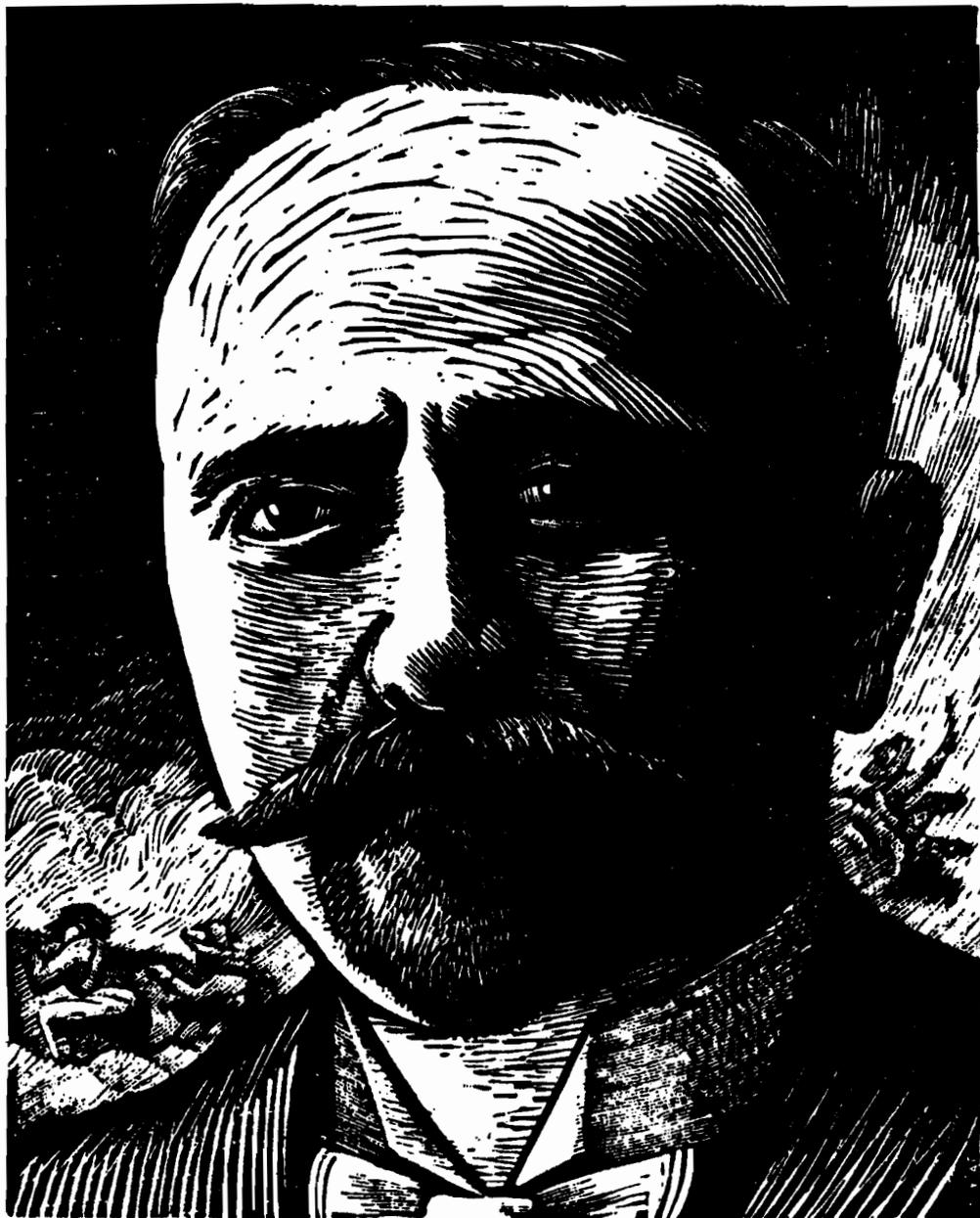
Se estudian los debates doctrinales que se han suscitado en derecho comparado para dirimir si es obligación del Estado resarcir las lesiones patrimoniales; la naturaleza jurídica de la Institución; los distintos principios conforme a los cuales se ha buscado definirla; y por último, se exponen las múltiples teorías que buscan justificar el por qué las acciones u omisiones lesivas de los servidores públicos son atribuibles al Estado, de quien dependen, y, los supuestos posibles de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado.

El capítulo sexto, aborda el estudio pormenorizado de la relación jurídica obligacional, que supone la Institución de la Responsabilidad Patrimonial, y, el repartimiento proporcional del deber del resarcimiento entre los coautores de la lesión que se reclama.

El capítulo séptimo sintetiza y hace explícita la posición teórica que adopta el autor frente a la institución

jurídica estudiada, se comentan los elementos específicos de carácter procedimental; se establecen las bases conforme a las cuales propone el monto de gasto público federal que deberá destinarse para las erogaciones derivadas de Responsabilidad Patrimonial; la forma de ajustar anualmente el gasto en los respectivos presupuestos de egresos federales; la convivencia de estudiar el "aseguramiento" de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, particularmente respecto de aquellas actividades que representen alto riesgo en su desempeño; las condiciones por las cuales el Estado puede repetir de los servidores públicos infractores, el pago efectuado, una vez realizada la reparación debida; y finalmente, la incorporación de la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado a nuestro orden jurídico positivo.

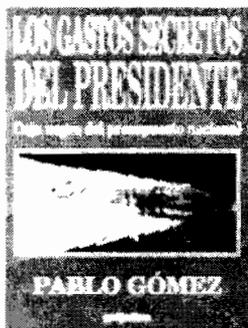
En suma el estudio realizado a lo largo de los siete capítulos, constituye la exposición de motivos de una reforma constitucional, que establezca una nueva garantía específica en nuestra ley suprema, misma que pretende tutelar y salvaguardar la integridad patrimonial de los individuos contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento o actividad del Estado.



GÓMEZ, PABLO. *LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE: CAJA NEGRA DEL PRESUPUESTO NACIONAL*

MÉXICO. ED. GRIJALBO. 1996. 218 PÁGS.

ESTEBAN BELTRÁN COTA*



El Dip. Pablo Gómez Álvarez, nos hace una breve remembranza de la historia posrevolucionaria, desde el primer jefe de la República, Venustiano Carranza hasta nuestros días, en

la que trata fundamentalmente: la capacidad del veto del Ejecutivo, los vicios y costumbres de los legisladores del periodo de Díaz y posteriores, que se han reproducido hasta la actualidad, así como el manejo del gasto público.

Gómez Álvarez también trata el asunto de los ramos que componen el presupuesto federal, del que se asigna uno: por cada secretaría de Estado, por cada uno de los otros dos poderes y el del Ministerio Público.

“Cada uno de los ramos del presupuesto está dividido en programas

que, según la ley, deben ir acompañados no solamente de la cantidad que se ha de gastar, sino de las metas concretas que se persiguen con tal gasto, cuantificando los objetivos. Cada programa puede estar segmentado en subprogramas pero, en éstos, deben fijarse de la misma manera los propósitos concretos del gasto que se prevé realizar”.

Hay un ramo, sostiene el licenciado Gómez, que carece de metas cuantitativas, éste ha sido uno de los preferidos de los presidentes desde hace décadas; primero se le llamó “erogaciones adicionales”, en 1985 se le denominó “erogaciones no sectorizables” y a partir del primer año del gobierno de Ernesto Zedillo (1995) le cambiaron el nombre por el de “provisiones salariales y económicas”.

La estructura interna de este ramo, que es el 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se caracteriza por ser un “catálogo de gastos discrecionales”, en donde se aloja la partida secreta¹

* Lic. en Lenguas y Literaturas Hispánicas. Coordinador Editorial del Instituto de Investigaciones Legislativas.

desde el 1º de enero de 1985 “cuando Miguel de la Madrid era presidente de la República y Carlos Salinas fungía como secretario de Programación y Presupuesto”.

Además existen los “gastos especiales” que son más secretos que la partida secreta, puesto que ésta se conoce en su monto cuando se aprueba el presupuesto, en cambio aquéllos no pueden ser vistos en el proyecto que presenta el ejecutivo porque son conceptos que forman parte del programa, en el ramo 23, que carecen de metas específicas y de información.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ¹ La tarde del 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó, sin discusión y por unanimidad de 150

Si el uso discrecional de una gran parte del gasto público carece de bases constitucionales, ¿se trata de violaciones a la Carta Magna realizadas impunemente?

El libro de Pablo Gómez es una reflexión constante sobre los gastos discrecionales de los presidentes, así como de parte de la estructura del sistema que es esa gran burocracia que ejerce un poder político verdaderamente nocivo para el país.

Sin duda este libro será atractivo para el lector, no sólo por su interesante contenido sino, también, por su manejo fluido del lenguaje.

diputados, el segundo párrafo del artículo 65, instaurando la partida secreta en la Constitución de la República por primera vez en la historia independiente de México

FLORES VELASCO, GUILLERMO; TORRES CASTILLO, JORGE. *LA REFORMA DEL ESTADO: AGENDAS DE LA TRANSICIÓN*

MÉXICO. INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN POLÍTICA. 1997. 259 PÁGINAS

GABRIEL GARCÍA COLORADO*



*La reforma del Estado:
Agendas de la Transición*

GUILLERMO FLORES VELASCO
JORGE TORRES CASTILLO

ESTAMPARON

SECRETARÍA
DE FORMACIÓN POLÍTICA



La presente obra, es el resultado de un trabajo de recopilación de las propuestas que en la materia, han sido presentadas a la sociedad en los últimos años, por partidos políticos, organizaciones políticas y ciudadanos, intelectuales y politólogos y que a juicio de los autores son las más importantes y representativas, o como los autores mismos señalan, este trabajo es la síntesis de una elaboración colectiva en la que participaron diversos ciudadanos preocupados por impulsar la democratización en la vida nacional.

En el anterior sentido, vale la pena señalar, que aún cuando la selección

de los documentos ha sido hecha por dos militantes del Partido de la Revolución Democrática, en esencia son los mismos a que básicamente se refieren los estudiosos e investigadores del tema, dando a esta publicación el valor de ser una excelente recopilación sin tendencias de ninguna especie, lo que la convierte en una obra indispensable para la biblioteca de ciudadanos interesados y actores involucrados en la reforma del Estado.

Las agendas aquí presentadas, son sin duda el resultado de espacios plurales de diálogo y tolerancia, presentadas por diversos grupos y partidos, las cuales se han convertido en el crisol de las expectativas sociales y síntesis de un arduo trabajo de quienes en ellas han colaborado.

Este compendio se presenta en una forma clara y con una excelente sistematización, lo que permite además

* Coordinador de Eventos Académicos, Instituto de Investigaciones Legislativas

de una fácil lectura y apropiación del conocimiento, el poder confrontar las diversas posiciones de los grupos que han colaborado en la elaboración de estas agendas.

Los autores, Guillermo Flores y Jorge Torres, no tratan de dogmatizar ni orientar al lector en ninguna posición o ideología, hacen a un lado cualquier intención partidista y ofrecen un planteamiento diáfano y amplio de la participación de todos los sectores de la sociedad, en éste, que es sin duda, un capítulo especial de la historia del México contemporáneo.

El libro se divide en 5 capítulos, los cuales dividen las agendas de la Reforma del estado, para su mejor lectura y comprensión. El *capítulo I*, aborda los 56 temas de la agenda para el diálogo nacional de octubre de 1995 ; las notas sobre el diálogo democrático nacional de octubre de 1994 ; las propuestas programáticas para el diálogo nacional, presentadas en octubre de 1995 ; los 84 puntos para la transformación democrática del país del 96 ; los principios de acción legislativa, suscritos en mayo de 1997 ; y, los compromisos fundamentales para los primeros cien días en un nuevo poder legislativo de 1997.

El *Capítulo II*, destinado al análisis de las Agendas del Congreso y de la Mesa Central, reúne las siguientes propuestas, documentos y compromisos: *Diálogo nacional para la reforma política del estado de enero de 1995*; *La agenda para la discusión de la reforma política del estado de mayo del mismo año* ; las *Conclusiones alcanzadas en la*

mesa de reforma electoral y las Conclusiones alcanzadas en la Mesa de Reforma Política del Distrito Federal, ambas de julio 1996 ; y, los *Compromisos finales* que asumen los participantes en el proceso del Diálogo sobre la Reforma Electoral, signado en 1996.

El *Capítulo III* se destina a las agendas presentadas por los grupos ciudadanos, de éstas sobresalen ; los *20 Compromisos para la Democracia* elaborada en enero de 1994 ; los temas de la agenda de Reforma del Estado de enero de 1996 ; los *60 Acuerdos para la Reforma Política Electoral* de enero de 1996; los *12 Compromisos con la Nación* de julio de 1996; la Consulta Nacional para apoyar las propuestas ciudadanas, elaboradas ambas en mayo de 1997.

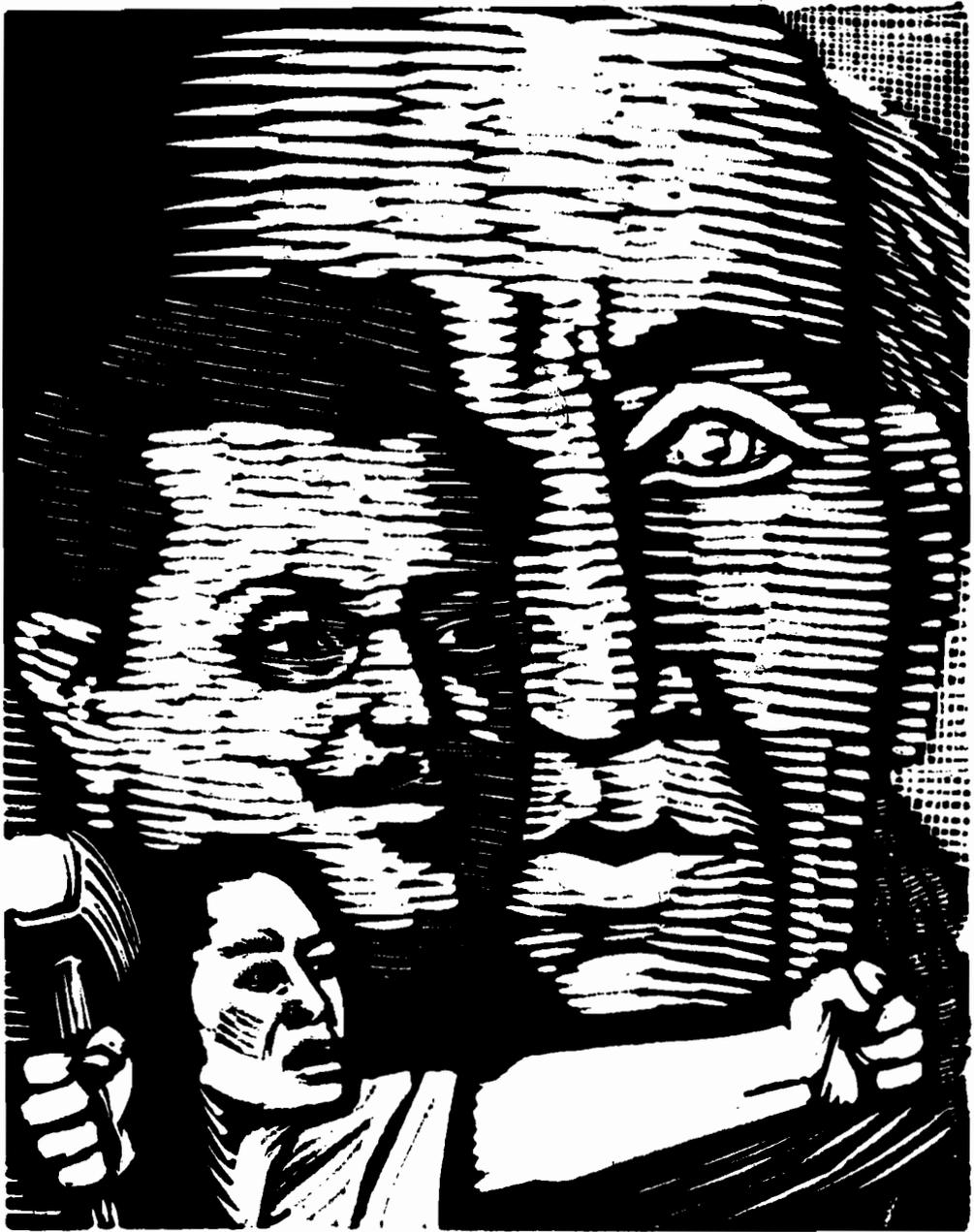
El *Capítulo IV*, dedicado a los compromisos sustentados por diversos grupos políticos y personajes de la política, se inicia con el documento: "Compromisos para la paz, la democracia y la justicia", suscrito por los candidatos a la presidencia de la república en enero de 1994; los *Compromisos para un Acuerdo Político Nacional* de enero de 1995; y los *10 puntos elementales para la reforma electoral* de agosto del 95.

Por último el *Capítulo V*, que refiere las coincidencias y proyecto legislativo, se integra por dos documentos básicos elaborados al seno del Partido de la Revolución Democrática; la *Agenda Legislativa 1997* y el *Anteproyecto de Agenda Legislativa 1997-2000*, el valor del primero es la reflexión, comparación y análisis comparativo de las coincidencias y divergencias entre los

partidos políticos y grupos ciudadanos, en asuntos elementales de la Reforma del Estado. Como el equilibrio real de poderes y fortalecimiento del poder legislativo, un nuevo federalismo; el derecho a la libre asociación; participación ciudadana; libertad de expresión y derecho a la información; Reforma electoral; acceso equitativo a los medios de comunicación; financiamiento de los partidos políticos; delitos electorales, tipificación y sanciones; sistema plural y equitativo de partidos políticos. Sistema de justicia y seguridad; independencia del Poder Judicial; transformación en la procuración de justicia; política real de Seguridad Pública; lucha contra la corrupción; política económica y social; deuda externa; Tratado de Libre Comercio; privatización de recur-

sos y empresas estratégicas; reforma fiscal progresiva; reorientación del gasto público; control del uso de los recursos públicos; política de recuperación del ingreso y del empleo; preservación del medio ambiente; paz social; paz en Chiapas; derechos de los pueblos indios.

Del enorme número de Documentos y Propuestas que estudiaron para integrar este libro Guillermo Flores y Jorge Torres, procuran no hacer énfasis en ninguno en particular, asimismo de los centenares de actores y participantes en la elaboración de éstos, no se hace especial mención a ningunos de ellos, seguramente con el objeto de no orientar el análisis del lector o sus posibles interpretaciones, lo que da a esta obra el valor extra de la objetividad y neutralidad en su elaboración.



V

DOCUMENTOS

60 PUNTOS PARA LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

De los diversos documentos que se han escrito sobre la Reforma del Estado, sobresale por su pluralidad y la obtención de consensos, el denominado Seminario del Castillo de Chapultepec, en el cual se lograron 60 puntos. Dada su importancia, hemos decidido incluirlos en el presente volumen de la revista *Quórum*.

SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS	<ol style="list-style-type: none">1.- Que los Derechos Políticos de los mexicanos estén sujetos a control constitucional.2.- Que el control constitucional se ejerza tanto sobre la legislación electoral federal y local, como sobre los actos de la autoridad electoral federal y local. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea el órgano competente para dirimir controversias constitucionales que versen sobre la legislación electoral. Que el Tribunal Federal Electoral se integre al Poder Judicial de la Federación y sea el órgano competente para desahogar los recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales.3.- Que los procedimientos constitucionales tomen en cuenta los términos de preclusión y de definitividad que deben regir en los procesos electorales.
SOBRE LA AUTORIDAD ELECTORAL	<ol style="list-style-type: none">4.- Que se establezcan la autonomía e independencias plenas del Órgano electoral.

- 5.- Que la vinculación de los poderes del estado con la autoridad electoral se norme a través de la legislación, para que adquiera un carácter jurídico político. Que la concurrencia de los poderes con la autoridad electoral se estipule en la ley de conformidad con las atribuciones y competencias de cada una de las dependencias.
- 6.- Que el consejo general este formado por siete "Consejeros Electorales" con voz y voto; y por los representantes de los partidos políticos sólo con voz.
- 7.- Que la Cámara de Diputados nombre por mayoría calificada a los Consejeros Electorales del Consejo General a propuesta de una Comisión Pluripartidista Paritaria de las fracciones parlamentarias, que reciba y consense las propuestas de las propias fracciones parlamentarias.
- 8.- Que el consejo General nombre a los miembros de los Consejos Locales.
- 9.- Que el Consejo General elija por mayoría calificada a cada uno de los miembros como Presidente. Que sea el representante legal del consejo con la función fundamental de conducir los debates. Que dure en su encargo un año. Que pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio consejo. Que pueda ser reelecto. Que la ley estipule las causas de revocación y los tiempos en los cuales se pueda hacer valer para no interrumpir el desarrollo de proceso electoral.
- 10.- Que el director General del IFE sea electo por la mayoría calificada de los consejeros electorales a propuesta de cualesquiera de ellos. Que su nombramiento pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio consejo. Que la ley estipule las causas de re-

vocación y los tiempos en los cuales se pueda hacer valer para no interrumpir el desarrollo del proceso electoral.

- 11.- Que el Consejo General sea el Órgano Superior del IFE y que tenga las facultades y atribuciones necesarias para determinar las políticas generales de su administración y para aprobar sus reglas y sus lineamientos.
- 12.- Que el Director General sea el responsable de la administración del Instituto ante el consejo general y que tenga las atribuciones y facultades necesarias para la correcta realización de su función. Que el director General y los demás funcionarios y órganos ejecutivos estén subordinados al Consejo y que ninguno de ellos tenga facultades equiparables o por encima del propio Consejo.
- 13.- Que el consejo General integre la comisión y comisiones que sean necesarias para la debida supervisión o vigilancia del ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas de la Institución. Que estas comisiones puedan ser integradas por consejeros electorales, representantes de partidos, y/o comisionados externos elegidos por sus capacidades técnicas, pero que siempre pertenezca a ellas por lo menos uno de los consejeros electorales. Que la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores permanezca no obstante esas comisiones.
- 14.- Que se integre una comisión de Auditoría del Instituto con auditores públicos Independientes nombrados por el Consejo General. Que se presente anualmente un dictamen al consejo que se haga público; y que actúe de forma independiente de la acción fiscalizadora que por ley realiza la Contaduría Mayor de Hacienda o su equivalente.

- 15.- Que para el nombramiento y la evaluación del personal del Servicio Profesional Electoral el Consejo General establezca las normas generales; que elabore en su caso el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral para proponerlo a aprobación del Congreso.
- 16.- Que el IFE elabore y administre su propio presupuesto. Que sea incluido sin modificaciones en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que deba presentarse ante la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Que el IFE reciba su presupuesto según un calendario fijo para resolver el problema del control presupuestal.

**SOBRE EL TRIBUNAL
FEDERAL ELECTORAL**

- 17.- Que el Tribunal Federal Electoral Funcione como un organismo jurisdiccional de pleno derecho y se integre al Poder Judicial de la Federación.
- 18.- Que la Cámara de Senadores nombre por mayoría calificada a los Magistrados del Tribunal a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

**SOBRE LA FISCALÍA
ESPECIAL DE DELITOS
ELECTORALES**

- 19.- Que se incorpore en la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, el nombramiento de un agente del Ministerio Público Especializado en Asuntos Electorales. Que tenga autonomía funcional del procurador. Que sea nombrado por el procurador a propuesta del Consejo General. Que tenga que informar de sus gestiones al Consejo General.

**SOBRE EL
FINANCIAMIENTO Y LOS
GASTOS DE CAMPAÑA**

- 20.- Que el monto del financiamiento público a los partidos y los topes a los gastos de campaña y a las aportaciones privadas, sean revisados a la baja de los vigentes para responder con austeridad en los costos de la democracia, a las actuales circunstancias económicas por las que atraviesa el país.
- 21.- Que el 60% del financiamiento público se distribuya a los partidos según el criterio de proporcionalidad y el 40% según el principio de igualdad, a partir de los resultados electorales de diputados de mayoría relativa de la elección anterior, tomando en cuenta la votación válida.
- 22.- Que el tope de gasto de campaña de cada partido para cualquier elección federal, sea un nuevo peso por cada ciudadano votante potencial de la siguiente elección por realizar, trátase de elección presidencial, de diputados federales o de senadores. Que el nuevo peso sea a valor de agosto de 1994 ajustado según una proyección del Índice de Precios al Consumidor del Banco de México. Que la cantidad de votantes potenciales se calcule según una proyección realizada por el INEGI a partir del padrón electoral de la elección anterior.
- 23.- Que los partidos políticos que obtengan su registro con posterioridad a la fecha en la cual se determine el financiamiento público a los partidos, solamente tengan derecho a una cantidad igual a la que corresponda a los partidos que ya tenían el registro según el criterio de igualdad. Que ese financiamiento no sea retroactivo, sino se aplique a partir del año siguiente a la fecha de la concesión del registro. Que ese gasto se incremente al presupuesto del IFE para los partidos y no modifique el cálculo inicial.

- 24.- Que de la cantidad que corresponda a cada partido se le entregue 20% el primer año del trienio, 30% el segundo año y 50% el tercer año.
- 25.- Que el financiamiento privado a los partidos y a los candidatos se limite a un tope. Que se prohíban las aportaciones de las personas morales. Que se cuantifiquen las aportaciones en especie.
- 26.- Que para su campaña, cada candidato abra una cuenta bancaria única, por la cual deban pasar todos sus ingresos y todos sus gastos de campaña.
- 27.- Que sean fiscalizados los ingresos y los gastos de los partidos y de los candidatos. Que la Comisión de Auditoría que audite a la autoridad electoral, sea la que fiscalice a los Partidos y a los candidatos. Que la Comisión presente sus informes al Consejo General de la autoridad electoral para su aprobación y los haga públicos junto con los estados financieros de los partidos.
- 28.- Que se establezca un sistema gradual de sanciones al incumplimiento de las normas de financiamiento. Que entre las sanciones esté la pérdida de la candidatura, la anulación del resultado electoral del candidato infractor o la pérdida del registro del partido. Que se sancione gravemente el ocultamiento doloso de la información.

**SOBRE LAS
CONDICIONES DE
EQUIDAD EN LOS
MEDIOS DE
COMUNICACIÓN**

- 29.- Que el principio de equidad rija el acceso de los partidos políticos y de los candidatos a los medios de comunicación colectiva.
- 30.- Que las prerrogativas de comunicación sean distribuidas entre los partidos con la misma regla del financiamiento: 40% por el principio de igualdad y 60% por el principio de proporcionalidad.

- 31.- Que para las prerrogativas se incluya un capítulo especial en la Ley Electoral que regule los tiempos propuestos para los períodos electorales y no electorales; y que el IFE esté obligado a elaborar programas con objetivos de educación cívica y fomento de la cultura democrática.
- 32.- Que se establezca un canal público de televisión y una estación de radio, ambos de cadena nacional, para el fomento de la cultura democrática, dependientes del Congreso de la Unión. Que en las épocas de campaña el Consejo General fije la norma para que el IFE administre los tiempos de este canal público. Que transmitan los debates de los candidatos y la presentación de los programas y las propuestas de los partidos. Que compartan con los medios privados los tiempos relativos a las prerrogativas.
- 33.- Que se promueva una reforma de la Ley de Radio y Televisión y que el IFE administre los tiempos del Estado en los canales comerciales en los periodos de campaña electoral.
- 34.- Que, como complemento de las prerrogativas de los partidos en los medios de comunicación, en tiempos de campaña la contratación de publicidad política por los candidatos en ningún caso rebase un porcentaje determinado de sus topes de campaña. Que la publicidad política sea cotizada en los medios en los mismos términos, condiciones y precios que la publicidad comercial y que se incorpore en ella la que es pagada por el partido.
- 35.- Que el IFE lleve a cabo monitoreos permanentes de la información noticiosa de las campañas electorales. Que los resúmenes de esos monitoreos sean difundidos por los propios medios.

	<p>36.- Que el IFE esté obligado a organizar y a convocar a debates públicos a los candidatos. Que se establezca la obligación de los candidatos de presentar públicamente las plataformas electorales de sus partidos.</p> <p>37.- Que se legislen los derechos de Réplica y Reclamación de los partidos y los candidatos frente a informaciones falsas o deformadas, calumniosas o difamatorias , emitidas por los medios de comunicación colectiva.</p>
<p>SOBRE LAS CONDICIONES DE LA COMPETENCIA</p>	<p>38.- Que se elimine la exclusividad para cualquiera de los partidos de utilizar los colores patrios y que se prohíba el uso de los demás colores patrios.</p>
<p>SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU AFILIACIÓN</p>	<p>39.- Que desaparezca el registro condicionado de los partidos políticos y se establezca un solo tipo de registro. Que se establezca que un partido político que pierda su registro no puede solicitarlo para la siguiente elección.</p> <p>40.- Que se incremente a 3% el porcentaje de votos para mantener el registro de los partidos y a 5% el necesario para tener acceso a las curules de representación proporcional.</p> <p>41.- Que se introduzca la figura de las asociaciones políticas. Que se les establezcan cómo prerrogativas, la exención fiscal y las franquicias postales y telegráficas. Que solamente puedan participar en las elecciones federales aliadas con los partidos políticos nacionales, en cuyo caso deben sujetarse a las limitaciones que establezca la Ley en materia de prerrogativas y financiamiento. Que se establezca una Fundación para apoyarlas que les financie proyectos y les tramite la deducibi-</p>

lidad de los donativos que reciban. Que en la Fundación se establezca un Fideicomiso que recoja recursos para apoyar a las Asociaciones. Que en los Comités Técnicos de la Fundación y del Fideicomiso, participen los Consejeros Electorales y representantes de los Partidos Políticos. Que se puedan organizar asociaciones políticas para apoyar a un partido o a un candidato.

- 42.- Que el ejercicio de los derechos ciudadanos sea libre y personal por mandato Constitucional.
- 43.- Que se sancione toda forma de coerción o inducción del voto derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o un servicio público.

**SOBRE LAS COALICIONES
Y LAS CANDIDATURAS
COMUNES**

- 44.- Que se permita el registro de candidatos independientes siempre y cuando acrediten el apoyo de por lo menos el 2% de los votantes de la demarcación territorial por la que se postulen. Que se sujeten a las restricciones que se establezcan a los partidos y a los candidatos en materia de equidad, en las condiciones de la competencia y en particular respecto de los términos de financiamiento privado, fiscalización, topes de campaña y equidad. Que no sean objeto de prerrogativas.
- 45.- Que se faciliten las condiciones para formar coaliciones y para postular candidatos comunes. Que se establezca como único requisito que presenten una propuesta común. Que los candidatos aparezcan una sola vez en las boletas electorales incluyendo en el recuadro respectivo los símbolos de todos los partidos que lo postulen. Que el candidato de varios

partidos no lesione el principio de equidad por disfrutar de mayores prerrogativas por acumulación, o sea, que no pueda superar el tope de gastos de campaña.

- 46.- Que una coalición de partidos no pueda tener financiamiento por encima del Partido que tenga derecho a los mayores ingresos según las prerrogativas de la Ley. Que se establezcan términos de preclusión para la formación de coaliciones o la postulación de candidatos comunes. Que en los convenios de coalición o de candidato común, se especifique la forma como se cumplirá con la legalidad en lo relativo al reparto plurinominal y el registro de los partidos.

**SOBRE LA CÉDULA DE
IDENTIDAD CIUDADANA
Y EL PADRÓN ELECTORAL**

- 47.- Que la Cédula de Identidad Ciudadana se convierta en el instrumento para la identificación de los electores en las casillas para las elecciones del año 2000. Que el Registro Electoral sea actualizado permanentemente con la participación de los partidos políticos y auditados antes de cada elección.
- 48.- Que sea corresponsabilidad del estado y los ciudadanos obtener el registro de estos últimos en el padrón.
- 49.- Que la lista nominal de las elecciones de 1997, incorpore la fotografía del elector.
- 50.- Que la redistribución se haga para las elecciones de 1997, siguiendo jerárquicamente los criterios geográfico. De manera que no se dividan estados o municipios; y numérico, para lograr la igualdad de población.

**SOBRE LOS PROGRAMAS
PÚBLICOS Y LOS
PROCESOS ELECTORALES**

**SOBRE LA CALIFICACIÓN
DE LAS ELECCIONES**

**SOBRE LA
REPRESENTACIÓN
NACIONAL**

Nota. Se respetó la redacción del documento original.

BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA SOBRE REFORMA DEL ESTADO

•	México y Alemania: Dos países en transición	Alba Vega, Carlos. Compilador	Colegio de México, México, 1997
•	El Camino Mexicano de la Transformación Económica.	Aspe, Pedro	Fondo de Cultura Económica, México, 1993
•	Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política.	Bobbio, Norberto	Fondo de Cultura Económica, México, 1989
•	El Futuro de la Democracia.	Bobbio, Norberto	Fondo de Cultura Económica, México, 1984
•	Construir la Democracia: Límites y perspectivas de la transición en México.	Cansino, César	Centro de Investigación y Docencia Económica y Miguel Angel Porrúa, México, 1995
•	Transición Política y Reforma Constitucional.	Cárdenas Gracia, Jaime F.	UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994
•	Una Constitución para la Democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional.	Cárdenas Gracia, Jaime F.	UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996
•	Votar en los Estados: Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México.	Crespo, José Antonio	Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación y Docencia Económica y Miguel Angel Porrúa, México, 1996
•	Políticas Públicas Alternativas en México.	De la Garza Toledo, Enrique. Coordinador	La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- UNAM, México, 1996
•	Entre la Idea y la Mirada, ¿Qué democracia para México?	Flores Olea, Víctor	Océano, México, 1997
•	La Reforma del Estado: Agendas de la transición.	Flores Velasco, Guillermo y Torres Castillo, Jorge	Instituto Nacional de Formación Política del PRD, México, 1997
•	México 2000: Los Compromisos con la Nación.	Fuentes, Carlos y otros	Plaza & Janés, México, 1996
•	El Rediseño del Estado: Una perspectiva internacional.	Kliksberg, Bernardo. Compilador	INAP-CFE, México, 1994
•	América Latina en la Era Neoliberal.	Lechner, Norbert	Nueva Sociedad, México, 1992
•	Los Patios Interiores de la Democracia: Subjetividad y política.	Lechner, Norbert.	Fondo de Cultura Económica, Chile, 1990
•	Reforma del Estado y Democracia en América Latina.	Loeza, Soledad. Compiladora	Colegio de México, México, 1996
•	Federalismo y Congreso: En el cambio político de México.	Lujambio, Alonso	UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995
•	Tendencias del Cambio Democrático.	Méndez Silva, Ricardo	UNAM. Coordinación de Humanidades, México, 1994

•	Liberalismo Autoritario: Las contradicciones del sistema político mexicano.	Meyer, Lorenzo	Océano, México, 1995
•	El Nuevo Federalismo: La descentralización.	Ortega Lomelín, Roberto	Porrúa México, 1988
•	La Reforma del Estado: Las razones y los argumentos.	Popper, Karl	IEPES PRI, México 1992
•	La Reforma del Estado en México: Una visión de la modernización de México.	Rebolledo, Juan	Fondo de Cultura Económica, México, 1993
•	La Reforma Pactada: Ocho visiones de cambios en la paz.	Rincón Gallardo, Gilberto. Coordinador	LVI Legislatura de la Cámara de Diputados y Centro de Estudios para la Reforma del Estado. A.C., México, 1995
•	Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.	Sartori, Giovanni	Fondo de Cultura Económica, México, 1994
•	La Reforma del Estado: Estudios comparados.	Soberanes, José Luis; Valadés, Diego; Concha, Hugo A. Editores	UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1996
•	Democracia Mexicana: Economía, política, sociedad.	Talavera, Abraham. Coordinador General	LV Legislatura de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994
•	Política y Proceso Legislativo.	Varios	Porrúa, México, 1985
•	¿Continuismo o Democracia? Los contenidos de la transición.	Varios	Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Grupo Parlamentario del PRD- LVI Legislatura de la Cámara de Diputados y Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate. A.C.. México, 1997
•	Transición Política y Reforma del Estado.	Varios	Grupo Parlamentario del PRD- LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996
•	Cambio Político y Gobernabilidad.	Varios	CONACYT- CNCP y AP, México, 1992





Instituto
de Investigaciones Legislativas