

ANAQUEL

Instrumentos para la reforma política del Estado

ROBERTO OCAMPO HURTADO

Reseña:

María Amparo Casar, *Para entender. La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Tal y como ocurrió durante este 2007, resulta factible afirmar que a lo largo del próximo año el tema de la Reforma del Estado se mantendrá como uno de los asuntos prioritarios de la agenda nacional y que así como se planificó desde los primeros trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), su aprobación dependerá del acuerdo que el gobierno federal, el Congreso y la sociedad puedan alcanzar.

En beneficio de esos posibles acuerdos, resulta indispensable que los actores involucrados estén enterados (sociedad) y comprendan plenamente (gobierno federal y Congreso) cada uno de los temas que integran dicha reforma.

Para coadyubar a lo anterior, María Amparo Casar expone en este libro, de manera sencilla y clara, algunos de los rubros que en materia política están contenidos en la Reforma del Estado.

Tras una introducción, el libro se encuentra dividido en cinco apartados, una reflexión final y un muy recomendable glosario de términos. En su conjunto, el texto cumple con el objetivo de dotar al lector de las definiciones, explicaciones teóricas y prácticas de algunos de los temas relativos a los aspectos políticos contenidos en la Reforma del Estado, como la composición del Congreso, las reformas político-electorales, la colaboración

entre poderes, la regulación de campañas electorales, etcétera.

En la parte correspondiente a la introducción, la autora expone, como primera aportación, aquello que debe entenderse por reforma política del Estado, a la cual define como aquel

[...] proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y la relación de éstos con la sociedad a la que gobiernan.¹

En esta parte introductoria, es también rescatable la reflexión en la que, a manera de advertencia, se menciona que debe tenerse en claro que todo proceso de Reforma del Estado es complejo, que no está exento de riesgos y que los resultados pueden ser contraproducentes, ya que en su gestación la sociedad puede llegar a dividirse y por ende, en el plano nacional, propiciarse inestabilidad política.

Al arribar al primer capítulo denominado “El cambio político en México: las reformas hasta 1996”, María Amparo Casar lleva a cabo una breve revisión respecto de los cambios que el sistema político ha experimentado durante las

¹ María Amparo Casar, *Para entender. La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México 2007.

dos últimas décadas, especialmente en el rubro de las reformas electorales.

La autora señala que a partir de la década de 1970, las reformas electorales sirvieron, en un primer momento, para acotar el poder del Ejecutivo y dar acceso a otras fuerzas políticas a la competencia electoral (1978); en un segundo momento, a partir de la década de 1980, las reformas electorales permitieron que la oposición ocupara espacios dentro del poder legislativo y además se sentaron las bases para que los procesos electorales fueran regulados (Tribunal de lo Contencioso Electoral).

Con la llegada de la reforma electoral de 1989-1990 se da un paso significativo en la búsqueda por liberalizar los procesos electorales, llevándolos, para efectos de su organización, del pleno control del gobierno a depositarlos, en cierto sentido, en la sociedad.²

Finalmente, las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996, ratifican los avances que se venían produciendo desde la década de 1970, ya que a partir de ellas se limitó la participación del Ejecutivo en los procesos electorales, se amplió el acceso de la oposición al interior del Poder Legislativo, se dieron mayores facultades al Poder Judicial para vigilar y calificar las elecciones (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y se consolidó el proceso de ciudadanía al interior del máximo órgano electoral del país (Instituto Federal Electoral, IFE).

María Amparo Casar apunta que las reformas electorales marcaron el inicio y el rumbo de la denominada transición democrática, en donde a partir del acuerdo entre el gobierno y las incipientes fuerzas políticas opositoras, se pudieron sentar las bases para el arribo de un nuevo sistema de partidos, nuevas reglas del juego electoral y un sistema presidencial acotado.

Cabe señalar que bajo la premisa de generar controversia o quizá, apegada a un juicio de valor con el que no todos los lectores estarán

² Cabría recordar que si bien esa reforma llevó a la creación de Instituto Federal Electoral (IFE), el cual fue concebido como un organismo ciudadano, este no lo fue del todo, pues aunado a la presencia partidista al interior de él, su primer presidente fue el propio secretario de gobernación (Fernando Gutiérrez Barrios).

de acuerdo, la autora afirma que tras la puesta en marcha de las reformas electorales se logró “aminorar sensiblemente las peores corruptelas, fallas e injusticias del sistema electoral”.³

Para la autora el avance generado por las reformas electorales fue evidente y muy significativo para la transición democrática, desafortunadamente éstas no siguieron el paso lógico de ampliarse y de esta manera concretar una reforma integral.

Hoy, sin embargo, se ha llegado a un punto en donde la reforma de Estado resulta más que necesaria para dar viabilidad política al país, en donde la nueva y equilibrada relación entre poderes, pero sobre todo la aparición de gobiernos divididos, plantea desafíos que parecieran no poder ser resueltos con las reglas que actualmente se tienen; desafíos como *la falta absoluta del presidente* o la *no aprobación del presupuesto*, los cuales, en caso de presentarse, pudieran limitar el ejercicio del poder político.

Es por lo anterior que en el capítulo “Los fundamentos de una reforma política”, se presentan los principios teóricos que determinan la necesidad y el porqué de llevar a cabo una reforma política del Estado.

María Amparo Casar menciona que para determinar la orientación o el rumbo de una Reforma del Estado, se debe ubicar de dónde se parte, qué rubros se deben modificar, y cuáles serán los objetivos. Por ello se propone, como un medio que contribuya a dar respuesta a esos cuestionamientos, el concepto de *governabilidad democrática*, el cual incorpora dos elementos que toda reforma política del Estado pretende alcanzar: *el de la representación* y *el de la eficacia gubernamental*.

Estos dos elementos comparten como objetivo el que se alcance una plena cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que a partir de ella las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo y las leyes emanadas del Congreso puedan resolver los problemas sociales más urgentes a los que el país se enfrenta.

Para hacer que la representación y la eficacia gubernamentales alcancen su objetivo, el

³ *Ibid.*, p. 20.

cual se sintetiza como el *adecuado ejercicio de gobierno*, se plantean, en el cuarto capítulo denominado “Mayorías, colaboración entre poderes y acuerdos legislativos”, algunos de los rubros más importantes que la reforma política del Estado debe contemplar.

María Amparo Casar afirma que el nivel de democracia que los mexicanos hemos alcanzado a través de la transición es adecuado; sin embargo, no está generando mejores condiciones de vida y, por tanto, lo que debe pedirse y esperarse es que la democracia sirva para facilitar los acuerdos, los cuales conduzcan a la disminución de la pobreza y la disparidad social. Y lo que ocurre es que la falta de acuerdos ha frenado el arribo de las denominadas reformas necesarias, por lo que una solución factible es la formación de mayorías en el Congreso.

Una medida que favorece a esa formación de mayorías es la denominada *cláusula de gobernabilidad*, la cual, sin embargo, de acuerdo con la autora, ya demostró en México que no es efectiva, pues viola la voluntad democrática de los electores al no permitir una concordancia entre el número de votos y los porcentajes que le corresponden, como asientos, a cada partido en el Congreso.

Descartada esa opción, se propone que debido a que en México opera un sistema mixto, se opte por *disminuir el número de asientos que se reservan para la representación proporcional*.

Otra alternativa es que se realicen *elecciones concurrentes*, esto es que las elecciones presidenciales y congresionales ocurran al mismo tiempo, situación en la que, de presentarse, sería necesario modificar el *calendario electoral*, optando por alargar el periodo de los diputados a seis años o reducir el periodo presidencial a cuatro y extender el de los diputados también a cuatro.

Otro fenómeno que comúnmente impide la concreción de mayorías es el *multipartidismo*, por lo que una opción para reducirlo es “elevantar los requisitos para que un partido político tenga derecho a competir” e incrementar “el porcentaje de votación que debe obtener un parti-

do político para tener representación en el Congreso”.⁴

Una propuesta más es la *dobles vueltas electoral*, la cual –según María Amparo Casar–, debería, sin descartar a las presidenciales, llevarse a cabo en las elecciones legislativas, en donde:

[...] los dos candidatos que reciben más votos en cada distrito electoral pero que no alcanzaron la mayoría en la primera vuelta, competirían nuevamente eliminando al resto de los otros jugadores.⁵

Por otro lado, tras situar algunas de las alternativas existentes para alcanzar mayorías en el Congreso, la autora analiza las *opciones que podrían fortalecer la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo*.

Uno de esos puntos de conflicto tiene que ver con una de las funciones del Legislativo, en donde de acuerdo con el texto constitucional, este poder puede aprobar, o en su caso negar, los *viajes al extranjero del presidente de la república*, situación que para María Amparo Casar resulta arcaica dada la rapidez con la que un presidente puede regresar a su país de origen en este siglo XXI, por lo que esta regla debería ser desechada.

Otro punto de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo podría generarse con la implantación de la *figura del Jefe de Gabinete*, la cual, sin embargo, para María Amparo Casar resulta inoperante y las razones que expone tienen que ver con lo que ha venido ocurriendo en algunas naciones latinoamericanas, las cuales modificaron su constitución para incorporar esta figura, teniendo como resultado magros resultados.

Se presenta también, como una posible solución que contribuya a la cooperación eficaz entre los poderes, al tema de la *reelección*, en torno al cual resulta pertinente comentar lo siguiente.

Al revisar la Ley para la Reforma del Estado, se puede apreciar que para el caso de la reelec-

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.*, p. 43.

ción inmediata de legisladores y de presidentes municipales, el Partido Acción Nacional, Convergencia y Nueva Alianza, apoyan dicha posibilidad, mientras que para el caso de la reelección inmediata del presidente de la república y de los gobernadores, la propuesta es apoyada únicamente por Convergencia.

Así, ante la propuesta presentada por los partidos políticos, el tema de la reelección se ha puesto sobre la mesa y habrá que ver en qué momento de la discusión sobre las modificaciones al régimen de gobierno se aborda y, sobre todo, qué fuerza política realmente la apoyará.

En el caso de la sociedad, ésta podrá emitir, en torno al tema, opiniones a favor y en contra y se esperaría que desde el ámbito académico los analistas pudieran orientar el debate a partir de razonamientos serios, evitando juicios de valor, situación que no ocurre en el análisis expuesto por María Amparo Casar, ya que de manera enfática afirma:

Otro asunto que también debería considerarse es el de la reelección del Presidente, dado que México ya puede proclamarse haber accedido plenamente a la democracia electoral y a un sistema donde el Ejecutivo no es más el poder omnímodo que fue.⁶

Pasada esta controvertida aseveración, la autora continúa la discusión sobre los posibles mecanismos que permitan mayor colaboración entre los poderes, presentando como una propuesta más al denominado *Trámite legislativo preferente*.⁷

Ahora bien, al pasar al capítulo denominado “Eliminar las situaciones de crisis”, el lector podrá reflexionar sobre otros desafíos a los que María Amparo Casar se refiere como la *falta absoluta del presidente de la república*, en donde, en caso de presentarse, la Constitución Política plantea fórmulas complejas que en nada

⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁷ “Es un mecanismo diseñado para que el Presidente pueda etiquetar algunas iniciativas como urgentes, y que éstas deban ser dictaminadas en plazos definidos. La penalidad por no hacerlo es la entrada en vigor de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo”. *Ibid.*, p. 51.

resuelven el problema de la ausencia prolongada o absoluta del representante del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, se presenta como posible solución el que, ante la eventual falta del presidente, se cuente con la figura de un *vicepresidente*, el cual, dado que también sería electo por el voto popular, podría asumir de forma inmediata las funciones propias del representante del Ejecutivo con plena legitimidad.

Otro posible desafío es el relativo a la *reconducción presupuestal*, en donde, tal y como lo estipula la Constitución, es el Congreso el que tiene la facultad de examinar, discutir, modificar y aprobar la Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, ningún artículo plantea sancionar al Congreso en caso de no aprobar dicha ley.

Para solventar lo anterior, se propone que:

La mejor fórmula para promover acuerdos en el interior del Congreso es precisamente que, ante la falta de aprobación, entre en vigor la *iniciativa presidencial*... la cual es un mecanismo que además de evitar los problemas del presupuesto... tiene la ventaja de alentar el acuerdo, pues la sanción de no hacerlo es la aceptación de una iniciativa que se aleja de la preferencia de la mayoría en el Congreso.⁸

También se menciona que un desafío que pudiera presentarse es el referente a la facultad que el Ejecutivo tiene para aprobar leyes provenientes del Legislativo, facultad otorgada por la Constitución, en donde, sin embargo, no se contemplan sanciones en caso de que el Ejecutivo demore en la resolución a favor o en contra de una ley.

Como solución se alude al denominado *veto de bolsillo*, el cual es un mecanismo en donde el Legislativo marca un plazo de 10 días para que el presidente regrese un proyecto de ley con las observaciones que considere pertinentes y que, en caso de no cumplir con dicho plazo, el Legislativo tendrá la facultad de aprobar el proyecto.

⁸ *Ibid.*, p. 58.

Ahora bien, al abordar el sexto capítulo denominado “Una nueva reforma electoral”, María Amparo Casar ubica algunas de las modificaciones que deberían efectuarse a la ley electoral de 1996, la cual requiere, frente a los resultados del proceso electoral de 2006, corregir sus deficiencias.

Al respecto de esas modificaciones se encuentra la de dotar al IFE de atribuciones que le permitan fiscalizar el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

Otras modificaciones deberían orientarse a la regulación tanto de las *precampañas* como a la *intervención proselitista y propagandística en los procesos electorales*, por lo que se propone, para la primera, la reducción de las campañas al interior de los partidos con el fin de elegir candidatos y para la segunda se menciona que:

Quizá la mejor solución sería precisamente la de ejercer a plenitud la libertad de expresión durante las campañas y dejar atrás resabios del pasado que prohíben a los políticos... hacer pronunciamientos a favor de los candidatos de sus partidos.⁹

De igual forma la autora hace alusión al cómo solucionar la problemática que representa el *elevado costo de los procesos electorales*, para lo cual se plantea que:

Primero, habría que revisar la pertinencia de mantener una estructura burocrática tan amplia y sobre todo permanente como es el Instituto Federal Electoral (IFE)... También resulta imperativo revisar el generoso sistema de financiamiento público a los partidos... la reducción de los tiempos de campaña y la compactación de calendarios.¹⁰

El libro finaliza con una reflexión en donde se menciona que pese al análisis presentado, aún faltan otros temas incluidos en la Reforma del Estado que no fueron analizados en este texto, pero que, por su relevancia, deben ser investigados y posteriormente determinar su viabilidad para México. Entre estos temas se encuentran la participación ciudadana, el federalismo, la adopción de un nuevo régimen de gobierno, etcétera.

Cabe destacar que para efectos de consultas académicas, el breve glosario de términos que aparece al final del libro resulta muy adecuado.

⁹ *Ibid.*, p. 66.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 67-68.