

La Reforma del Estado

Vértices para el México del siglo XXI



Centro de Estudios

CSOP

Sociales y de Opinión Pública

LA REFORMA DEL ESTADO
VÉRTICES PARA EL MÉXICO DEL SIGLO XXI

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA
LXI LEGISLATURA

COMITÉ

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

COMITÉ ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO
LX LEGISLATURA

Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera
Presidenta

Dip. Andrés Marco Antonio Bernal Gutiérrez
Dip. Silvia Oliva Fragoso
Secretarios

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNAM

Dr. Fernando Castañeda Sabido
Director de la Facultad

Lic. Alma Iglesias González
Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación

La Reforma del Estado
Vértices para el México
del siglo XXI

La Reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI

Primera edición: diciembre de 2010

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXI Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-02-5

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez

Diseño de portada

Roberto Vallín Medina

Corrección de estilo

José Olalde Montes de Oca

Formación

Alejandro López Morcillo

Cuidado de la edición

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	11
Prefacios	15
La reforma del Estado en México <i>Francisco Javier Jiménez Ruiz</i>	25
Por una ley de partidos en el marco de la reforma del Estado en México <i>Francisco Reveles Vázquez</i>	47
La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político <i>Rosa María Mirón Lince</i>	59
La reforma electoral <i>Carlos Sirvent Gutiérrez</i>	73
Las reformas al Cofipe <i>vs.</i> los mass media. La legitimidad social a través de los medios de comunicación <i>Mercedes Escudero Carmona</i>	89
Coaliciones electorales, cultura política y participación ciudadana: nuevos escenarios de competencia <i>Rosa María Mirón Lince</i>	103

LA REFORMA DEL ESTADO

La reforma del Estado: eje de las preocupaciones nacionales en la democracia y para la gobernabilidad de México <i>Héctor Zamítiz Gamboa</i>	113
Reforma del Estado y régimen político en México <i>Arturo Núñez Jiménez</i>	125
La reelección: re-discutir, re-definir <i>Javier Oliva Posada</i>	137
Las gubernaturas: ¿nuevo contrapeso federalista al gobierno nacional? <i>Rafael Morales Ramírez</i>	151
Comentarios en torno a las reformas constitucionales en materia penal <i>Verónica Román Quiroz</i>	161
Participación política y movimientos ciudadanos <i>Rafael de la Garza Talavera</i>	183

Presentación

La Reforma del Estado ha formado parte de la reflexión académica, la agenda pública y los trabajos legislativos desde los años setenta y, con mayor amplitud, desde hace al menos una década. En el marco de este concepto, han entrado una amplia variedad de temas de los ámbitos político, económico, social, electoral y administrativo, así como en relación con la seguridad y la justicia. En palabras de Francisco Javier Jiménez Ruiz, de su texto incluido en este volumen, “la reforma del Estado se refiere a la posibilidad de modificar los elementos característicos de la forma mediante la cual el Estado se estructura y materializa en una sociedad determinada”. En suma, trasciende la esfera del sistema político.

En México el debate sobre el camino que deben emprender las reformas se ha centrado en por lo menos diez temas: Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; equilibrio de poderes; pacto federal; derechos humanos; sistema electoral y de partidos; organismos autónomos; reformas estructurales y reforma política del Distrito Federal. Si bien a la fecha se han realizado diversas modificaciones tanto a las normas como al funcionamiento de muchas de estas instituciones, la reforma del Estado aún está lejos de agotarse.

En *La Reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) recoge las reflexiones, análisis y propuestas vertidas durante dos diplomados coorganizados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universi-

dad Nacional Autónoma de México y la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

El libro presenta 12 artículos redactados por especialistas reconocidos gracias a sus contribuciones al análisis político y social. Para comenzar, Francisco Jiménez Ruiz sitúa el significado de Reforma del Estado y algunos de sus contenidos y alcances. Asimismo, desarrolla un modelo estadístico para discutir la posibilidad de que se construyan acuerdos políticos en el seno del Poder Legislativo.

Las reformas y el sistema electoral son, sin duda, uno de los temas permanentes en las discusiones sobre la Reforma del Estado. Ello explica —y justifica— que cuatro de los ensayos contenidos en este documento se dediquen al sistema electoral: en primer lugar, Francisco Reveles discute la legislación de los partidos en México; en tanto que Rosa María Mirón Lince y Carlos Sirvent Gutiérrez, por separado, se centran en la reforma constitucional electoral de 2007. Por su parte, Mercedes Escudero Carmona también analiza la reforma electoral de 2007-2008, pero dedica su ensayo a las normas sobre la cobertura y difusión de campañas en los medios de comunicación. Generosamente, Rosa María Lince redactó un segundo texto para el libro; en éste discute la relación entre la cultura política, las prácticas de participación política de los mexicanos y los efectos de éstas en las percepciones sobre las coaliciones electorales.

Finalmente, Héctor Zamítiz Gambia realiza un balance sobre la Reforma del Estado a partir de 1994, y revisa el contenido y los resultados de la Ley para la Reforma del Estado de 2006; Arturo Núñez Jiménez reflexiona sobre las características y posibilidades para el régimen de Estado y gobierno en México, en particular respecto del presidencialismo y las propuestas de parlamentarismo y semiparlamentarismo; y Javier Oliva Posada revisa el debate sobre la reelección a partir de la historia de nuestro sistema político y las prácticas de representación política. Además, Rafael Morales Ramírez analiza algunos aspectos del federalismo mexicano, en concreto la capacidad de las entidades federativas para operar como contrapeso al gobierno nacional; Víctor Román Quiroz hace comentarios sobre las reformas constitucionales en

PRESENTACIÓN

materia penal; y Rafael de la Garza Talavera explora la participación política —convencional y no convencional— a través de movimientos sociales.

Al publicar este texto, con su rica gama de temas, el CESOP tiene dos objetivos: en primer lugar, poner a disposición del lector información y documentos de análisis sobre algunos de los temas más discutidos alrededor de la Reforma del Estado, así como diversas propuestas planteadas por académicos en la materia. En segundo lugar, creemos que el libro servirá para ilustrar la forma en la que se han debatido y aprobado algunas de las decisiones legislativas y de política pública en este mismo terreno.

Estamos convencidos de que la importancia de la Reforma del Estado es de tal dimensión y amplitud, que seguirá en el centro del debate nacional durante muchos años; también, de que sólo conociendo y reflexionando sobre nuestra historia —incluida la reciente— podremos garantizar la fortaleza de nuestra democracia.

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Prefacios

Para la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México resulta de la mayor relevancia estrechar mecanismos de colaboración con las instituciones gubernamentales, a fin de acercar ámbitos que por lo general realizan sus tareas de manera separada, aunque pueden enriquecerse mutuamente.

En el caso de las áreas dedicadas a la investigación y a la docencia, como sucede en la Facultad, el acercamiento a la vida pública permite vincular el conocimiento científico y la práctica política, al reforzar la preparación de los estudiantes y de los investigadores. En ese mismo sentido, la ciencia política tiene mucho que aportar al mejoramiento de los procesos de gestión y de toma de decisiones públicas.

Como lo planteara Max Weber en *El político y el científico*, la separación entre la ciencia y la práctica pública es artificial, como resultado de la percepción que dichos ámbitos tienen de sí, aunque ambos cultivan aspectos que necesariamente deben integrarse para impulsar el desarrollo de la sociedad y constituir la viabilidad del derecho y de la administración.

Ese es el objeto de la cooperación entre la UNAM y el Poder Legislativo, que cobra mayor relevancia cuando se trata de un asunto de naturaleza histórica, como la Reforma del Estado.

Al respecto, es necesario apuntar que se trata de un proceso iniciado en América Latina hace más de 20 años y abarca una amplia diversidad de temas que una institución como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ha agrupado en 18 aspectos, que comprenden la transformación de los sistemas político, electoral, de políticas públicas y de interacción entre la ciudadanía y el Estado, sobre todo para resolver los graves rezagos sociales y económicos.

En el caso de México, la emisión por el Poder Legislativo de la Ley para la Reforma del Estado, constituyó una decisión histórica centrada en cinco grandes temas, sustanciales para replantear el diseño y la operación del poder público. Durante el periodo de su vigencia se lograron varios avances en materia de justicia, elecciones y finanzas públicas, base para continuar con la profundización de las reformas estructurales que requiere el país.

En este esfuerzo de diálogo y conciliación de intereses, la UNAM ha desempeñado un papel constructivo, por lo menos en tres diferentes momentos. Es en el espacio universitario del Palacio de Minería donde se realiza el primer gran encuentro de los partidos políticos y en el que presentan sus propuestas de reformas. En segundo lugar a la par de las discusiones, en nuestra casa de estudios se celebran diversos foros y exposiciones magistrales, de la misma manera que se publican libros y artículos sobre la Reforma del Estado, al tiempo de constituirse en tema recurrente de reflexión en sus aulas. En tercer lugar, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales apoyó dos diplomados en el Palacio Legislativo, en los que coincidieron investigadores, políticos, colaboradores de diferentes instituciones y público en general, en un estructurado mecanismo de análisis y difusión de este importante proceso.

Del segundo diplomado emana el conjunto de ensayos que, agrupados en este texto, pretenden aportar, más que certezas, elementos para la reflexión de un objetivo que consiste en construir un país más democrático, con instituciones más responsivas y capaces de atender los desafíos del siglo XXI, manteniendo la unidad, la paz y la pluralidad que caracterizan a México.

Dr. Fernando Castañeda Sabido
Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Los foros desarrollados bajo el título general “Vértices para el México del siglo xx en el contexto de la Reforma del Estado”, celebrados en el Palacio Legislativo, constituyen un gran ejemplo para los actores políticos respecto al hecho de que la ciudadanía quiere participar y dar a conocer sus ideas y alternativas para impulsar una verdadera Reforma del Estado. Por ello quiero manifestar nuestro agradecimiento a cada uno de los asistentes y ponentes que nos honraron con su asistencia y participación. Asimismo, hacerles saber que en esta obra se plasman las aportaciones que compartieron a lo largo de sus exposiciones, para darlas a conocer y divulgarlas principalmente a los actores políticos de nuestro país, para que sus ideas puedan ser materializadas.

En este punto, vale la pena hacer un breve recuento del proceso que ha supuesto la Reforma del Estado en nuestro país.

Entre 1976 y 1977 se puso en marcha la reforma política y administrativa, al considerarse que a través de procedimientos racionales de organización y métodos de gestión se podría ordenar, hacer más eficiente y responsabilizar al sector público central y paraestatal. La reforma administrativa pretendió ordenar a este multiuniforme sector, a fin de supervisararlo, controlarlo y hacerlo eficiente.

Simultáneamente la reforma política se traducirá en una liberalización controlada de la competencia política, en particular por lo que corresponde a la izquierda, debido a los movimientos magisteriales y estudiantiles, al sindicalismo independiente y a los focos de guerrillas urbana y campesina en las décadas de 1960 y 1970.

Posteriormente, durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, se planteó una nueva estrategia económica, orientada al reordenamiento económico.

Respecto a la reforma administrativa, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los siguientes años se impulsó la simplificación administrativa, que buscaba agilizar trámites y dar servicios más eficaces.

Con la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari se anunció la Reforma del Estado con el fin de modificar las relaciones de éste con la sociedad y con el ciudadano. Consecuentemente llevó a cabo el ejercicio democrático de la autoridad, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, la privatización de las empresas públicas no estratégicas, se dio a los obreros participación en su propiedad y se canalizó el producto de su venta a programas sociales, entre otras medidas.

Hacia el final del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la preocupación por la Reforma del Estado también fue una constante y ejemplo radical de ello fue la alternancia en el poder por la vía pacífica a través de las urnas en el 2000.

A lo largo del periodo presidencial de Vicente Fox Quezada, el país fue testigo de distintas propuestas de reforma, provenientes de los partidos políticos, de la Convención Nacional Hacendaria, del gobierno federal, de los legisladores, del Acuerdo Nacional para el Campo, de académicos y de organizaciones sociales.

En todas ellas se identificaron consensos sobre la pertinencia de reformar y fortalecer nuestras instituciones, pues resulta necesario adecuarlas a la pluralidad de la sociedad, para hacer más eficaz nuestra democracia.

Algunas de estas iniciativas cristalizaron en nuevas leyes y con ellas avances muy importantes para el país. Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública, la Ley de Derechos Indígenas, la Ley de Desarrollo Social, la Ley en contra de la Discriminación y la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable.

Conforme la sociedad evoluciona, también lo hace el sistema federal en su configuración constitucional y legal, en el que son pilar de dichos cambios los mecanismos políticos que de manera lenta pero efectiva surgen para reformar el Estado, en el que distintos actores políticos y ciudadanos reclaman nuevos espacios de participación y de decisión en la vida pública.

Lo anterior puede corroborarse de manera puntual, ya que aproximadamente desde la década de 1980 el gobierno federal ha impulsado distintos mecanismos para descentralizar diversos tipos de servicios como salud, educación y seguridad pública. En este nuevo sistema se crean fórmulas novedosas que alejan cada vez más a nuestro país del episodio centralizador, pues se revitalizan los ámbitos federal y local, ya que se generan en ellos condiciones de coherencia en el actuar público.

El concepto de *Reforma del Estado* es muy extenso, ya que incluye gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral, seguridad y justicia, entre otros. Así pues, al ser un concepto tan vasto, termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisarlo y acotarlo a campos más definidos.

Por tanto, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales pretenden una revisión de los contenidos y las relaciones de las categorías jurídico-políticas fundamentales que componen el Estado de una sociedad determinada. De esta manera asegura su supervivencia y funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país.

Los mecanismos políticos son herramientas o acciones de gobierno utilizados por diversos actores sociales y políticos, en sus ámbitos federal y estatal, para expresar críticas, ideas y propuestas, por medio de los cuales se establecen acuerdos políticos que se reflejan en el beneficio de la sociedad. Hay que seña-

lar, además, que los mecanismos políticos contribuyen a formar la agenda de los asuntos públicos que los gobiernos día a día cumplen.

Los mecanismos políticos invariablemente nos conducen a la Reforma del Estado al crear lazos de comunicación democrática entre las instituciones y los ciudadanos, y al hacer del derecho y la política los bienes públicos que garanticen la justicia, la paz y el bienestar social. En estos mecanismos políticos intervienen tanto autoridades federales como locales, y se deja en claro que un mecanismo será federal o local cuando sea implementado por la autoridad que le compete.

Los acuerdos políticos que se generan por conducto de diversos mecanismos que en el uso de sus atribuciones, competencias y funciones generan los gobiernos federal y local, reforman gradualmente al Estado, al cual ponen desde el momento mismo de la generación del acuerdo al día y al tanto sobre el avance o la transformación en que éste se encuentra insertado, lo que finalmente lo lleva a una modernización.

Uno de los retos de los mecanismos políticos es, desde nuestro punto de vista, lograr acuerdos políticos que en el marco del foro y del debate se centren en un mejor futuro para nuestro país.

Por tanto, es preciso señalar que los acuerdos políticos enriquecen la visión de la sociedad, de los gobernantes y de todos los actores que participan y hacen uso de los mecanismos políticos, lo que consecuentemente enriquece, fortalece y reforma al Estado.

Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera
*Diputada federal por el Partido Acción Nacional.
Presidenta de la Comisión Especial para la Reforma
del Estado de la LX Legislatura*

La Reforma del Estado: tarea de investigación, reflexión y acuerdo histórico

De más de 450 millones de latinoamericanos, 250 millones se desenvuelven cotidianamente en condiciones de pobreza.

Por ello las estructuras del poder económico, social y político, son objeto de una revisión a fondo, como lo demuestran los esfuerzos de reforma del Estado en varios países del mundo. En el caso de México es preciso subrayar el valor que entraña que dicho proceso de tránsito sea pacífico y que no ponga en riesgo la unidad de la nación, ya que otros procesos de cambio se han resuelto con elevados costos humanos o en desintegraciones territoriales.

El Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través suyo se realice la finalidad genérica que le es propia en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria del poder público y así debe considerarse todo proceso de reforma del Estado.

Son los fines del Estado los que justifican su aparición y existencia en la vida de los pueblos, pues la entidad estatal surge como medio para realizar determinados objetivos en su beneficio y éstos se fijan como principios económicos, políticos, sociales o culturales en el derecho fundamental o en la Constitución.

Todos los ordenamientos constitucionales de México se han sustentado sobre el principio de que el Estado y su gobierno deben estar al servicio del pueblo o de la nación bajo el designio de procurar su prosperidad, su felicidad, su grandeza y bienestar, entre otros aspectos, mediante leyes justas y sabias.

La teoría política liberal-democrática y el modelo tradicional de la democracia representativa han depositado en el voto libre el ejercicio de las libertades ciudadanas, el equilibrio de poderes, la libre competencia, la alternancia entre partidos políticos, la rendición de cuentas, la confianza en el logro del buen gobierno, la justicia y la equidad.

Desde hace ya varias décadas hemos visto que todo ello no es suficiente. Sólo son requisitos, ciertamente imprescindibles. En el reciente decenio ha resultado absolutamente evidente, en muchos países, la precariedad de los principios generales del régimen democrático como garantías del buen gobierno y de la consecución de la equidad y la justicia, si sólo son enunciados planteamientos ideológicos o jurídicos, sin acuerdos entre todos los actores sociales para que se concreten en los mecanismos que permitan el acceso de la sociedad a la democracia, la justicia y la equidad.

Por ello la Reforma del Estado tiene una alta prioridad política e histórica, que supera los términos que puede conferirles una ley específica y que ciertamente seguirá siendo objeto de negociación y acuerdo en los próximos años.

Un elemento profundamente significativo es que la Reforma del Estado en México tuvo su origen en una serie de consultas públicas que derivaron en una ley impulsada por los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, expedida en 2006, que se planteó abordar, conforme al artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, cinco grandes ejes del cambio:

- I. Régimen de Estado y gobierno;
- II. Democracia y sistema electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías sociales.

PREFACIOS

En el breve periodo de una legislatura, en este caso la LX, esta norma ofreció el marco para el diálogo y el acuerdo que llevó a reformar el sistema electoral y el sistema de justicia, con una notable profundidad, para enriquecer tanto el Estado de derecho como la certeza electoral y la protección de los derechos humanos, combatiendo, al mismo tiempo, la impunidad y la corrupción.

La dimensión de esta reforma llevó a la Comisión Especial para la Reforma del Estado a convenir con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM la realización de dos diplomados: uno enfocado a analizar el diseño del proyecto y otro orientado a su evaluación. En el caso de esta última meta se planteó la elaboración de un texto colectivo que recogiera reflexiones que abordaran vertientes fundamentales para comprender los alcances de los cambios, los retos por venir y proporcionar al lector elementos objetivos y académicamente sustentados, en torno a sus principales temas.

El texto cumple con rigor el objetivo planteado y será de gran ayuda para el decisor político, para el investigador, el estudiante y el público en general, al generar un amplio proceso de análisis que permita continuar con los cambios que requiere un mejor futuro para nuestro país.

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega

La reforma del Estado en México

Francisco Javier Jiménez Ruiz*

Introducción

Desde 1977 hasta nuestros días, México ha experimentado una serie de cambios políticos e institucionales que han determinado un fenómeno político preciso: *la instauración de la democracia electoral mexicana*. En otras palabras, ello ha significado el debilitamiento del régimen posrevolucionario y la desaparición de su correspondiente sistema de partido hegemónico y ha sido sustituido por la alternancia política en la presidencia de la república. A pesar de las transformaciones, las principales instituciones del Estado mexicano no se han modificado para responder a la realidad del México del siglo XXI.

Las dimensiones del cambio no solamente han determinado transformaciones en el régimen político, sino también fuertes modificaciones en el sistema político. Lo que no se ha tocado es la forma mediante la cual el Estado mexicano se estructura y se vuelve operativo.

* Doctor en Ciencia Política y Profesor de Tiempo Completo por Concurso de Oposición en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: fjimenez_7@hotmail.com

Debido a que la nueva realidad política no corresponde al diseño institucional conformado desde 1917 hasta 1996, se ha vuelto impostergable la reforma del Estado mexicano.

Por primera vez en la historia de México las fuerzas políticas nacionales, en el seno del Congreso de la Unión, pactaron la creación de la Ley para la Reforma del Estado. Este acuerdo propició que en la Cámara de Diputados se creara la Comisión Especial para la Reforma del Estado, con vigencia de un año. Por su parte, en la Cámara de Senadores se creó la Comisión Ordinaria para la Reforma del Estado.

El 13 de abril de 2007 el Poder Ejecutivo federal publicó el decreto mediante el cual se promulga la Ley para la Reforma del Estado. Esta normativa tiene como objetivo principal establecer los mecanismos para el análisis, la negociación y la construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la reforma del Estado mexicano. El artículo 2 de esta ley determina la creación de la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como un órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México”.¹

El 13 de abril de 2008 fue abrogada esta ley con fundamento en lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio, que establece que “La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.²

Las consultas públicas y el conjunto de los trabajos realizados por la CENCA generaron expectativas mayúsculas en la población y en la clase política nacional. Lo cierto es que al concluir la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado los resultados alcanzados pueden ser calificados de menores. Esta experiencia ha demostrado al mundo entero que un estado nacional no se reforma por disposición de ley y mucho menos en el breve periodo de un año.

Pretender reformar un estado nacional en sólo un año es una tarea prácticamente imposible. Recordemos que el Estado es una construcción histórica de largo alcance. La instauración de los estados nacionales europeos se logró

¹ Artículo Segundo de la Ley para la Reforma del Estado.

² Artículo Séptimo Transitorio de la Ley para la Reforma del Estado.

después de largos periodos históricos que pueden medirse en siglos. En el caso mexicano, fue un proceso histórico que arrancó con la independencia del país y que vio sus primeros frutos, bien definidos, hasta el porfirismo.

Es importante diferenciar los conceptos de *reforma del Estado*, *reforma del régimen político* y *reforma electoral*. Los tres son construcciones teóricas e institucionales con señaladas particularidades que los diferencian en sus significados lingüísticos, teóricos, empíricos y conceptuales.

La reforma del Estado se refiere a la posibilidad de modificar los elementos característicos de la forma mediante la cual el Estado se estructura y materializa en una sociedad determinada. A este propósito, es preciso señalar que en la tipología de las formas de Estado encontramos el unitario, el federado, el confederado y el Estado de las autonomías.

México, al surgir como país independiente, adoptó como forma de gobierno la república federal. Desde la fundación de la nación mexicana (hasta nuestros días) se han confrontado dos modelos de nación. Uno, abanderado por los liberales y, el otro, defendido por los conservadores. Esta disputa por la nación, que inició en el siglo XIX, ha trascendido hasta el siglo XXI.

Es conveniente precisar que a estas dos posiciones históricas se ha sumado, a partir del último tercio del siglo XX, la llamada izquierda mexicana. Esta opción política es portadora de un modelo propio de nación. Modelo que no acaba por ser bien definido.

Antes de abordar el análisis del proceso de la reforma del Estado en México, es necesario establecer la definición de *Estado moderno*. Se parte de un hecho determinante: el Estado es un ente moderno y no debe confundirse con *polis*, *civitas*, *regnum*, *imperium* o *respublica*.

Ernest Wolfgang Böckenförde plantea que

Para nuestra generación, vuelve a entrar ahora en el patrimonio seguro de la conciencia científica el hecho de que el concepto de Estado no es un concepto universal, sino que sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta finales del siglo XVIII o hasta los inicios del XIX, sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, y que desde aquel momento en adelante se ha

extendido —liberándose en cierta medida de sus condiciones originarias concretas de nacimiento— al mundo civilizado todo.³

Por su parte, Pierangelo Schiera afirma que

[...] el estado moderno europeo aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y, en cuanto tal, caracterizada por una filiación que la hace peculiar y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior, homogéneas de organizaciones del poder. El elemento central de tales diferenciaciones consiste, sin duda, en la progresiva centralización del poder por una instancia cada vez más amplia, que termina por comprender el ámbito entero de las relaciones políticas. De este proceso, basado a su vez en la afirmación concomitante del principio de la territorialidad de la obligación política y en la progresiva adquisición de la impersonalidad del mandato político a través de la evolución del concepto de *officium*, surgen los rasgos esenciales de una nueva forma de organización política: el estado moderno, precisamente.⁴

Arnaldo Córdova asevera que

El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales. No existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. Él es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna.⁵

³ Ernest Wolfgan Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, p. 71.

⁴ Pierangelo Schiera, “Estado moderno”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1984, p. 626.

⁵ Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976, p. 21.

Cuando se ha instaurado el Estado en el sentido moderno, el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada. Es decir, el Estado se establece cuando se ha consumado la separación entre la vida pública y la vida privada.

Anthony Black plantea que

El Estado es un orden de poder distinto de otros órdenes como el militar, religioso o económico, al que podemos llamar político. Es una autoridad ejercida sobre un territorio definido y sobre todos sus habitantes. También constituye el monopolio del uso legítimo de la coacción física como señala Max Weber. Su legitimidad se deriva del interior de la comunidad política y no es delegada por una autoridad externa. Es un organismo o autoridad con algunas funciones morales (a diferencia de las meramente represivas), como la imposición de la ley y el orden, la defensa de la justicia y los derechos, así como el fomento del bienestar común. Es un aparato de poder cuya existencia permanece independiente de aquellos que pueden tener su control en un momento determinado. Esta última es una función reconociblemente moderna del Estado.⁶

El Estado es una construcción histórica que ha requerido siglos para conformarse y para evolucionar. Es sumamente difícil suponer que la clase política mexicana de la primera década del siglo XXI logrará modificar la forma que el Estado ha adoptado en México. De hecho, el Estado requirió de más de un siglo para instaurarse en México y todavía se encuentra en plena evolución.

Lo que la clase política mexicana denomina “Reforma del Estado”, es más bien una “Reforma del régimen político”. Es decir, sin alterar en lo más mínimo la forma de Estado, se pretende reformar la manera mediante la cual las instituciones del Estado mexicano se relacionan entre sí. Realizar este tipo de reforma es totalmente posible en el México del siglo XXI, pero reformar el Estado mexicano es una tarea para la cual nuestros gobernantes no están preparados.

⁶ Anthony Black, *Political Thought in Europe, 1250-1450*, Cambridge University Press, Londres, 1996, p. 289.

Los temas de la agenda para la reforma del Estado

La reforma del Estado en México solamente es posible si se modifican los elementos estructurales que forman parte de la agenda nacional en esta materia.

Esta agenda está conformada por 10 grandes rubros o apartados: 1. Reformas al Poder Legislativo; 2. Reformas al Poder Ejecutivo; 3. Reformas en torno al equilibrio de poderes; 4. Derechos humanos; 5. Reformas al sistema electoral y de partidos; 6. Reformas al Poder Judicial; 7. Reformas para reforzar el pacto federal; 8. Organismos autónomos; 9. Reformas estructurales; y, 10. Reforma política del Distrito Federal.

Dada la complejidad de las tareas encaminadas a lograr la reforma del Estado en México es conveniente plantearnos una pregunta nodal: ¿Es posible que los grupos parlamentarios de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados logren acuerdos políticos que nos permitan prever la construcción de escenarios políticos favorables para llevar a cabo las reformas que México requiere para hacer frente a sus retos históricos de mediano y largo plazo?

Robert Axelrod desarrolló la *teoría de la complejidad de la cooperación*, en la cual se pregunta si es posible que dos individuos egoístas cooperen cuando no existe una autoridad que los obligue a ello. El autor responde que los individuos egoístas racionales, cuando se encuentran ante la disyuntiva entre cooperar y no cooperar, optan por cooperar basados en un elemento fundamental: el interés.⁷

En la sesión celebrada el 21 de diciembre de 2006, los diputados integrantes de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobaron, por unanimidad (453 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones), el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007.

Este hecho constituye un claro referente sobre las posibilidades reales de que los grupos parlamentarios que conforman el Congreso de la Unión sean capaces de construir consensos en los temas más importantes del país y destrabar la llamada parálisis legislativa que se vivió en las legislaturas LVIII y LIX.

⁷ Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, 284 pp. y Robert Axelrod, *La complejidad de la cooperación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 362 pp.

Para comprender las posibilidades reales de lograr consensos en la presente legislatura, es necesario que conozcamos su integración partidista y las posibles tendencias del comportamiento de las fracciones parlamentarias.

Como resultado de la elección federal del 2 de julio de 2006, la integración de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados quedó de la siguiente manera: el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo un total de 206 curules, 41.2% de la representación total en la legislatura; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 127 diputados, 25.4% de la representación parlamentaria; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) 106 curules, 21.2% de los espacios; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 17 asientos parlamentarios, esto es 3.4%; el Partido Convergencia (PC) 17 asientos, 3.4%; el Partido del Trabajo (PT) 12, 2.4%; el Partido Nueva Alianza (PANAL) 9 curules, 1.8%; el Partido Socialdemócrata Campesino (PASC) 5 asientos, 1.0% y un diputado sin partido que representa 0.2% en la legislatura.

Como podemos observar, el PAN es el partido con mayor presencia en la legislatura; sin embargo, no logra el 50% + 1 de las curules.

Esta composición determina una realidad insuperable: ningún partido político tiene la mayoría y, por tanto, el trabajo legislativo solamente podrá realizarse con base en grandes negociaciones que permitan lograr la mayoría de los votos necesarios para legislar.

A pesar de la diversidad ideológica y de los intereses políticos, la aprobación por unanimidad del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2007, logrado el 21 de diciembre de 2006, augura diferentes escenarios positivos para alcanzar acuerdos en el seno de la legislatura en los temas nacionales más importantes de este momento histórico.

Otra consecuencia importante derivada de la elección del 2 de julio de 2006 es la determinación del Consejo Político Nacional del PRD de no mantener acercamientos políticos con el gobierno federal de Felipe Calderón Hinojosa, por considerarlo ilegítimo. La única vía de acercamiento con el gobierno federal la mantendrá el PRD a través del H. Congreso de la Unión; es decir, a través de los grupos parlamentarios del PRD en las cámaras de Diputados y de Senadores.

Esta situación da un carácter de excepcionalidad al momento político actual y constituye una variable importante a considerar en todo modelo teórico de explicación.

Hipótesis

A continuación presento la hipótesis de trabajo, la cual está basada en los planteamientos de las teorías de la elección racional y, particularmente, en la metodología de la teoría de juegos desde la perspectiva del dilema del prisionero y del juego de la gallina:

Las fracciones parlamentarias, al igual que los jugadores racionales, realizan sus elecciones a partir del criterio de la mejor conveniencia. Esta última puede estar materializada bajo el principio de la más conveniente y acertada ganancia. En un esquema de cooperación y de información completa e incompleta⁸ los grupos parlamentarios buscarán adoptar acuerdos políticos que les permitan realizar su trabajo legislativo. Por su parte, cuando existen condiciones de excepcionalidad política buscarán generar los acuerdos que les permitan crear los fundamentos legislativos para llevar a cabo una reforma de Estado que tendrá como base un nuevo pacto político-social-económico. Los grupos parlamentarios buscarán garantizar el principio de la mejor ganancia. Ésta puede ser equiparable tanto al mayor beneficio, como a la menor pérdida posible de legitimidad. Todo ello, en el contexto de un sistema de legalidad que favorece el acuerdo.

Desarrollo

Para dar respuesta fundada a la pregunta central de esta investigación es necesario elaborar un modelo matemático basado en la metodología de la teoría de

⁸ En teoría de juegos decir que un juego es de información completa e incompleta es decir algo acerca de qué se sabe sobre las circunstancias en las que se desarrolla el juego.

juegos. El modelo pretende medir el nivel de probabilidad de que las fracciones parlamentarias del PAN, PRD y PRI logren construir los acuerdos políticos fundamentales que les permitan dar a México el nuevo diseño institucional para responder a los retos históricos de cara al siglo XXI. El modelo también pretende revelar las razones reales que llevarán a los actores políticos a cooperar.

El modelo opera de la siguiente manera: enumeraremos a los partidos políticos que forman parte de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, de forma que $N = \{1, 2, \dots, i, \dots, 3\}$ representa el conjunto de las fracciones parlamentarias. El jugador no será necesariamente un individuo, sino que puede consistir en un colectivo caracterizado porque todos sus miembros persiguen objetivos comunes. Este sería el caso de la fracción parlamentaria de un partido político. Los diferentes elementos de un colectivo de esta naturaleza coordinarán sus acciones individuales en pos del objetivo común que les identifica e individualiza como jugador único.⁹

Los modelos a describir se basan en dos hipótesis. La primera de ellas es que si algunos grupos parlamentarios $i1, i2, \dots, is$ juzgan conveniente para sus intereses individuales pactar para lograr acuerdos políticos $S = \{i1, i2, \dots, is\}$ y enriquecen así sus posibilidades estratégicas originales, podrán hacerlo sin que ninguna limitación o restricción pueda oponerse a la constitución de tal pacto. A priori, el conjunto de acuerdos que podrán formarse será $P(N) \sim \emptyset$, lo que equivale, en un particular contexto, a afirmar que no existen leyes anti-pacto o anti-acuerdos. Existe pues una libertad negociadora total, mientras que es una cuestión distinta la verosimilitud de tales acuerdos y la estabilidad de un pacto ya formado. Llegado este punto, el lector debe reparar en la elevada dosis de audiencia que la teoría de juegos manifiesta, desde sus orígenes, al intentar establecer modelos normativos para la negociación, la cooperación y demás aspectos complejos del comportamiento humano.

La segunda hipótesis sobre la que se basarán nuestros modelos es que existirá una utilidad transferible, como la legitimidad o cualquier otro bien,

⁹ El modelo que aquí se presenta está basado en la obra *Ciencia política y teoría de juegos*, de Francisco Javier Jiménez Ruiz publicado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004, 103 pp.

que pueda ser transferida de unos jugadores a otros, para atraerlos a un pacto político social cuando su colaboración sea estimada beneficiosa por los demás socios de dicha coalición. La redistribución de la cantidad de este bien a la que accedió el pacto en su conjunto, mediante una acción coordinada de sus miembros, permitirá en teoría satisfacer las aspiraciones de los mismos, al garantizar la estabilidad o equilibrio de dicha entidad de cooperación.

El cómo se procederá, en el seno del acuerdo, a regular esta redistribución, fijar las asignaciones individuales y arbitrar pagos compensatorios o incentivos, ha sido y es el caballo de batalla de esta teoría. En cualquier caso, una teoría normativa como la que se pretende elaborar debe descansar en hechos objetivos y verificables, como la situación estratégica real en la que se encuentran las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, en la necesidad de abstraer aspectos como la habilidad negociadora de los mismos. La teoría de juegos acepta como supuesto básico la hipótesis llamada de *racionalidad individual*, por lo que se admite que cada individuo ajustará su comportamiento al objetivo de maximizar la cantidad de utilidad que pueda conseguir para sí.

Después de introducir el conjunto de las fracciones parlamentarias, delimitar el contexto en el que puede producirse la cooperación entre ellas, precisar las hipótesis en que se basará nuestro modelo del proceso cooperativo, resulta necesario introducir una medida de utilidad que en un acuerdo S pueden conseguir mediante la adecuada coordinación de estrategias individuales. Una medida así, que constituye en sí misma un índice del poder del acuerdo S , se conoce con el nombre de *función característica*, dado que se trata de una función

$$V: P(S) \rightarrow R+ \quad [1]$$

Establecer los valores de la función característica v para un juego determinado puede revestir considerable dificultad. En ocasiones se recurre a un planteamiento pesimista consistente en medir $v(S)$ como la cantidad de utilidad que podría garantizarse S si los jugadores que no están en S se integraran a una coalición única $N \sim S$, enfrentada a S .

Resultaría un juego bipersonal en el que $v(S)$ sería el valor de *maximin* para S (recordar este concepto de la teoría de juegos de suma-nula). Afortu-

nadamente, en algunas situaciones que describiremos, $v(S)$ no se inspirará en previsiones tan acentuadamente pesimistas.

Una vez introducida esta noción de función característica, procede imponerle alguna condición que se corresponda con las propiedades que debe poseer esta cantidad $v(S)$ de utilidad a obtener por S y distribuir entre sus miembros. Aparte del convenio obvio $v(\emptyset) = 0$, la única condición que en general suele imponerse a v es que sea una función superaditiva, es decir, si $S \cap T = \emptyset$ se tendrá que cumplir:

$$v(S \cup T) \geq v(S) + v(T) \quad [2]$$

Esta propiedad constituye una expresión formal del principio, comúnmente aceptado, de que “la unión hace la fuerza”. Por otra parte, de [1] y [2] el lector podrá deducir fácilmente la monotonía de v :

$$S \supset T \text{ implica } v(S) \geq v(T) \quad [3]$$

Una consecuencia de [3] es que la máxima utilidad accesible irá asociada con la colaboración máxima, es decir, cuando todos los jugadores se integran en un acuerdo único, a saber, el pacto político social total N (que también implica acuerdo total), si bien es cierto que en una coalición grande se multiplican las tensiones internas, fruto de las demandas excesivas de sus miembros, que pueden hacer difícil la supervivencia de tal coalición. En lo que sigue, y mientras no se advierta explícitamente lo contrario, supondremos que los jugadores, conscientes de que $v(N)$ representa el máximo beneficio colectivo, no están dispuestos a renunciar a él, por lo que su interés es arbitrar un mecanismo justo de reparto de $v(N)$.

Al aplicar la superaditividad de forma reiterada deducimos:

$$v(N) \geq \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

De acuerdo con la definición dada para $v(S)$, $v(\{i\})$ representa la utilidad a la que puede aspirar i si se enfrenta en solitario al resto de los jugadores. Si para un determinado juego (N, v) se verifica la igualdad

$$v(N) = \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

Se dice que v es *inesencial*.

Los diversos sistemas de distribución de $v(N)$ es lo que diferenciará a los modelos propuestos. En lo sucesivo nos referiremos a un juego cooperativo, mediante el par (N, v) y se asume que v es superaditiva. No obstante, algunas teorías recientes prescinden de la superaditividad, pero en mi opinión la plausibilidad de esta hipótesis es asumible en grado sumo.¹⁰

Las asignaciones más estables: núcleo de un juego

Sea $x = (x_1, x_2, \dots, x_i, \dots, x_n)$ un vector de asignaciones, en el que x_i es la cantidad de utilidad asignada al jugador i . Un tal vector x recibe el nombre de imputación si cumple las dos propiedades siguientes:

$$(i) \quad x_i \geq v(\{i\}) \quad [4]$$

$$(ii) \quad \sum_{i=1}^n x_i = v(N) \quad [5]$$

La condición (i) establece que i no recibirá menos de lo que podría conseguir enfrentado al resto de los jugadores asociados en $N \sim \{i\}$. Por su parte (ii) indica que las asignaciones x determinan un reparto de la máxima utilidad $v(N)$. Por $E(v)$ se denota el conjunto de imputaciones del juego (N, v) . El

¹⁰ M.A. Goberna, M.A. López y J.T. Pastor, *La cara oculta de la matemática. La teoría de juegos y otras aplicaciones*, Universidad de Alicante, Valencia, 1991, pp. 20-22.

lector compartirá nuestra opinión de que las condiciones (i) e (ii) representan lo mínimo que se le debe exigir a un vector de asignaciones.

Para un juego inessential sólo existe una imputación, a saber: $(v(\{i\}), v(\{2\}), \dots, v(\{n\}))$. En estos juegos, de la cooperación entre jugadores no se deriva incremento alguno de la utilidad colectiva. Para los juegos esenciales, que son aquellos en los que

$$V(N) > \sum_{i \in N} v(\{i\}),$$

el conjunto $E(v)$ es infinito, y se plantea la necesidad de distinguir entre las imputaciones, con base en algún criterio de prioridad. A pesar de su mayor complejidad, son los juegos esenciales los únicos de interés en la teoría que describimos.

Dadas las imputaciones x e y , se dice que y domina a x con relación a S , si lo que representa $y >_S x$, cuando se cumple:

$$y_i > x_i \quad , \quad \forall i \in S \quad [6]$$

$$\sum_{i \in S} y_i \leq v(S) \quad [7]$$

[6] indica que los jugadores de S coincidirán en preferir y a x , mientras que [7] expresa que la reivindicación de y por parte de S no es abusiva.

Diremos que y domina a x , $y > x$, si existe un acuerdo S tal que $y >_S x$.

Las imputaciones que inducirán una mayor estabilidad serán aquellas que no son dominadas por ninguna otra imputación. De acuerdo con esta idea, se propone como soluciones del problema de distribuir $v(N)$ al conjunto de imputaciones no dominadas, al que se llama núcleo y está representado por $C(v)$. Se tiene:

$$C(v) = \{x \in E(v) : \text{no existe } y \in E(v) \text{ tal que } y > x\}$$

A través de la siguiente proposición se suministra una curiosa caracterización de las imputaciones del núcleo.

Teorema 1

El núcleo $C(v)$ coincide con el conjunto de las imputaciones x que satisfacen la condición adicional

$$(iii) \quad x(S) := \sum_{i \in S} x_i \geq v(S) \quad \text{para toda coalición } S \subset N \quad [8]$$

Demostración:

Razonando por reducción al absurdo, supongamos que $x \in E(v)$ verifica (iii) y no pertenece al núcleo $C(v)$. Existirá entonces otra imputación y tal que $y >_S x$ para una cierta coalición S . Entonces

$$v(S) \geq \sum_{i \in S} y_i > \sum_{i \in S} x_i \geq v(S) \quad [7] \quad [6] \quad [8]$$

con lo que incurrimos en una evidente contradicción.

Recíprocamente, si $x \in C(v)$ y no satisface la condición (iii), existirá $S \subset N$ y $\epsilon > 0$ tal que

$$\sum_{i \in S} x_i = v(S) - \epsilon$$

Dada la superaditividad de v , si definimos

$$\alpha := v(N) - v(S) - \sum_{i \in N \sim S} v(\{i\})$$

se cumplirá $\alpha \geq 0$.

Siendo $s = \text{card}(S)$, resulta evidente que el vector y de asignaciones

$$y^i = \begin{cases} Xi + \epsilon/s & , \quad i \in S \\ v(\{i\}) + \alpha/n-s & , \quad i \in N \sim S \end{cases}$$

es una imputación que verifica $y \succ_s x$

La condición (iii) indica que ningún subconjunto S de fracción parlamentaria de los partidos políticos, constituido en un acuerdo separado, puede garantizarse una cantidad de utilidad estrictamente superior a la que se le ofrece mediante x , a saber $x(S)$. La aventura de tal escisión puede derivar pues en un perjuicio colectivo para los disidentes, constituyendo (iii) una garantía de estabilidad para x .

Desafortunadamente, el núcleo $C(v)$ puede ser vacío, con lo que el intento de arbitrar como solución del juego (N, v) una imputación de $C(v)$ se vería frustrado. Este es el caso de los juegos de suma constante.

Un juego (N, v) es de *suma constante* cuando para todo acuerdo S se verifica:

$$v(S) + v(N \sim S) = v(N) \quad [9]$$

Para estos juegos la escisión de N en los bloques S y $N \sim S$ no destruye utilidad, repartiéndose $v(N)$ entre ambas coaliciones.

En el caso de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de México la máxima utilidad a obtener por parte de las fracciones parlamentarias es la *legitimidad*, misma que puede ser distribuida de manera proporcional entre los diferentes jugadores participantes.

Comprobemos que para un juego esencial de suma constante $C(v) = \emptyset$. Si, por el contrario, existiese $x \in C(v)$, se cumpliría:

$$\sum_{j \in N \sim \{i\}} x_j \geq v(N \sim \{i\}) = v(N) - v(\{i\}) \geq v(N) - xi \quad [8] \quad [9] \quad [4] \text{ u } [8]$$

Pasando xi al primer miembro resulta

$$\sum_{j \in N} x_j \geq v(N)$$

y como de hecho se da la igualdad, se tendrá $x_i = v(\{i\})$, lo que implica

$$\sum_{i \in N} x_i = v(N) = \sum_{i \in N} v(\{i\})$$

y v sería *inesencial*.

En otros juegos, el núcleo tiene un significado específico que puede ser, en ocasiones, cuestionable desde una perspectiva ética. Veamos un curioso ejemplo, que precisa de algunas definiciones previas.

(N, v) es un *juego simple* si los acuerdos se dividen en *vencedoras*, aquellas para las que $v(S) = 1$, y *perdedoras*, para las que $v(S) = 0$.

Si un juego simple es esencial, la coalición total N será vencedora.

Los juegos simples esenciales permiten modelizar las estructuras de poder en el contexto de un sistema de partidos o en el seno de una legislatura. Se presentarán interesantes ejemplos de juegos simples, poniendo en evidencia la potencialidad del análisis de los conflictos políticos basados en los instrumentos suministrados por la teoría de juegos cooperativos.

En un juego simple se dice que i es un partido político *veto* si se requiere su concurso para “vencer”, es decir si $v(N \sim \{i\}) = 0$.

Supongamos, en primer término, que el juego no tiene partido político veto, encontrándonos en una situación éticamente confortable, puesto que la posibilidad de ejercer el veto entraña un privilegio excesivo. Si ningún jugador es, pues, veto, se cumple $v(N \sim \{i\}) = 1$, para todo $i \in N$. Para que $x \in C(v)$, se ha de verificar

$$\sum_{j \in N} x_j = v(N) = 1 \quad \text{y} \quad \sum_{j \neq i} x_j \geq v(N \sim \{i\}) = 1, \quad \forall i$$

Deducimos $x_i = 0$, $\forall i \in N$, con lo que x no podrá ser una imputación. En este caso, pues, $C(v) = \emptyset$.

Si, por el contrario, existe un conjunto V no vacío de partidos políticos veto, podemos constatar los siguientes hechos:

a) Si $i \notin V$ se cumple $v(\{i\}) = 0$

b) Si $\text{card}(V) \geq 2$ se verifica asimismo $v(\{i\}) = 0$ con $i \in V$

Esta afirmación resulta inmediata, pues si $j \in V \sim \{i\}$, tendremos $v(\{i\}) \leq v(N \sim \{j\}) = 0$.

c) Sea x un vector de asignaciones definido en los siguientes términos:

$$\left. \begin{array}{l} xi = 0 \quad , \quad i \notin V \\ xi \geq 0 \quad , \quad i \in V \end{array} \right\} \quad [10]$$

$$\sum_{i \in V} xi = 1$$

En el juego que estamos desarrollando, los acuerdos son vencedores (o triunfadores) ya que los pagos finales son diferentes a cero; es decir, igual a 1. Si el valor del juego es = 1, todos los jugadores ganan y esto es posible lograrlo cuando la solución del juego es un equilibrio bayesiano racional. El pago para cada jugador es un óptimo de Pareto y se materializa en un elemento fundamental: legitimidad.

De acuerdo con los resultados que nos arroja el modelo matemático de teoría de juegos, se concluye que durante la actual legislatura se logrará sacar adelante, con resultados pobres, los acuerdos políticos básicos para llevar a cabo la reforma integral de las instituciones y del Estado en México.

El PAN, el PRI y el PRD condicionarán los avances en la reforma del Estado a la satisfacción de garantías constitucionales que les dé viabilidad como fuerzas políticas que aspiran a detentar el Poder Ejecutivo en la República.

A pesar de lo inminente de la reforma del Estado, la agenda que la integrará está aún por definirse. No olvidemos que los acontecimientos políticos que están por suscitarse serán determinados, en parte, por lo consolidado durante las últimas siete décadas de vida política nacional.

Si se señala la ineficiencia del gobierno como principal problema, se tenderá a proponer reformas dirigidas a garantizar el gobierno efectivo y la rapidez de las decisiones.

Sartori propone cuatro reformas como solución para los problemas de diseño constitucional mexicanos:¹¹ volver a la Constitución de 1917 para evitar inconsistencias; permitir la reelección de los diputados; establecer una segunda vuelta electoral para la elección presidencial, cerrándole el paso a los partidos no representativos; y limitar y reforzar los poderes de la presidencia sobre el Congreso y establecer el veto presidencial sobre las decisiones legislativas.

Si el principal problema que dificulta la efectividad del gobierno mexicano es el desequilibrio de la relación entre el presidente y el Congreso, la solución es generar los cambios necesarios para que dicha relación funcione eficazmente con un gobierno dividido o sin mayorías abrumadoras.

El principal inconveniente de esta propuesta es que no es convincente, desde el punto de vista de su suficiencia, para romper con el pasado autoritario. En aras de evitar sobrecargar la agenda con una reforma constitucional profunda que dificulte o retrase la toma de decisiones cotidianas, no avanza en reformas necesarias para romper con formas institucionales que demuestren ser inoperantes cuando el objetivo no solamente es gobernar, sino gobernar efectiva y democráticamente; es decir, una democracia constitucional.

En relación con la perspectiva de construir esta última, la opción es una revisión profunda de la Constitución de 1917, a fin de adecuar el diseño institucional del gobierno, así como la declaración de derechos y garantías para satisfacer el objetivo de profundizar el proceso político democrático, sin perder de vista la efectividad del gobierno.

Respecto a lograr el equilibrio entre los poderes de la federación, en primer lugar será necesario establecer reglas que incentiven la cooperación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, para evitar las situaciones de empate que demoran medidas necesarias para el país. En segundo lugar, permitir la reelección consecutiva de los legisladores de la Unión y de las entidades federativas, lo que redundaría en su mayor profesionalización y especialización, así como un incentivo para la mayor conexión de los representantes con la ciudadanía.

¹¹ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 327 pp.

En tercer lugar, mejorar la procuración de justicia a partir de la distinción clara entre la facultad de acusar y la de juzgar, actualmente traslapadas (constitucionalmente) entre el Ministerio Público y el Poder Judicial; y, en cuarto lugar, reformar el Poder Judicial en dos sentidos: fortaleciéndolo para reducir la injerencia de los otros poderes en sus ámbitos exclusivos de decisión y separando la potestad de revisión de la constitucionalidad de los actos de autoridad del ámbito del Poder Judicial para concentrarlos en un tribunal constitucional.

Para lograr la consolidación de un verdadero federalismo será necesario otorgar a las legislaturas de los estados la facultad para darle a su entidad el régimen interior que más les convenga, con las prescripciones de la Constitución política como único límite, según lo establece el artículo 40 constitucional y lo impiden, contradictoriamente, los artículos 115 y 116, también constitucionales, entre otros.

En materia electoral será necesario formular reglas que favorezcan la consolidación de la autoridad electoral, la mejor inserción de los partidos políticos en todos los niveles de la vida pública y la ampliación de los canales de representación de la ciudadanía a través de la autorización de candidaturas independientes reguladas.

En el campo del manejo de la macroeconomía se requiere formular reglas que combinen la garantía de una economía abierta, con claridad en el cumplimiento de las obligaciones sociales y económicas del Estado.

Una vez descritos los elementos esenciales para instituir una democracia constitucional, la segunda cuestión a responder es la factibilidad del logro de la cooperación política necesaria para realizar una reforma del Estado de la magnitud requerida.

Las reformas que he señalado son factibles en este momento histórico de la República, según lo demuestra el modelo de teoría de juegos aquí desarrollado. Por otra parte, una lectura descontextualizada del discurso de los principales partidos políticos y actores relevantes podría resultar sorprendente, ya que como común denominador plantean, sin excepción, la necesidad de reformas constitucionales, variadas y con frecuencia amplias y profundas.

Como ha demostrado la corriente neoinstitucionalista de la economía y la ciencia política, el establecimiento de un sistema justo de cooperación, cuyos

resultados puedan ser beneficiosos para todos y cada uno, dependen, en gran medida, de las instituciones que articulen las interacciones entre los diferentes actores. Asimismo, crear o reformar las instituciones con tal finalidad implica el esfuerzo de reconocer las graves limitaciones de las instituciones vigentes y que ello a su vez dé significado a la negociación política de la reforma y confiera liderazgo “de Estado” al gobierno al emprenderla.

El mecanismo de acceso al poder a través de elecciones limpias y competitivas se está debilitando y ha sido fuertemente criticado después de las elecciones del 2 de julio de 2006. Por su parte, el Estado no se va transformando en el sentido de una profundización de las formas democráticas de toma de decisiones.

En México se observa una clara tendencia a conducirse por un gradualismo minimalista en reformas puntuales. Este hecho confirma que en el proceso de cambio político del país no se están cumpliendo tres de las condiciones centrales de la consolidación democrática: *a)* la primera es que las fuerzas que llegan al gobierno emprendan con éxito reformas del régimen que lo estructuren democráticamente, rompiendo así con el pasado autoritario; *b)* la segunda radica en que el poder de los grupos autoritarios para convocar a una restauración se reduzca significativamente; *c)* la tercera es la presencia de una cultura cívica democrática sólida.

En México ninguna de estas tres condiciones se cumple. No se ha emprendido con éxito una reforma del régimen que garantice la consolidación de la democracia, y la cultura cívica muestra, de acuerdo con las encuestas serias, que aunque hay una aceptación amplia de la democracia, el descontento ciudadano va en aumento a causa de la prolongada crisis económica y de la percepción de que problemas graves como la corrupción persisten intocados.

Conclusiones

En el ámbito político los actores han visto transformado su espacio de acción al grado de que han tenido que adoptar nuevas estrategias que corresponden a las exigencias de la nueva realidad nacional.

La llamada alternancia política celebrada en México a partir del 2 de julio de 2000, y confirmada en la elección federal del 2 de julio de 2006, constituye un punto muy señalado del largo proceso de transformaciones políticas, económicas y sociales que México ha experimentado desde la década de los sesentas. A partir de la fecha citada, nuestro país empieza a vivir un periodo de grandes cambios en la forma de hacer política; sin embargo, no podemos hablar todavía de la etapa de la consolidación democrática, ya que hasta el momento no se observa un panorama claro.

Si bien existe una abundante bibliografía que intenta dar cuenta de los cambios ocurridos, no existe una lectura desde la perspectiva de la elección racional (*rational choice*) que intente explicar la naturaleza, las características y las estrategias de los diversos actores frente al cambio. Por lo que es necesario identificar las estrategias en relación con esos cambios, exponer sus características y determinar sus resultados.

Cabe mencionar que las transformaciones no han ocurrido de manera aislada. Éstas se incorporan en las modificaciones que ha experimentado el entorno internacional. Gran parte de las mutaciones ocurridas no serían explicables sin los cambios ocurridos en dicho entorno. Sin embargo, estamos lejos de señalar que los cambios internos han sido consecuencia directa del exterior. Más bien, las nuevas formas de articulación de las naciones en el contexto internacional han tenido lugar de manera paralela al surgimiento de nuevos actores en el sistema político mexicano. Esto ha tenido consecuencias innegables; entre otras cosas, en la forma en que “tradicionalmente” se relacionaba la sociedad con el Estado y también en la forma en que los actores políticos se relacionan entre sí para lograr acuerdos.

El caso que analizamos nos permite comprender perfectamente que los actores políticos como jugadores racionales desarrollan estrategias que les permiten situarse en posiciones más fortalecidas para lograr acuerdos políticos que les favorecen a ellos mismos y a sus competidores.

México ha llegado a la era de los acuerdos políticos. Los jugadores son inter pares que por sí solos son incapaces de llevar a cabo reformas constitucionales en el seno del Congreso de la Unión. Para avanzar en la construcción del México del siglo XXI no basta con una sola fuerza política. Es necesaria la

participación de todos los actores y la negociación y la cooperación es el escenario donde desarrollan sus juegos políticos.

Bibliografía

- Axwlrrod, R., "The Emergence of Cooperation Among Egoists", *American Political Science Review*, núm. 75, 1981.
- Binmore, Ken, *Teoría de juegos*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- Brams, S.J., *Game Theory and Politics*, Free Press, Nueva York, 1975, 470 pp.
- Colomer, Josep M., *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona, 1990, 460 pp.
- Gibbons, Robert, *A primer in game theory*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1992, p. xi.
- Luce, R.D. & H. Raiffa, *Games and Decisions*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1957, 475 pp.
- Manheim, Jarol B. & Richard C. Rich, *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*, Longman Inc., Nueva York, 1990, 472 pp.
- Marsh, David & Gerry Stocker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan Press Ltd, Londres, 1995, 420 pp.
- Morrow, James D., *Game Theory for Political Scientists*, Macmillan, Londres, 1998, 737 pp.
- Neumann, John, Von & Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1944, 641 pp.
- Rapaport, A., *Escape from Paradox*, *Scientific American*, núm. 217, 1967.
- Shapley, LL., *Stochastic Games*, *Proceedings of the National Academy of Science*, núm. 39, 1953.
- Shubik, Martin, *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts y Londres, 1990, 461 pp.
- Ward, Hugh, "The Theory of Rational Choice", en David Marsh & Gerry Stocker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan, Londres, 1995, 360 pp.

Por una ley de partidos en el marco de la reforma del Estado en México

Francisco Reveles Vázquez*

En la actualidad el elitismo está muy extendido, principalmente en el caso de los partidos que conocemos. Si los partidos con un perfil de participación amplia, colectivista, cotidiana y de plena convicción ideológica han desaparecido, generando los llamados partidos electorales o de tipo cartel, el peso de los dirigentes es mucho mayor que en la época en que Robert Michels decretó la ley de hierro de las oligarquías en toda organización política.¹ En efecto, hoy pareciera haber más sustentos concretos de la oligarquización, habida cuenta del predominio de partidos más pequeños, de práctica política intermitente, dependientes del erario, con campañas sustentadas en los medios, con estrategias pragmáticas y con posiciones ideológicas laxas.²

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Su libro más reciente sobre el tema es *Los partidos políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?*, México, UNAM-Gernika, 2005. Esta ponencia se realizó en el marco del proyecto de investigación denominado: “Partidos políticos y consolidación democrática en México”. Correo electrónico: freveles@correo.unam.mx.

¹ Robert Michels, *Los partidos políticos*, dos tomos, varias ediciones, Amorrortu, Buenos Aires.

² Richard Katz y Peter Mair, “The Ascendency of the Party in Public Office”, en Gun-

Una lectura más detenida nos permite detectar dos rasgos peculiares de los partidos en la actualidad, que podrían ser funcionales para revertir la oligarquización: en primer término, su limitada magnitud, comparada con la de los poderosos partidos de masas;³ en segundo, el hecho de que prácticamente todos los partidos tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones, asegurando un alto grado de cohesión interna.⁴ Precisamente por ello debemos señalar las formas en que la tendencia a la oligarquización puede revertirse o, al menos, atemperarse. Con todo y que es una realidad, no es inevitable.

Nuestra preocupación principal aquí es el fomento de la participación de las bases en el debate ideológico que confiera sustento a la toma de decisiones en el partido. Los procedimientos de democracia directa podrían ser parte de los recursos para revertir la oligarquización. El gobierno por delegados con mandato imperativo susceptibles de ser revocados o el gobierno de asamblea requieren de ciertas condiciones apuntadas por Bobbio en su momento.⁵ Un partido cumpliría con tales características: es pequeño (en comparación con un Estado), inicialmente con normas laxas o indeterminadas y con igualdad entre los militantes, en virtud de que su integración se debe a la comunión de intereses generales, sin distinciones de ninguna índole. Hay que recordar que, siguiendo a Panebianco, en la fundación de un partido las bases militan

ther, Richard, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2002, pp. 122-126.

³ En su obra, Michels formuló como regla general que “el aumento de poder de los líderes es directamente proporcional a la magnitud de la organización... Donde la organización es más fuerte encontramos que es menor el grado de aplicación de la democracia”. *Op. cit.*, tomo I, p. 78.

⁴ Decía el alemán: “...la masa se somete con más facilidad a la dominación cuando cada una de sus unidades comparte la posibilidad de aproximarse al poder, y aun de adquirir cierto poder para sí”. *Idem*, t. II, p. 21.

⁵ Apoyándose en Rousseau (quien proclamaba la democracia directa como la forma ideal), Bobbio afirmaba que en la actualidad no es factible la existencia de una democracia real, en la que todos decidan lo que les atañe a todos. Las condiciones peculiares en las que podía instrumentarse eran: *a*) un Estado pequeño; *b*) con una “gran sencillez de costumbres”; *c*) “con mucha igualdad en los rangos y en las fortunas”, y *d*) que los individuos tuvieran “poco o ningún lujo”. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 34.

de manera espontánea, ampliamente y en torno a banderas generales. No existen normas precisas para la conformación de liderazgos, por lo que la élite no está predeterminada (aunque los dirigentes gocen de una amplia capacidad de maniobra).⁶ Esta situación podría aprovecharse dando pauta para que la participación colectiva fuera permanente. En paralelo a la profesionalización de los líderes deben preservarse los espacios de amplia militancia y de debate interno.

La inserción del carácter colegiado en los órganos de dirección más relevantes del partido es sustancial. La apertura de los órganos a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y de la participación. Ya existe en los niveles más bajos de la organización. De lo que se trataría es de hacerlos realidad en la cúspide.

Entre los derechos de los afiliados deben explicitarse los comúnmente aceptados como democráticos: de expresión, de participación y de organización de corrientes.⁷ Hay que destacar además el derecho a ser informado de la toma de decisiones y de las actividades del partido.

Una salida para evitar la influencia perenne de los dirigentes es la garantía de que cualquier militante pudiera sucederles. La medida más extrema sería instaurar el uso del sorteo para integrar las comisiones encargadas de la definición o redefinición del perfil ideológico o de la oferta electoral del partido. El azar podría determinar quién se queda con la encomienda, lo que implica la igualdad de todos los involucrados en un proceso de esta naturaleza. A todas luces este procedimiento es riesgoso, sobre todo si no hay convicción en el valor de la igualdad. La confianza en el militante forma parte de los principios ideológicos, por lo que el uso del sorteo depende mucho de su adscripción a tal o cual corriente de pensamiento. Tal vez la introducción gradual del sorteo en este tipo de espacios de participación genere usos y costumbres más democráticos. No debe olvidarse que el sorteo es común entre los órganos de base. La participación de un puñado de militantes que se conocen bien y que trabajan

⁶ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990, pp. 56-57.

⁷ José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 86-91.

colegiadamente en tareas cotidianas (casi siempre electorales) son condiciones suficientes para que funcione con eficacia.⁸

La rotación de los titulares en cargos de dirección encargados del debate interno constituye otra forma de pluralizar la participación de los militantes en los espacios de dirección. Si la tendencia histórica ha sido la especialización de los líderes, entonces se trataría de ampliar el número de especialistas, lo cual supone de nuevo una profunda creencia en la igualdad, en este caso, en la igualdad de las capacidades de los militantes para tomar decisiones o ejecutar tareas especializadas. Desde mi punto de vista, la única manera de lograrlo sería justamente dando la oportunidad de tomar decisiones a la base militante en el terreno de la propuesta política del partido. Si la ideología, como se presume, es tan poco relevante para los líderes, ¿por qué no dejar su elaboración a las bases?

Tampoco debe olvidarse que en la actualidad la rotación de cargos es común entre los órganos de base, en los grupos parlamentarios y en órganos colegiados de relativa importancia. Se trata, en suma, de ampliar su uso a los espacios de poder del más alto nivel.

En relación con el mandato imperativo, los mecanismos que aseguran el respeto de los intereses de los militantes son la rendición de cuentas y sus posibles sanciones; la más extrema es la de revocación del mandato. Los vínculos entre dirigentes y bases son más fuertes (al menos en teoría) si el de-

⁸ Colomer ha planteado las ventajas del sorteo de la siguiente manera: “En primer lugar, mediante sorteos frecuentes y el establecimiento de términos cortos de los cargos, cabe producir una alta *rotación* de personas en los puestos administrativos o arbitrales, lo que previene la formación y autorreproducción de una élite permanente, cerrada y más bien impenetrable, ya sea en forma de una oligarquía económica, ya como una clase de políticos profesionales ... El segundo tipo de ventaja ... (del sorteo y la rotación de cargos) es que producen una amplia *dispersión de los conocimientos políticos y administrativos* sobre los asuntos públicos entre los ciudadanos... Así pues, la lotería puede ser un procedimiento apropiado para seleccionar cargos públicos en condiciones de identificación clara del interés común de los miembros de la comunidad, requerimientos técnicos relativamente bajos para ocupar los cargos públicos sometidos al sorteo y sólidos instrumentos de la comunidad para tomar otras decisiones más importantes, incluido el control de los nombrados por sorteo”, Josep M. Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales en el mundo*, Ariel, Madrid, 2004, pp. 53-55.

legado informa a sus delegadores cuáles son sus actos y las razones de su comportamiento. Ello, realizado de manera permanente, da la pauta para una representación genuina de los intereses de los miembros. En caso contrario, la revocación del cargo es una sanción sumamente persuasiva. Dicha revocación podría realizarse con base en referenda cuidadosamente elaborados a partir de principios netamente democráticos, tratando de evitar sobre todo el control de los dirigentes.

El reconocimiento de las fracciones implica garantizar el derecho de los miembros a organizarse y expresarse como mejor les convenga. Si se piensa en el PRD mexicano, la propuesta no parece saludable, por la fuerte conflictividad y la falta de institucionalización de sus corrientes. Pero esa experiencia sirve de argumento para sugerir que, con el fin de evitar la atomización y el conflicto, es preciso regular a las fracciones, darles derechos y al mismo tiempo deberes.

Todos estos procedimientos resultan extraños para los partidos. Se suelen ver como ideas provenientes de un democratismo ingenuo, más como generadores de faccionalismo, sectarismo y autoritarismo, que de democratización. Ciertamente existe el riesgo de que, por ejemplo, una revocación del mandato con una normatividad imprecisa se constituya en una espada de Damocles que cualquier líder o fracción interna puede blandir para amenazar, destruir o desplazar a sus enemigos. Una normatividad que señalara la revocación en cualquier momento, sin conceder un tiempo razonable para el ejercicio del mandato (un periodo bien definido como dirigente) sería más propicia para abrir la puerta a la inestabilidad de la dirigencia que para garantizar su democratización.

Es claro que la instauración del asambleísmo podría provocar la falta de eficacia en la toma de decisiones ante eventos externos a la organización. Reuniones interminables, incapacidad de aprobar posturas por consenso, falta de reconocimiento de minorías, entre otros, son problemas reales del trabajo colegiado. Sin embargo, hay partidos que funcionan de ese modo sin que sus coaliciones dominantes tengan graves problemas de inestabilidad, ni padezcan cruentas luchas intestinas o sin que se distancien totalmente de la ciudadanía.

Se requiere una gradual introducción del trabajo colectivo, de tal suerte que se genere una cultura política *ad hoc* para evitar que sus defectos pesen más que

sus cualidades. A la larga, los militantes estarán más involucrados y, en consecuencia, más comprometidos con lo que sus líderes hagan o dejen de hacer.

Un funcionamiento de este tipo requiere que la información proliferen al interior del partido. En vez de que la oferta electoral sea una tarea hecha por expertos a puerta cerrada, conviene abrir el debate e informar, ofrecer los conocimientos, los datos, los puntos de vista existentes en el partido, indispensables para tomar decisiones de gran relevancia. Decisiones que atañen al partido o a la sociedad. Para ello, resulta eficaz poner a debate entre las bases tal o cual posición política ante un tema interno o externo. Los referenda constituyen procedimientos de democracia directa que involucran a las bases en un debate sobre algún asunto delicado. Con ello se genera información, se estimula la discusión, se transparentan las posiciones de los dirigentes y, al finalizar, la posición del partido se fundamenta en las preferencias de la mayoría de las bases. Naturalmente este tipo de mecanismos no sirven para todo ni en todo momento. Sin embargo, con ellos los líderes tienen la oportunidad de respaldar sus propias posturas y contar con una legitimidad indiscutible, tanto al interior del partido como en el entorno político en el cual se desenvuelven.

El sorteo, la rotación de cargos, la rendición de cuentas y la revocación del mandato son recursos contra la perpetuación de los líderes en el poder y del confinamiento del debate ideológico entre expertos. Demandan una fuerte convicción democrática y, al mismo tiempo y con base en ella, exigen una cuidadosa elaboración de fórmulas adecuadas y eficaces para imponer límites a la obsesión por el poder, así como a su permanencia en la cúspide de la organización.

Propuesta de cambio en el registro de partidos

En 2006 el referendo de registro de dos nuevas organizaciones y el incremento de la presencia de los otros tres partidos minoritarios en el Congreso evidencian la necesidad de abrir el sistema partidista a nuevas expresiones organizativas.

Además, la situación interna de los partidos grandes refleja la existencia de fracciones políticas que conviven de manera incómoda. Las campañas presidenciales reestructuraron a las fracciones de los tres. Cada uno sumó a miem-

bros de los otros en altos niveles de dirección, fueron postulados para ser parte de sus grupos parlamentarios o bien se integraron al gobierno federal.

La norma vigente alienta la cohesión de los grandes partidos, pues cualquier grupo interno sabe que si se escinde requiere de membresía, trayectoria y objetivos distintivos para formar un partido, y principalmente precisa ser competitivo ante cualquiera de los grandes.

Por otro lado, las diferencias internas entre los partidos es un hecho tan inocultable como la diversidad de expresiones partidistas que, si bien no alcanzan una proyección nacional, sí pesan en el plano local. Incluso hay grupos forzados a integrarse a partidos grandes para alcanzar sus metas.

En suma, la propuesta es: establecer el registro declarativo, con el fin de que cualquier partido pueda competir en elecciones, dando oportunidad a partidos locales.

La atomización del sistema de partidos podría ser resultado de esta modificación al régimen legal, por lo que será necesario formular un conjunto de reglas complementarias a esta reforma de carácter trascendente. Para evitar la atomización y la fragmentación se requeriría definir una barrera legal más alta. Como sea, el voto de los electores sería el factor determinante de la existencia de un partido y no una autoridad electoral. Por tanto, la propuesta es que: sólo a aquellos partidos que consiguieran superar la barrera legal se les otorgara financiamiento público.

Naturalmente ello implica que también se otorgue el pleno reconocimiento a los partidos políticos locales. Esta es una norma sin vigencia generalizada, por lo que se requiere su implantación obligatoria para que las múltiples fuerzas políticas locales no se vean forzadas a integrarse a un partido con registro a nivel nacional.

Por una ley de partidos en la reforma del Estado

Si en los partidos hay un peso sustancial de los liderazgos y si a menudo muestran un endeble compromiso con la democracia, es natural demandar que al menos haya un marco normativo que trate de controlarlos. Ante tales fenó-

menos, los ciudadanos merecen la oportunidad de regularlos mediante una ley. Actualmente los partidos están contemplados por la Constitución y en el Cofipe. Se requiere establecer un conjunto de reglas específicas para normar su vida interna, con el fin de darles mayor legitimidad, fomentando sistemáticamente procesos democráticos y espacios de participación internos, así como la rendición de cuentas de los líderes a los militantes.

Se propone: formular una ley de partidos que garantice la vida democrática de este tipo de organizaciones políticas.

Específicamente se debe regular: 1) las formas de afiliación; 2) los derechos de los militantes; 3) los procedimientos para la selección de dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular; 4) las formas de integración de los órganos de dirección y de base; 5) los espacios de participación colectiva para el debate ideológico; 6) el sistema de sanciones.

En todos ellos deben privar principios de carácter democrático, fomentando la participación de todos los miembros en todos los niveles organizativos y primordialmente en la discusión sobre todos los asuntos relacionados con la actividad cotidiana del partido.

En el caso de las formas de afiliación, se propone: abrir las puertas del partido a la participación de los ciudadanos en general, asegurando su lealtad y al mismo tiempo estimulando su praxis política.

Respecto de los derechos de los militantes, nuestra postura es a favor de extender amplios derechos para asegurar su participación en la toma de decisiones. Además de los derechos comúnmente aceptados como democráticos (de expresión, participación y organización de corrientes) se deben dar garantías para que cualquier militante pueda ser postulado como candidato o acceder a cargos de dirección, tener el derecho a ser informado permanentemente de las actividades del partido y al libre ingreso o renuncia a la militancia.

Sobre los procesos de selección de dirigentes o candidatos debe considerarse:

- Garantizar una amplia participación de los militantes, principalmente en la elaboración de las listas de candidatos de representación proporcional.

- Asegurar que en la selección de las candidaturas y en la composición de los órganos de dirección prevalezca la equidad de género, evitando que alguno de ellos tenga más de 70 por ciento de los espacios.

La apertura de los órganos de dirección y de base a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y de la participación. Por ello se propone: la inserción del carácter colegiado en los órganos de dirección y de base más relevantes del partido.

Si no se puede establecer esta estructura en los órganos de dirección, por lo menos se podría desarrollar en los órganos responsables de la elaboración y actualización de los principios ideológicos partidistas. De esta manera se enfrentarían dos graves problemas de los partidos políticos en la actualidad: por un lado, la escasez de debate ideológico, incluso en las más altas esferas del partido, lo que repercute en el endeble compromiso ideológico de los miembros en general; por otro, la pérdida de espacios de participación colectiva de los militantes de base, con el consecuente debilitamiento de la actividad partidista en general. De tal suerte, habría una clara división del trabajo entre dirigentes e intelectuales (asegurando el pleno respeto y la colaboración entre unos y otros) y primordialmente la recuperación de los espacios colectivos para la formación y la acción política de los militantes.

Además de la norma anterior, para enfrentar el problema del predominio de los líderes y la falta de circulación de las élites, se sugiere que la ley contenga: uso de voto directo en procesos internos; evitar la reelección, estableciendo periodos cortos de gestión y la revocación de mandato; uso del sorteo para la selección de cargos de dirección o ejecutivos del partido; rotación de cargos; transparencia en el manejo de los recursos financieros y en la toma de decisiones; mecanismos de rendición de cuentas de los líderes en manos de las bases; un conjunto de sanciones para el proceder irregular de los miembros (con cargo de dirección o no).

Acerca del fomento del debate ideológico se sugiere:

- Ampliar los espacios de discusión sobre la doctrina partidista y sus productos concretos: principios, programas políticos, planes de ac-

ción, plataformas electorales, programas de gobierno y agendas legislativas.

- Incrementar el monto de financiamiento público destinado a las fundaciones de los partidos, con el fin de estimular su trabajo ideológico.

Por otro lado, hay que considerar que en el sistema de sanciones exista un pleno reconocimiento de los derechos de los militantes e incluso de los dirigentes, por lo que se plantea: constituir una “defensoría del militante” (autónoma de los líderes) que se encargue de asegurar el respeto de los derechos de los miembros, así como también de los líderes en caso de procesos de revocación de mandato.

Conclusión

El debate sobre la democracia interna es tarea de cada partido. Los distintos perfiles darán como resultado reglas formales o acuerdos informales funcionales para cada caso. No se trata de establecer una “ley de hierro de la democratización”, sino plantear algunos mecanismos para evitar la oligarquización de los partidos. Ignorar el problema es normal en las élites, pero no debería serlo entre las bases. La representación política está de por medio. Incluso en el caso de que la democracia no forme parte de los principios ideológicos del partido, la representación de los intereses de sus bases y de la mayor parte de la sociedad lo obliga a generar espacios de participación donde se tejan al menos ciertos vínculos, se recree cierta identificación entre dirigentes y bases, y se elaboren las propuestas ideológicas, para darle legitimidad a su acción en la conquista o en la conservación del poder.

Se demandan nuevos espacios de participación en los partidos, o los mismos, pero con prácticas netamente democráticas. En este caso las bases de cada partido tienen una gran responsabilidad por lo que hacen sus líderes o sus representantes en el poder. Dejarse manipular por los dirigentes, cerrar los ojos a prácticas poco democráticas, aceptar simulaciones de procesos su-

puestamente democráticos o bien no exigir respeto a la voluntad de las bases, son todas actitudes que les atañen a los cuadros y a las bases para hacer de un partido una auténtica forma de representación de intereses sociales y no un simple vehículo para el acceso al poder de un líder o de una fracción política. Sean cien mil o tres millones, los militantes partidistas deben cumplir con su tarea, si realmente pretenden una genuina democratización del régimen político. Y la reforma de Estado es un marco inmejorable para impulsar, en efecto, una más rigurosa regulación de los procesos internos de los partidos. No se trata de fiscalizarlos; se trata de democratizarlos para que sean genuinos representantes de la sociedad.

La reforma constitucional de 2007: transición por la vía del reformismo político

Rosa María Mirón Lince*

La democracia mexicana es producto de un proceso de transición complejo. Las aperturas sociales, los márgenes partidistas de competencia y la consolidación de los engranajes institucionales han sido vertientes de cambio trazadas por una larga senda de reformas políticas.

La conversión del sistema electoral en una variable explicativa de lo político supuso rebasar la lógica de la legitimidad tradicional en favor de la legitimidad democrática.¹ Lograr que el sistema electoral ejecutara funciones que hasta entonces habían desempeñado otras instituciones del sistema político exigió edificar los espacios suficientes para la expresión de un nuevo sistema de partidos.

Lo anterior tornó competitiva la disputa electoral, revaloró el lugar de la incertidumbre y, sobre todo, puso en juego la capacidad para exigir una verdadera rendición de cuentas. El espíritu del pluralismo y el fortalecimiento cívico de la mayoría ciudadana sostuvieron ese cambio.

Pacífica, segura y consistente, la transición política mexicana se ha ido construyendo paulatinamente a través de una larga sucesión de reformas legales.

* Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ En la óptica de Max Weber, la legitimidad de un gobierno democrático se basa en la racionalidad del método por el cual fue elegido, frente a regímenes no democráticos basados en el carisma o la coerción, cuya legitimidad no depende de la voluntad de la población, como ocurre en la democracia, sino en las cualidades o métodos del gobernante.

Desde 1977, y de manera más intensa a partir de 1990, las reformas han adquirido un ritmo sostenido y acumulativo: cada reforma a la Constitución y a las leyes secundarias ha incorporado elementos que las anteriores dejaron pendientes y que adecuan el marco normativo a la cambiante realidad nacional.

Es mi propósito en este texto analizar la inserción de la reforma electoral de 2007-2008 en la dinámica del cambio político que los mexicanos hemos emprendido a través de la estrategia de ajustes graduales y sostenidos al marco normativo, con la convicción de que las transformaciones legales contribuyen a avanzar en el proceso de consolidación democrática en nuestro país.

Con esta idea en mente, examino la reforma como un paso más en la ruta emprendida y allanada por las transformaciones anteriores; de ahí que la aplicación práctica de los cambios constitucionales y legales de 2007 no se puede entender como un fenómeno aislado y sí como parte de un proceso más amplio.

En 1977, hace ya más de tres décadas, con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) comenzaron a asentarse los cimientos de la transición a la democracia en México. Al definir a los partidos políticos desde el texto constitucional como “entidades de interés público”, el andamiaje central de dicha ley se enfocó, como nunca antes, a la construcción de un auténtico sistema de partidos que diera cabida institucional a todas las fuerzas políticas interesadas en la transformación de la sociedad por la ruta democrática.

Así, la primera generación de reformas se caracterizó por sentar los pasos incipientes de la apertura. La brecha generada por la LFOPPE permitió operar las nacientes rupturas con el sistema de partido hegemónico. Los nuevos márgenes de inclusión partidista definidos legalmente se tradujeron políticamente en avances invaluable de la construcción democrática.

Bajo condiciones de competencia completamente transformadas por los cambios legales previos, 1986 fue un año de modificaciones que, además de consolidar la presencia de otras fuerzas políticas, significó la búsqueda de mayores equilibrios y acceso más equitativo a recursos públicos, institucionales y mediáticos.

Después del controvertido proceso electoral de 1988 y la intensa participación ciudadana que en él tuvo lugar, quedó claro que la sociedad en su

conjunto compartía el propósito de participar en las decisiones cruciales para su futuro a través de la vía electoral. Se asumió desde entonces que “la democracia proporciona una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse y vivir bajo leyes de su propia elección”.²

Con esos antecedentes, la segunda generación de reformas iniciada desde principios de los años noventa se avocó a afinar los espacios institucionales de carácter electoral. Comenzó así la fase más intensa de la transición mexicana, que se aceleró y consolidó con las reformas de 1989-1990, 1993, 1994 y 1996. Vistas en conjunto, estas reformas aportaron el marco normativo para la competencia política en nuestro país, a partir de reglas que promueven la pluralidad en el sistema de partidos, la equidad entre las fuerzas partidistas, la certidumbre y transparencia en los procesos de organización y cómputo de elecciones, así como la independencia y profesionalismo de los árbitros de la contienda.

Fue durante esta segunda etapa reformista que el Instituto Federal Electoral adquirió su dimensión autónoma, ese atributo de neutralidad que hasta hoy le ha merecido un halo de legitimidad y una efectividad arbitral importante.

Cada reforma electoral entre 1977 y 1996 se inscribió en el marco de una transformación de amplio alcance, conduciendo el cambio político y abriendo espacios a los nuevos actores. Además, de manera paralela, cada reforma atendió problemas de la agenda inmediata o reciente, derivados del desarrollo de la lucha política que era en sí misma testimonio del gradual establecimiento de la contienda democrática.

El resultado de este proceso ha sido la consolidación no lineal del régimen democrático a partir de la adaptación paulatina de las leyes a la evolución política, creando con cada reforma un eslabón más que constituye el punto de partida para la siguiente, atendiendo la agenda de corto plazo, al tiempo que se apuntala una democracia plural, basada en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la contienda política civilizada.

En esta dinámica se inscribe también la reforma de 2007-2008 que, por una parte, atiende el propósito de avanzar en el fortalecimiento de una democracia real y palpable en sus resultados y, por otra, contempla la necesidad de

² Robert A. Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1988.

dar cauce y normatividad a fenómenos derivados de la intensificación de la contienda democrática.

Sin embargo, la solidez política de los andamiajes institucionales está sometida a prueba permanentemente. La crucial e histórica elección de 2006 resulta el ejemplo más claro de ello cuando, debido a los márgenes tan cerrados de competencia y a los métodos tan encarnizados usados a lo largo de la contienda, el aparato electoral todo fue sometido a serios cuestionamientos.

De tal escenario, fueron dos aspectos los que resultaron fundamentales en la discusión sobre una posible tercera generación de reformas políticas: por un lado, la desconfianza y, por otro, la inequidad. Como nunca antes las preocupaciones por la calidad democrática se articularon en un debate sobre la fortaleza institucional de los componentes y arbitrios de orden electoral. No sólo el Instituto Federal Electoral, sino también la ley, los medios de comunicación, los partidos políticos y los candidatos, habían fallado en dar certidumbre sobre la limpieza e imparcialidad de la elección.

Los cambios operados en el país entre los años setenta y noventa habían enmarcado la ruta de la liberalización a la transición.³ Ante las circunstancias de duda y desconfianza, las nuevas transformaciones debían apuntar a blindar lo conseguido en décadas anteriores.

Fue en esa lógica que en el Poder Legislativo se comenzó a diseñar una reforma, la reforma posible, no definitiva, para enmendar los mecanismos electorales de cualquier contingencia política y blindarlos ante cualquier escenario de confrontación.

Este nuevo intento de vocación reformista contaba, al menos, con tres atributos de gran valor político:

1. La urgencia presentada a partir de la disputa electoral en 2006.
2. La potencialidad de un alto grado de acuerdo entre los partidos políticos, si se considera que la incertidumbre no beneficia a ninguna de las fuerzas existentes.

³ G. O'Donnell y P. Schmitter, *Las transiciones en América Latina*, vol. I, Paidós, Buenos Aires, 2001.

3. La aceptación de la ciudadanía y la sociedad en general para que se tomaran medidas precautorias ante cualquier posible situación de riesgo institucional.

Teniendo como trasfondo la preservación del incipiente espíritu democrático, resultaba urgente echar mano de modificaciones legislativas a leyes secundarias e incluso a disposiciones de carácter constitucional. El objetivo consistía en aniquilar toda fuente potencial de ambigüedad y todo recurso legal que pudiera favorecer la inequidad.

Sumándose a un espectro de importantes avances en materia político electoral (en 2002 se aprobaron reformas en busca de la equidad de género y en 2005 se introdujeron disposiciones en materia de voto en el extranjero, apertura del secreto bancario, así como variaciones en las condiciones de acceso y registro de nuevos partidos políticos), se aprobaron la modificación de nueve artículos de la Constitución (6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; una adición al 134 y la derogación de un párrafo del 97), así como cambios en prácticamente todos los capítulos que integran al Cofipe (incluyendo la anexión del libro séptimo) y en otras leyes secundarias.

Con ésta, que fue la primera reforma de la postransición, se abrió paso al “más complejo y vasto proceso de cambios en materia político-electoral que se haya conocido desde la reforma de 1977”.⁴ Esta nueva generación de cambios impactó cinco aspectos clave del devenir político-electoral en nuestro país:

- I. El sistema de partidos.
- II. Las condiciones de equidad en la competencia.
- III. La conformación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE).
- IV. Los márgenes de acción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- V. El funcionamiento electoral en las entidades federativas.

⁴ F. Berrueto, “Murallas partidistas”, en *Voz y Voto*, núm. 181, marzo de 2008.

I. En relación con el sistema de partidos se confirma que dichas organizaciones serán las únicas entidades capaces de postular a los ciudadanos para tener acceso a cargos de gobierno y representación política. Así, si bien con ello se elimina la oportunidad de integrar “candidaturas ciudadanas” o “sin partido”, lo que se busca es afianzar la operación del entramado partidista como límite inmanente de acceso a la competencia.

En ese mismo sentido, también se modifican las condiciones de registro de nuevas entidades partidistas, estipulando que dicho proceso deberá ser llevado a cabo cada seis años, en el marco de las elecciones generales para presidente y Congreso de la Unión, y no cada tres años, como venía sucediendo.

De igual manera, respondiendo a la necesidad de que los partidos desde su origen no abatan la equidad en la competencia, ni revivan viejas amenazas de control corporativo, se establece que por respeto a las prerrogativas cívicas de los individuos, quedará prohibida la participación de asociaciones gremiales en la integración de nuevas agrupaciones partidistas. Con ello se busca que los partidos políticos funcionen de manera efectiva como espacios de participación y acción política de los ciudadanos, y no de organizaciones colectivas preconstituidas con intereses particulares.

Así como se afinan los requisitos de ingreso al sistema de partidos, la reforma también introdujo consideraciones fiscales y financieras sobre la pérdida del registro, pues se subraya que toda agrupación en dicha condición deberá cumplir con un finiquito público, reintegrando sus recursos al erario y evitando transferirlos de manera impune a manos privadas.

Finalmente, se delimitan las atribuciones de las autoridades electorales para intervenir en la vida interna de los partidos, poniendo coto a las facultades del IFE y del TEPJF para actuar en la definición y regulación de sus asuntos domésticos.

II. Por cuanto a las condiciones de equidad en la competencia se refiere, se determina establecer un nuevo modelo de financiamiento, con el cual se busca que prevalezca el uso de recursos públicos sobre los provenientes de actores privados. Para lograrlo, se adoptó un método más racional para calcular el financiamiento, basado en el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo

vigente en el Distrito Federal, evitando que el monto a distribuir crezca como resultado del incremento en el número de partidos.⁵

Regulando el establecimiento de montos, también se limitó la intromisión de actores del sector privado que pudieran afectar la legitimidad y el desahogo de la competencia a partir de la dotación de sus apoyos.

En complemento, el tema de las campañas fue incorporado a la discusión acerca de las condiciones de equidad. En respuesta a la percepción de dichos procesos de propaganda y activismo político como meros actos de gasto y uso desmedido de recursos, se decidió clasificar, de una vez por todas, los tiempos de campaña, distinguiendo entre elecciones generales e intermedias. Para las primeras, se estableció que se destinaría el equivalente al 50% del financiamiento público para ese año, mientras para las trianuales se estipuló un 30 por ciento.

En correspondencia con tales medidas de acotamiento a los porcentajes de acceso a recursos económicos, también se redujo la duración de las campañas a 90 días para las generales, y a 30 para las intermedias. Por su parte, las precampañas, que a ojos del electorado parecían siempre ejercicios eternos de promoción por parte de los potenciales candidatos, fueron definidas para que, de acuerdo con la normatividad, no excedan de dos tercios de la duración de las campañas, motivo por el cual no sólo se les reconoce como un proceso ordinario, sino también como una etapa que exige que sus gastos sean expresamente regulados y fiscalizados.

Junto con el financiamiento y las campañas, la reforma buscó también atajar la problemática de la propaganda y los medios de comunicación. Desde hace tiempo un factor constante de las contiendas había sido la adquisición irracional y desmesurada de *spots* publicitarios por parte de los partidos políticos. Como consecuencia, en la reforma se dispuso una regulación más tajante de la contratación de espacios para promocionales.

Para ello se prohíbe a funcionarios públicos, particulares y partidos políticos, adquirir tiempos en radio y televisión. En compensación, y procurando no

⁵ Anteriormente, la fórmula estaba basada en el costo mínimo de campaña, el número de legisladores a elegir, el número de partidos políticos con representación en el Congreso y la duración de las campañas electorales.

cerrar las vías de motivación del voto entre agrupaciones partidistas y votantes, se dispuso que las concesionarias de medios de comunicación ampliaran su disposición para la cesión de tiempos gratuitos, dejando el control de su asignación en manos del Instituto Federal Electoral. De esa forma, durante las etapas de campaña o precampaña, se destinarán 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia, durante los cuales se podrán transmitir *spots* con una duración de dos a tres minutos. Fuera de campañas se contempla una cesión del 12% del tiempo del Estado, de lo cual 50% será para el IFE y lo restante para los partidos políticos.

A partir de tales medidas se evita la posibilidad de generar condiciones de trato preferencial a partidos o candidatos, y se suprime el riesgo de intervención por parte de actores ajenos a los comicios. El sentido mismo de la propaganda se reorienta por ley, al prohibirse expresamente el uso de la publicidad como método de denigración de personas, candidatos, partidos o ideologías.

Por esa misma razón, se faculta al IFE para que pueda interferir en la cancelación de cualquier acto de propaganda que contribuya a la generación de las denominadas “campañas negativas”, proscribiendo todo mensaje que denigre a las instituciones o contribuya a la comisión de actos de calumnia o difamación de personas.

III. Un análisis integral de las consecuencias de la reforma electoral más reciente exige considerar las nuevas disposiciones sobre la integración del máximo órgano de dirección del IFE.

En este sentido, una de las previsiones que tendrá efectos más patentes será, sin duda, la renovación escalonada de los integrantes del Consejo General en la misma lógica de reemplazo prevista para los magistrados del TEPJF.

“La ruptura del consenso en 2003 no impidió al Consejo General, cumplir sus tareas y ejercer sus facultades constitucionales y legales, pero introdujo un elemento de conflicto latente que a la postre condujo a la inevitable renovación anticipada de los consejeros”.⁶

Ciertamente las condiciones de su designación, así como las omisiones o errores durante y después de la jornada electoral, abonaron la ruta de su sus-

⁶ J. Alcocer, “Acuerdo”, *Reforma*, 13 de febrero de 2008, México.

titución bajo la premisa de que su permanencia arriesgaba la confianza en la siguiente elección.

El relevo escalonado, sin embargo, puede resultar positivo, pues permite la continuidad y autonomía en las decisiones del órgano electoral, ya que combina la acumulación de experiencia con la innovación entre sus integrantes.

Sin duda dicho cambio busca enmendar las omisiones cometidas durante el proceso electoral de 2006 y la pérdida de legitimidad. Con todo, es pertinente recordar que más allá de su Consejo General, como institución moderna y eficaz, el IFE cuenta con un servicio profesional electoral conformado por un colectivo de funcionarios capacitados y experimentados en el ejercicio honesto e independiente de su profesión. En buena medida, es en ellos en quienes recae gran parte de la responsabilidad del instituto con la sociedad.

Asimismo, existen implicaciones de carácter político que también contribuyen a que el proceso de selección de sus miembros esté libre de suspicacias, al ofrecer a las distintas bancadas del Poder Legislativo la oportunidad para que ninguno de los grupos partidistas quede excluido de la toma de decisiones.

En ese sentido, se prevé en la ley que el presidente del Consejo prevalezca seis años en el encargo, con oportunidad de una sola reelección; mientras los ocho consejeros restantes deberán ser renovados de manera escalonada para favorecer la fortaleza institucional del organismo, cada nueve años.

De igual forma, se incluye a los partidos políticos en prácticamente todas las comisiones del Consejo General, lo que si bien hace más complejo el funcionamiento de las mismas, permite que sus opiniones y posiciones sean expuestas y debatidas previamente a las sesiones del Consejo General, coadyuvando así a un desahogo más expedito de los asuntos tratados por el pleno.

Bajo la misma premisa de lograr mayor eficiencia, el propio Consejo General contará con un órgano técnico que colabore en la labor de fiscalización del uso de los recursos que emplean los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias y electorales. Para Hans Kelsen, es políticamente libre quien aun estando sometido, lo está con respecto a su propia voluntad y no a la ajena.⁷ De tal manera, el ejercicio de la autocrítica y el sometimiento a

⁷ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México, 1965.

una fiscalización más rigurosa por parte de los partidos políticos es una muestra de voluntad democrática que no ha sido debidamente ponderada, pues a través de nuevas y más firmes reglas de fiscalización, los partidos tienden a la realización de contiendas futuras más civilizadas y propositivas, con lo cual todos salimos ganando: partidos y ciudadanos. Dicha innovación institucional tendrá un amplio margen de autonomía de gestión, cuestión que se refleja desde el proceso de designación de su titular a manos no del Poder Legislativo u otra instancia partidista, sino del Consejo General del IFE.

La búsqueda de controles y contrapesos tanto al interior del órgano arbitral electoral, como fuera de él, incide en que aun cuando la instancia técnica pueda llevar a cabo el control y la investigación en la aplicación de los recursos públicos, seguirá siendo el Consejo General el responsable de la aplicación de sanciones.

En congruencia con el interés de contribuir a una mayor y mejor fiscalización, el IFE también contará con su propia instancia de contraloría, independiente de la estructura del órgano electoral. Lejos de suponer una pérdida de autonomía, no hay razones sólidas y contundentes para objetar un mayor escrutinio de la autoridad electoral (porque hay que recordar que el IFE ya era fiscalizado por la Auditoría Superior de la Federación) o de cualquier otra autoridad, de la misma forma como no se puede censurar un ejercicio más riguroso de la fiscalización a entidades arbitradas por el instituto.

De tal manera, el Instituto Federal Electoral experimenta modificaciones que lo impactan en lo relativo a: 1) su integración; 2) su funcionamiento como árbitro, fiscalizador y garante de certidumbre; y 3) como organismo que en sí mismo debe rendir cuentas a la sociedad.

IV. En concordancia con lo anterior, también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adquiere ciertas características a la luz de la reforma; por ejemplo, la inclusión de sus salas permanentes, o la contemplación de la renovación escalonada de magistrados. Se pretende así que el TEPJF, como cualquier otro órgano de deliberación judicial, mantenga siempre patrones de decisión que no se vean alterados por la abrupta renovación de sus integrantes.

Orgánicamente, el TEPJF tiende a funcionar como última instancia de fallo en aquellos casos en los que se presenta alguna controversia en materia político-electoral, por lo que las adiciones en materia de su funcionamiento e integración contribuyen (marginalmente, aunque no por ello en forma menos relevante) a que como institución cobre mayor independencia de los vaivenes de orden coyuntural.

Uno más de los cambios sustanciales en la norma se refiere a la supresión de la nulidad abstracta, de manera que la anulación de cualquier proceso electoral será declarada sólo en aquellos casos que la ley indique explícitamente.

V. Por último, de los cinco aspectos modificados a profundidad por la reforma, está el funcionamiento electoral en las entidades federativas que, en congruencia con la voluntad de atemperar el uso desmesurado e irracional de recursos, así como con el objetivo de mejorar la coordinación entre instituciones y actores políticos, implicó la homologación del calendario electoral durante las contiendas generales, para el primer domingo de julio. A partir de ello se espera que no sólo los resultados, sino todo el proceso electoral, puedan ser más expeditos.

En ese sentido, otro punto de encuentro entre las elecciones federales y locales consiste en la determinación para que las campañas sean de 90 días para gobernador y 60 para diputados locales, asumiendo de igual manera que las precampañas equivaldrán a dos terceras partes de esos tiempos estipulados.

De forma particular, para el Distrito Federal se abre la oportunidad de conceder el registro a partidos políticos locales, atribución que en otras entidades ya estaba enmarcada en la ley.

Para concluir, resulta pertinente afirmar que la reforma constitucional de 2007 en materia electoral tiene el propósito fundamental de regular conductas humanas. Max Weber advirtió que el poder político y el oficio mismo de la política están sujetos a tentaciones,⁸ pero reconoció también, y antes que él muchos otros filósofos, que la conducta humana puede ser encauzada hacia la virtud a través de leyes.

⁸ Max Weber, *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1975, p. 231.

Por su parte, Jean Jacques Rousseau afirmó que si hubiera una nación de dioses, éstos se gobernarían democráticamente; pero un gobierno tan perfecto no es adecuado para los hombres.⁹ Se equivocó Rousseau al considerar que el ideal democrático es una aspiración superior a la capacidad humana, pero no al valorar la virtud de esta forma de organización. Ciertamente la historia humana no es de seres perfectos, pero conscientes de ello, las naciones se han dado leyes a las que se sujetan los propios gobernantes. Con un gobierno de leyes la democracia se transforma en un modelo viable cuyos beneficios pueden ser palpables para la sociedad entera.

Es así como la reforma electoral se circunscribe a un amplio espectro de transformaciones tendientes a la renovación de los espacios, actores y procesos políticos en nuestro país. El interés de los partidos políticos y de las instituciones electorales por contribuir a la configuración de un entorno de mayor calidad democrática, sirve como telón de fondo para las pretensiones expresadas en todas y cada una de las modificaciones legales.

La disposición para lograr una mayor equidad en la contienda incide necesariamente en un largo proceso de cimentación de la confianza en las instituciones políticas. Sin certeza, y sin capacidad de brindar certidumbre, los sistemas políticos pierden no sólo toda legitimidad, sino también toda razón de ser. Por ello esta reforma y sus antecesoras son tan importantes para comprender las posibilidades presentes y futuras de la democracia mexicana.

La virtud de la reforma y de las medidas que le acompañan, reside en su capacidad para continuar con la edificación de un marco jurídico y de espacios institucionales cada vez más claros y eficientes. El esclarecimiento de las normas y la inclusión de pesos y contrapesos que tiendan a generar contiendas no sólo más competitivas sino también más equitativas, se traduce en un beneficio para todos los partidos y todos los ciudadanos en su conjunto.

Ciertamente el camino no se agota con ésta ni con ninguna otra modificación legal, pero sí permite seguir avanzando en la ruta de construcción de un país mejor. La aplicación de esta reforma no puede entenderse al margen

⁹ Jean Jaques Rousseau, *El contrato social*, Porrúa, México, 1975, p. 67.

de las dinámicas de diálogo, entendimiento, información, consenso y votación que dan vida y sentido al ejercicio mismo de la democracia.

Con gran tino Giovanni Sartori advirtió que “los límites de la ingeniería constitucional están fijados por el análisis de las condiciones —las acciones— que pueden, o no, producir el efecto que se pretendía”.¹⁰ De tal manera, las primeras consecuencias de estas reformas se verán hasta el proceso electoral de 2009.

¹⁰ Giovanni Sartori, *Límites de la ingeniería constitucional*, IFE, México, pp. 24-25.

La reforma electoral

Carlos Sirvent Gutiérrez*

La cuestión de las instituciones y procedimientos electorales es, cada vez más, una cuestión de especialistas, de pocos.

Creo más útil destacar los grandes temas, los puntos de debate, muchos de los cuales incluso a los legisladores les resulta confuso. Quiero, por tanto, dividir mis ideas en dos partes:

Una breve referencia histórica a las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) desde su creación en 1990. Aquí aprovecharé para aludir al enfoque general para abordar las reformas electorales.

Los grandes temas a debate de la reforma actual, particularmente en términos de sus dificultades políticas para su aplicación, ya los sabemos por la historia de las reformas, pero otros son nuevos.

* Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Politólogo y Administrador Público, Universidad Iberoamericana. Maestro en Estudios Orientales-China, Colmex.

Una breve historia de las reformas al Cofipe desde su creación en 1990

El 6 de julio de 1988 se llevaron a cabo las elecciones para renovar la totalidad del Poder Legislativo y la Presidencia de la República, siendo los comicios más controvertidos de la historia reciente de México, tanto por los resultados electorales como por el conjunto de conflictos e impugnaciones que los rodearon.

Para algunos autores dichas elecciones marcaron el punto de partida de una nueva etapa caracterizada por la redistribución del poder electoral y de ruptura con el periodo liberalizador de la reforma política de 1977. Concluyó así un periodo de liberalización que había impulsado la ampliación en la representación política y abierto las puertas al registro de nuevos partidos políticos y que, sin embargo, no había cuestionado la hegemonía del partido mayoritario.

En este nuevo paisaje político aparecieron nuevos análisis e interpretaciones sobre el país. Se hablaba de crisis institucional, de emergencia electoral y de reclamo democrático; asimismo, se hacía referencia al nacimiento de la nueva cultura democrática y a los factores sociales nacidos durante la década de 1970, entre otros la nueva estructura de población y el nacimiento de los movimientos sociales.

Lo que realmente estaba sucediendo era un fuerte realineamiento electoral, con fuerzas que ahora se alineaban de manera diferente a la que históricamente habían tenido. Se trata de un realineamiento que no se ha detenido desde entonces —lo cual explica los procesos continuos de reformas electorales— y que concluirá cuando el voto se estabilice, porque ello será un reflejo de la estabilización de los intereses.

Basta observar los cambios en las leyes electorales promovidas a lo largo de los últimos 30 años para descubrir que no obedecieron a un proyecto de apertura previamente establecido por el gobierno, sino más bien a presiones y conflictos que derivaron en negociaciones que, desde entonces, situaron al PRI en la incómoda posición de retaguardia del cambio, garante de la gobernabilidad y principal perdedor en las reformas.

La primera reforma electoral después de las elecciones de 1988 fue el producto de las nuevas experiencias obtenidas y de la distribución del poder electoral que colocó a las oposiciones en mejores condiciones para negociar frente al PRI y al gobierno. El tema era recobrar la confianza en los procesos electorales y reducir la conflictividad alrededor de los comicios; es decir, retirar las dudas de las urnas. En ese sentido, la cuestión principal era la organización y las instituciones electorales y, sumado a ello, los partidos entonces de oposición agregaban un tema más: las condiciones de la competencia.

El 6 de abril de 1990 entraron en vigor las reformas a la Constitución General de la República, que habían sido aprobadas por la Cámara de Diputados en 1989, así como las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

La reforma de 1990 tuvo importantes innovaciones, principalmente en lo relativo a las instituciones encargadas de conducir el proceso electoral, entre las que destacan la nueva composición del órgano electoral y el fortalecimiento del contencioso electoral. Además, modificó el sistema de representación en el Poder Legislativo y los requisitos para establecer coaliciones, y sobre las condiciones de la competencia modificó el régimen de financiamiento público y el acceso a los medios.

Sobre la composición del órgano electoral se avanzó en su autonomía respecto al Ejecutivo federal al aprobarse la creación de un órgano electoral más equilibrado por la participación del Ejecutivo, el Legislativo, los partidos y los ciudadanos.

Lo verdaderamente novedoso en materia de composición del órgano electoral fue la creación de la figura del consejero magistrado, como representante de la objetividad e imparcialidad, seleccionado de una lista que el Ejecutivo federal debía presentar a la Cámara de Diputados, la cual a su vez debía elegirlos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Los magistrados electorales debían permanecer ocho años en su encargo.

En el debate parlamentario se estableció entonces que se asegurara la objetividad e imparcialidad de sus atribuciones y que, por tanto, la garantía de procesos electorales limpios y creíbles dependería de la existencia de personas

sin carrera partidista reciente. Esta creencia se mantuvo a lo largo de las siguientes reformas electorales, a tal punto que se llegó a la firme convicción de que imparcialidad, objetividad y legalidad eran sinónimos de apartidismo.

En materia de lo contencioso se creó el Tribunal Federal Electoral, a partir del órgano especializado de índole contenciosa electoral creado en la reforma de 1987, manteniendo su carácter de organismo autónomo, integrado con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos.

En relación con el financiamiento público, la reforma incorporó nuevas fórmulas de financiamiento y cuatro fuentes, que son: por actividad electoral, que se distribuye de manera equitativa de acuerdo con el número de votos obtenidos; por actividades generales como entidades de interés público, que se constituye por un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total distribuida por actividad electoral, que se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político; por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos, que se constituye por una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores de su grupo parlamentario; y, por actividades específicas como entidades de interés público, que se constituye por el pago, no mayor al 50% anual, de los gastos comprobados en tareas de educación, capacitación, investigación y editorial de los partidos políticos.

En materia de acceso a los medios de comunicación, lo que realmente importaba a los partidos era arrebatarse al PRI y al gobierno la presencia hegemónica y el control que ejercían sobre los medios. Su presencia se incrementaría en tiempos electorales y dicho incremento sería proporcional a la fuerza electoral de los partidos.

Se incluye, además, un inciso en el artículo 38 del Cofipe, que establece “Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos”.

Para entonces, en el ámbito electoral local, se habían presentado cambios de la mayor relevancia en la distribución regional del voto, caracterizados por

la recuperación del PAN, que veía consolidar su avance en los niveles municipal y estatal, lo que lo llevó a los triunfos que obtuvo en las elecciones para gobernador en Baja California en 1989, Chihuahua en 1992, y en el caso de Guanajuato, que en 1990 pasó a manos de dicho partido por la renuncia del gobernador priista electo.

Con tales temas en la agenda, en 1993 se llevó a cabo la segunda gran reforma del salinismo, que avanzó significativamente sobre aspectos centrales del debate partidista con más de 60 modificaciones al Cofipe publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993.

La reforma de 1993 establece que será el IFE el encargado de proporcionar a los partidos políticos el catálogo de horarios y tarifas para contratar su publicidad; por tanto, no podrán contratar publicidad directamente. Con esta medida se pretende evitar que algún concesionario se niegue a vender publicidad a un partido y también moderar la presencia de los partidos en radio y televisión. Sin embargo, la medida no resolvió el problema de fondo, que era la asimetría en términos de recursos de los partidos que podían seguir contratando la publicidad que desearan.

En relación con la inclinación ideológica de los medios, particularmente los noticieros de radio y televisión, la reforma no pudo avanzar mucho porque todas las medidas que eran propuestas atentaban contra la libertad de expresión, principio clave en que se apoyan las democracias modernas.

Así las cosas, la nueva ley del 93 únicamente estableció que el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión formularían las sugerencias para “los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos”, elaborados y aprobados por el IFE el 14 de febrero de 1994. Asimismo, de acuerdo con los informes proporcionados por el presidente del IFE en 1994, durante el proceso electoral presidencial se había incrementado el tiempo gratuito a que tienen derecho los partidos en un 180% respecto al otorgado en 1991, además de espacios gratuitos que las cadenas televisivas pusieron a disposición de los partidos, que en mucho rebasó lo establecido en la ley.

En materia de financiamiento se presentaron cambios más relevantes, puesto que se establecieron cinco modalidades de financiamiento: público, por

militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y, financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; se prohibieron las aportaciones de los poderes de la federación, las dependencias de la administración pública, los partidos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales, ministros de culto, personas que vivan o trabajen en el extranjero y empresas mexicanas de carácter mercantil.

Sobre la composición de los organismos electorales, se dieron algunos cambios relevantes en la reforma del 93 que tienden a reducir el poder del presidente del Consejo General, así como a avanzar en la llamada ciudadanización de los órganos inferiores.

Las reformas constitucional y del Cofipe, llevadas a cabo en 1994, son importantes al menos por dos razones. En primer lugar, porque son las primeras realizadas con el consenso de todos los partidos, incluido el PRD (aunque produjo una fuerte división en su grupo parlamentario); en segundo, porque afectaron primordialmente la composición de los órganos electorales, desatando algunos nudos que prometían crear condiciones de impugnación electoral y que van a culminar en las reformas de 1996.

La reforma eliminó la intervención del presidente de la República en la designación de los consejeros, estableciendo que éstos serían designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y surgidos de propuestas planteadas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

El nuevo mecanismo establecido para la designación de los consejeros ciudadanos fue considerado, desde entonces, como la forma idónea para garantizar la autonomía e independencia del órgano electoral, razón por la cual se conservó en el texto de la reforma de 1996; sin embargo, como veremos más adelante, todavía resulta una cuestión sujeta a debate y de ninguna manera resuelta.

La reforma de 1996: hacia la “normalidad democrática”

No bien había concluido la calificación de las elecciones presidenciales de 1994, el entrante presidente de la República, en su discurso de toma de pose-

sión del 1 de diciembre de 1994, anunció el compromiso de llevar a cabo una nueva reforma electoral que atendería las demandas de mayor transparencia y equidad en la competencia.

Días después, el 17 de enero de 1995, ante la presencia del presidente de la República, los partidos políticos nacionales con presencia en la Cámara de Diputados firmaron los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, en el cual establecían la necesidad de impulsar la reforma electoral, coincidiendo con el presidente en que los temas centrales de la reforma debían atender la demanda de procesos electorales equitativos y confiables, así como asegurar su legalidad y transparencia.¹

Para calificar la nueva reforma electoral que parecía avecinarse, el presidente de la República hablaba de la instauración de la “normalidad democrática”, concepto impreciso que en boca del político resultó desafortunado, porque a decir de sus críticos suponía que en el pasado se había vivido en la anormalidad. El concepto en realidad había sido acuñado meses antes por un grupo de analistas que en mayo de 1994 había dado a conocer un amplio pronunciamiento a favor de dicha “normalidad”.²

Paralelamente a los trabajos iniciados por los partidos políticos y el Ejecutivo federal, se constituyó un pequeño grupo alentado por organizaciones sociales y por algunos consejeros ciudadanos, que inició diversas reuniones de discusión en el Castillo de Chapultepec, con el fin de elaborar y presentar una posición unificada sobre la reforma, resumida en 10 puntos: autonomía e independencia plena del Instituto Federal Electoral; autonomía del IFE para elaborar y administrar su propio presupuesto; control constitucional del ejercicio de los derechos políticos; igualdad en el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos; equidad en el acceso a los medios de comu-

¹ Véase “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, *La Jornada*, 18 de enero de 1995; también el discurso de Ernesto Zedillo en la ceremonia de transmisión de poderes del 1 de diciembre de 1994.

² Véase el texto “En busca de la normalidad democrática”, elaborado por Rolando Cordera, José Woldenberg, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard, y otros, publicado en el libro de Pablo Pascual Moncayo, *Las elecciones de 1994*, Cal y Arena, México, 1995.

nicación colectiva; prohibición al uso de los colores y los símbolos patrios por los partidos políticos; desaparición del registro condicionado de los partidos; reducción de los requisitos para la formación de coaliciones y de asociaciones políticas; creación de la cédula de identidad ciudadana; prohibición a la identificación y utilización de los programas públicos con los programas partidarios y; prohibición de la afiliación colectiva a los partidos.³

En suma, la reforma apuntaba en varios sentidos: revisión de la composición y completa autonomía de los órganos electorales respecto al Ejecutivo federal, lo que en el debate se confundía con el concepto de imparcialidad; revisión de las formas, cuantía y control del financiamiento a los partidos, a partir del criterio de equidad e igualdad, así como del acceso a los medios de comunicación a partir del criterio de equidad. En ambos casos, financiamiento y acceso a los medios, los conceptos de igualdad y equidad se manejaron a lo largo de los debates de manera imprecisa y equívoca.

Finalmente, el 25 de julio de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los cuatro partidos políticos que entonces contaban con presencia en el Congreso de la Unión, así como el presidente de la República, presentaron conjuntamente ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Constitución General de la República en materia electoral, así como relativa a la organización del gobierno del Distrito Federal, que fueron aprobadas el 30 de julio en periodo extraordinario de sesiones por todos los miembros presentes de dicha Cámara y el 1 de agosto por el Senado de la República, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

A este conjunto de ejemplos habría que agregar el atropellado proceso de renovación del Consejo General del IFE que se llevó a cabo en noviembre de 2003, que tuvo como rasgos dominantes el amplio debate en la prensa sobre las vinculaciones partidistas de los nuevos consejeros electorales, seleccionados a partir de cuotas proporcionadas a cada partido, con la exclusión del PRD que, por falta de acuerdo con las otras fracciones parlamentarias, fue eliminado de la distribución de consejeros.

³ Véase el documento Seminario del Castillo: Propuestas para la Reforma Electoral, mimeógrafo, 1995.

En materia de medios de impugnación, la reforma de 1996 separó los contenidos en el Libro Sexto del Cofipe vigente hasta entonces, con el fin de crear una ley aparte en la materia. Así, el 22 de noviembre de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que contiene el sistema de medios de impugnación, los medios de impugnación y las nulidades en materia electoral federal, protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE.

Como puede observarse, lo más importante de las modificaciones en materia de financiamiento público no está en los rubros sino, como acertadamente afirma José Woldenberg (1997), en el monto asignado y en la manera de distribuirlo. De acuerdo con cálculos realizados por dicho autor, la ministración que el IFE realizó durante 1994 al conjunto de los partidos políticos ascendió a 201 millones 308 mil 2 pesos. Siguiendo el cálculo que establece ahora la ley de 1996, el IFE determinó para las elecciones de 1997 un monto de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos. Esto significa que el monto aportado en 1994 representó apenas 16.5% de lo que establece la ley para 1997 en términos reales.

Para las elecciones federales del año 2000, el financiamiento público total ascendió a 3 mil 64 millones 92 mil 237 pesos (incluidos los 63 millones 179 mil 982 pesos otorgados en 1999 para actividades específicas), del cual correspondieron 692 millones 713 mil 250 pesos al PAN; 921 millones 114 mil 279 pesos al PRI; 656 millones 852 mil 501 pesos al PRD y lo demás se distribuyó entre los ocho partidos restantes.

Fueron varias las razones que esgrimió el PRI para impulsar el aumento en el financiamiento; en todo caso, ni el PAN ni el PRD fueron convencidos y presentaron una decidida oposición a dicha medida que, finalmente, al lado del rechazo priista a la demanda a favor de la flexibilización en la formación de coaliciones, provocó la ruptura en las negociaciones para aprobar por unanimidad el nuevo código electoral.

En septiembre de 2000, el presidente del IFE, José Woldenberg, afirmaba, al calor del buen desempeño del órgano electoral en las elecciones presidenciales de ese mismo año, que si bien todavía hay “pendientes electorales”, la

prioridad de las reformas está en el sistema de gobierno y en la solución de los problemas de gobernabilidad democrática.

Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha demostrado que la urgencia por repensar nuestras instituciones democráticas no ha concluido, porque no ha terminado el reacomodo de los partidos políticos.

Destacan al menos seis grandes apartados sobre los cuales se han pronunciado algunas franjas de los partidos políticos.

El tamaño de la Cámara de Diputados

El establecimiento de mecanismos más efectivos para controlar el financiamiento a precampañas, campañas y actividades de los partidos, no en el monto y origen público del cual todos los partidos se benefician y, por tanto, no quieren que cambie, sino para evitar el uso indebido de fondos provenientes de fuentes ilícitas, así como el manejo indebido de fondos lícitos por parte de las dirigencias partidistas, debido a que produce un conflicto permanente alrededor de las campañas, que se refleja en el desprestigio de los partidos y de los procesos electorales, desalineando el voto y aumentando el abstencionismo. Especial atención ha producido el problema de otorgar financiamiento a pequeños partidos registrados, que no han demostrado su arraigo y que al perder dicho registro se libran de rendir cuentas sobre el financiamiento público obtenido.

La reelección consecutiva de diputados, senadores y presidentes municipales

El funcionamiento del IFE. Algunos partidos políticos han planteado la revisión en la composición del órgano electoral.

La revisión de la figura de las agrupaciones políticas. En la reforma electoral de 1977 se incorporó la figura de las asociaciones políticas con el fin de alentar la participación ciudadana en organizaciones, que si bien no podían participar en elecciones de manera directa, podían contar con apoyo público

para promover la participación y, eventualmente, dichas asociaciones transformarse en partidos políticos. En la siguiente reforma electoral dicha figura desapareció, porque se dijo que había cumplido con su objetivo aunque, a decir verdad, nunca fueron evaluados sus resultados. De cualquier manera, en 1996 se volvió a establecer dicha figura, ahora con el nombre de agrupaciones políticas y con el objetivo de que dieran cabida a la participación de organizaciones locales que podrían participar coaligadas con los partidos políticos. El resultado, tal vez por vacíos legales, ha sido desastroso. Las investigaciones académicas han demostrado que un gran número de dichas agrupaciones están formadas por militantes y con el aliento de los propios partidos políticos y, más que ser vías alternas de participación, constituyen agrupaciones parapartidistas a través de las cuales los propios partidos se hacen de recursos adicionales. El exceso lo constituye el hecho de que la legislación no contempla requisitos que impidan que el militante de una agrupación milite al mismo tiempo en un partido o en otra agrupación, lo que da por resultado una figura de dudosa utilidad democrática.

Nueva reforma: 2003

Con esta agenda legislativa en materia electoral, a finales de 2003 la nueva legislatura logró el consenso de un punto de reforma en materia de registro de nuevos partidos, orientada en la dirección que antes apuntábamos: evitar la multiplicación de partidos con poco arraigo social, incrementando los requisitos de registro.

Con el apoyo de los tres principales partidos políticos se aprobó en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de ese año y al día siguiente por el Senado una reforma al Cofipe en el siguiente sentido: disminuyen los requisitos para constituir agrupaciones políticas nacionales, de manera que a partir de ahora el número de asociados decrece de 7 mil a 5 mil en siete entidades federativas en lugar de 10; se incrementan los requisitos para obtener el registro como partido político nacional, al establecer que el número de afiliados de 3 mil deberá acreditarse en por lo menos 20 entidades federativas en lugar de

10, o en 200 distritos electorales en lugar de 100; las asambleas que celebre el partido solicitante de registro para acreditar que cumple con el número de militantes, las deberá realizar en por lo menos 20 entidades federativas, en vez de 10, o en 200 distritos electorales, en vez de 10; asimismo, las asambleas deberán realizarse en presencia de un funcionario del IFE. Finalmente, se establece que sólo las agrupaciones políticas nacionales tienen derecho a solicitar un registro como partido político nacional, con lo que se otorga mejor sentido a la figura de agrupación política y se evita el registro de partidos efímeros que no reflejan un trabajo continuo y, en cambio, alientan y premian el divisionismo y las escisiones partidistas.

La reforma de 2007-2008

Este breve repaso anticipa lo que serían los principales temas para una nueva reforma, a los cuales debían agregarse otros nacidos al calor de la contienda electoral de 2006. De ahí derivó la reforma al Cofipe, publicada el lunes 14 de enero de 2008.

Con la reforma electoral, se reduce el peso del dinero para acceder a los medios en tiempos de campaña; se reduce el tiempo de campañas; cambia la relación de los partidos con los medios; se fortalece la capacidad de acción del IFE; se fortalecen los partidos políticos; se precisan temas que han sido controvertibles en casos de nulidad y, en fin, se avanza en términos de atribuciones del IFE.

Sin embargo, como en ninguna otra ocasión en que se impulsaron cambios en la legislación electoral, en ésta el debate no concluyó con la reforma electoral, sino que también se encuentra situado fuera de los partidos.

Para entender la eficiencia del IFE, la nueva reforma propone varias medidas puntuales:

- El cambio escalonado de los miembros del Consejo general del IFE, que incluye la modificación en la duración del encargo del presidente del IFE del resto de los consejeros.

- Se establece una contraloría general encargada de la revisión de los ingresos y egresos del IFE, con un titular nombrado por la Cámara de Diputados, con lo que se destaca el avance que significa una contraloría con mayor independencia en su origen.
- Se establece la creación de un órgano técnico autónomo, nombrado por el Consejo General del IFE, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos, en lugar de la Comisión de fiscalización actual, con lo que se fortalece la función de control del IFE frente a los partidos políticos.
- El IFE se convierte en autoridad única para la administración de los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión para destinarlo a sus fines y a los de los partidos políticos, a nivel nacional y en elecciones federales y locales, con lo que se le otorgan al IFE los instrumentos para el control en el uso de los tiempos en medios de los partidos.
- Se establece a nivel constitucional la prohibición de llevar a cabo campañas denigrantes, que ya se hallaba en el Cofipe, con lo que se le otorga mayor amplitud a su cumplimiento y mayor jerarquía.
- Se establece constitucionalmente la prohibición —que era un acuerdo del IFE— de que durante las campañas federales y locales la propaganda gubernamental será suspendida, tarea que ahora será realizada por mandato de ley.
- Se establece que el secreto bancario, fiscal y fiduciario no limitará al órgano técnico para fiscalizar los gastos de los partidos, con lo que el IFE podrá remover uno de los principales obstáculos en su tarea de control y supervisión del gasto de los partidos políticos.

Para atender el tema del fortalecimiento de la democracia frente a poderes informales, se destaca una propuesta, tanto por su trascendencia como por el debate que ha despertado el gasto y acceso de los partidos a los medios de comunicación en tiempos de campaña.

En este apartado se produjeron y siguen expresándose públicamente los más enconados debates y desacuerdos, los cuales requieren deliberación. Ello se debe a que toca uno de los aspectos más delicados de las contiendas electo-

rales: el acceso y uso de los medios de comunicación, que se encuentra estrechamente vinculado al dinero.

Para entender la reforma propuesta, al menos vale la pena recordar a qué situación pretende responder. En el caso de los medios de comunicación, México se encontraba en el peor mundo posible: se había invertido la relación de dependencia entre el poder político y los medios. La lucha había sido por el acceso a los medios y ahora el problema era volver a controlarlos.

Del presupuesto de los partidos, que en México se compone en su mayor parte de recursos públicos, la proporción mayor se destina al gasto en televisión, estableciendo una relación compleja entre ambos.

Los partidos entregan a los medios recursos para contratar espacios y éstos, a su vez, aseguran los contratos a partir de una doble lógica. Por un lado, los medios saben que deben moderar sus críticas a los partidos; por otro, saben que garantizan los contratos de sus clientes políticos a cambio de demostrar una capacidad de crítica potencial.

En este sentido, resultaba pertinente pensar en una reforma que estableciera nuevas reglas en la relación entre los partidos políticos y los candidatos con los medios, particularmente los electrónicos.

El debate sobre la reforma

Como en ninguna otra ocasión en que se dieron cambios en la legislación electoral, en ésta el debate rebasó a los partidos y nuevos actores participaron en el mismo; de hecho, empezó aun antes de que se conociera cabalmente la iniciativa, por lo que muchas opiniones a favor, pero sobre todo en contra, se dejaron oír.

Se dijo que lo que se buscaba era correr a los consejeros electorales como un acto de venganza y se habló de una legislación *ad hominem* (Federico Reyes Heróles, *Reforma*, 18 de septiembre de 2007).

Se criticó el nuevo órgano de fiscalización que depende ahora del Consejo General, afirmando que de esta manera pasaba a depender más de los partidos políticos (*ibidem*). Se dijo que con las nuevas normas sobre el uso de medios

los candidatos que no contaran con las simpatías de los medios simplemente no tendrían manera de aparecer (*ibidem*).

El 11 de noviembre el periódico *Reforma* dio a conocer la posición de los senadores respecto a la declaración de los institutos electorales locales. Los senadores del PAN y PRD llamaron a los consejeros estatales a respetar las facultades constitucionales del IFE. Lo único que hacen es defender cotos de poder, dijo el ex senador Javier Corral. Recordaron que debe ser la autoridad federal la que, con base en los acuerdos y propuestas, administre, porque un órgano de carácter local no tiene jurisdicción sobre estaciones de radio y TV que basan su naturaleza jurídica en un régimen de autorización federal.

Existe riesgo de censura, apoyada en el artículo 41 constitucional (III, apartado A), con la reforma publicada el pasado 13 de noviembre, pues cualquier anuncio —de una película, por ejemplo—, puede ser considerado propaganda (Sergio Sarmiento).

En el mismo sentido crítico, Reyes Heroles advierte (“Mordaza”, *Reforma*, 20 de noviembre, 2007) sobre el carácter limitante de la redacción: “ninguna persona moral o física, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda”.

Por tanto, afirma, ningún ciudadano podrá acudir a los medios a defender su punto de vista cuando esté contra algún planteamiento de algún candidato o partido.

Desde 1996 el Cofipe incluía el derecho exclusivo de los partidos de contratar tiempo para propaganda en radio y TV, prohibía la contratación por parte de terceros y prohibía las campañas sucias (artículos 48, 1, 13 y 38).

Es cierto, sin embargo, como dice Reyes Heroles, que no es posible avalar lo que se hace sólo porque en el pasado se hacía igual. Que en el pasado haya sido así no quiere decir que se siga haciendo de la misma forma (“Pequeñeces”, *Reforma*, 4 de septiembre, 2007).

La legislación inglesa prohíbe la contratación de *spots* políticos en medios electrónicos y las organizaciones mediáticas tienen que brindar tiempos equitativos y gratuitos a los partidos (Decreto de transmisión o *Broadcast Act*, 1990). Los ingleses también tienen un órgano autónomo establecido por el Parlamento, pero no limita la libertad de expresión de terceros.

El segundo tema difícil es el de la prohibición de la denigración y la calumnia, porque obliga a definir qué es cada uno de estos términos y definir su sanción.

Primero debemos entender que la ley no resuelve lo que no pretende resolver. Por ejemplo, no elimina que las noticias de TV adquieran mayor relevancia para el escándalo.

Otros pendientes

El PAN y el PRI están mandando señales de conciliación con los medios, sobre los cuales dejan, sin embargo, una amenaza latente y la reducción de sus ingresos.

Con la reforma se elimina el secreto bancario, fiduciario y fiscal de los recursos de los partidos. Sin embargo, la aplicación de esta norma requiere la adecuación de las leyes del Servicio de Administración Tributaria, de Instituciones de Crédito, General de Títulos y Opresiones de Crédito y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se requiere actualizar la Ley General de Medios de Impugnación, pues se eliminó la causal de nulidad abstracta. También debe reformarse la Ley Federal de Radio y Televisión y debe reglamentarse el derecho a réplica.

Mientras tanto, la prensa reporta a diario violaciones a la legislación, particularmente a la prohibición de publicitar la imagen con recursos públicos. Estamos ante una ley de difícil aplicación. A pesar del amplio recorrido, los riesgos siguen latentes.

Las reformas al Cofipe vs. los mass media. La legitimidad social a través de los medios de comunicación

Mercedes Escudero Carmona*

*Hay que comprender al sistema democrático como un sistema de comunicación
que necesita aprender, cuya capacidad de supervivencia
depende de la capacidad de comunicación.*

Karl W. Deutsch

Puede considerarse que en México existe una cultura política democrática en cuanto al proyecto de sociedad al que se aspira y en cuanto a las cuestiones normativas que lo definen. Pero ello carece de un sustento perceptivo que unifique al país, en la medida en que la sociedad no posee la información que le permita entender cómo está conformado y cómo ha cambiado el sistema político mexicano. En tal sentido podríamos asegurar que “la política democrática requiere del consenso y por lo tanto precisa legitimación. Por consiguiente, la comunicación con el ciudadano se ha convertido en un principio de supervivencia de los sistemas modernos”.¹

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UNAM. Realizó estudios de posgrado en Comunicación en la Universidad Iberoamericana. Catedrática especialista en comunicación política, derecho a la información y procesos electorales.

¹ Ulrich Sarcinelli, “¿De la democracia parlamentaria y representativa a la democracia de los medios”, *Medios de Comunicación y la Intermediación Política*, p. 10.

Al hablar de gobiernos democráticos se habla, al mismo tiempo, de su vigencia y legitimidad: “La cuestión de legitimidad no es sólo una magnitud en referencia a una categoría fundamental del orden constitucional. Se trata de la fundamentación y justificación del gobierno político”.²

Para poder describir las funciones de la legitimación en México se debe partir de lo que para los mexicanos sería entender el término de democracia, de la cual no existe una visión unificada, por lo que los sistemas democráticos dependen cada vez más de su escenificación y presencia en los medios de comunicación y al mismo tiempo requiere de conocimientos suficientes sobre la gestión de los medios para proceder a la difusión de una cultura política y establecer un modelo comunicativo que permita que el gobierno recupere credibilidad ante la sociedad.

En todo sistema político la lucha por el poder implica un delicado proceso que puede provocar conflictos de diversa intensidad, agitación, inestabilidad y hasta violencia. En los últimos 12 años la lucha entre los grupos políticos se ha venido manifestando a través de los medios de comunicación colectiva, entendidos éstos como las arenas del debate público.

El proceso de la transferencia del poder presidencial resulta ser una cuestión fundamental en la vida social, pues la forma en que se realiza configura en lo esencial a cada régimen político: “La sucesión en el supremo poder ha sido problema capital de la constitución de los pueblos, a contar de los primitivos”.³

Por esta razón, la influencia de la forma en que los medios de comunicación colectiva informan a la sociedad de dicho proceso, ha sido fundamental para percibir los cambios de la política y de los procesos de comunicación, ya que “la transmisión del poder de un gobierno a otro después de un proceso electoral, es un momento clave para cualquier sistema político y se ponen a prueba todos los mecanismos de estabilidad”.⁴

² *Ibid.*, p. 17.

³ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, Porrúa, México, 1968, p. 131.

⁴ Luis Rubio, “Una difícil transición”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.

El papel de los mass media en los procesos electorales

En buena medida, los medios de comunicación en México desempeñan un papel destacado en el quehacer político, pues median entre las autoridades y/o los políticos interesados en el poder y el gran público.

Como consecuencia, los medios regularmente juegan en dos grandes contextos:

- El interés en la continuidad de la obtención de prebendas. Este argumento supone, consecuentemente, una negación más o menos amplia del ámbito de democracia que se supone existe, en la medida que se ponderan los compromisos de carácter político, por encima del propio contenido objetivo de la información.
- El interés por el *rating* o por el volumen de ventas, según sea el caso, y el impacto que supone en la obtención de contratos de publicidad. En este sentido, debe recordarse que lo noticioso es lo interesante y que la fecha del periódico es su propio epitafio. Mantener cautivo a un segmento del público implica, necesariamente, brindarle lo que pide y, seguro, la mayoría prefiere cuestiones relacionadas con el espectáculo que supone el “agarrón” entre los precandidatos. Además de que la novedad debe ser permanente, salvo riesgo de que el espectador termine por emigrar hacia la competencia que ofrezca mayor cuota en términos de intensidad.

Los medios de comunicación se convierten, de este modo, en singulares filtros que modulan las cargas emotivas en torno del aspirante de su interés. Como resultado tenemos que éstos también forman parte de la gran familia de la corrupción, máxime que muchas de sus actividades se mantienen también al margen de una ley —por cierto, obsoleta— que en mucho contribuye a la aparición de excesos, a la desacreditación *per se* de personas e instituciones, a la magnificación de hechos irrelevantes y al uso de mecanismos de autocensura que en poco contribuyen al verdadero fortalecimiento democrático del país.

Asimismo, hablar de procesos electorales implica hablar de la relación entre medios de comunicación, poder político y los recursos económicos provenientes del erario que se destina a los partidos políticos. Esta relación se vuelve más delicada y peligrosa en tiempos de campaña y ha sido catalogada por algunos analistas como “perversa”, ya que se basa en el gasto que se realiza en la mercadotecnia política, principalmente en la inversión millonaria que se destina para la transmisión de *spots* de radio y televisión.

En el sistema político mexicano las campañas electorales son una práctica contemporánea que inicia a principios del siglo xx. A lo largo de ese siglo las prácticas de campaña se convierten en una necesidad: si no hay presencia en los medios de comunicación, “no existen los candidatos” y mucho menos sus propuestas.

Esta actividad comienza con la designación como candidato a la presidencia de Francisco I. Madero, ya que es la primera vez que un candidato realiza una campaña en forma, copiando los modelos francés y estadounidense, con visitas, mítines y una variante importante: la utilización de la prensa para exponer ideas y propuestas; con ello, Madero fundó y patrocinó los periódicos *El Demócrata* (Coahuila), *Nueva Era* y *El Antirreeleccionista*.

Esto implicó que se plantearan varias interrogantes: ¿Cómo se van a hacer las cosas?, ¿quién o quiénes serán los responsables? y, lo más importante, ¿con cuánto dinero se va a contar para gastos de logística y quién va a aportar los recursos?

En un principio los recursos salieron de los trabajadores al servicio del Estado, a quienes se les hicieron descuentos para financiar la campaña de Pascual Ortiz Rubio. Con éstos, se creó un fondo a nombre del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Durante la administración de Emilio Portes Gil se aprueba que los empleados al servicio del Estado debían donar siete días de salario al año para el sostenimiento del partido, disposición que entra en vigor en 1930.

A pesar de que a lo largo de los años se han establecido medidas de control para transparentar el uso de los recursos para dichas actividades, este esfuerzo sigue mostrando fallas, ya que en el proceso de los comicios se dan irregularidades catalogadas como “fraudes”; por ejemplo, el partido de Francisco I. Madero

pidió la anulación de las elecciones. Sin embargo, el 4 de octubre de 1910 la Cámara de Diputados declaró oficialmente el triunfo de Porfirio Díaz y de Ramón Corral como vicepresidente; la elección de 1988 donde se le da el triunfo a Carlos Salinas de Gortari y la de 2006, donde gana Felipe Calderón Hinojosa.

Por tanto, hablar de campañas electorales implica hablar de legitimidad y entender que ésta “no es sólo una magnitud en referencia a una categoría fundamental del orden constitucional. Se trata de la fundamentación y justificación del gobierno político”.⁵ Por ello la política democrática requiere del consenso y por consiguiente precisa legitimación, ya que sin comunicación no se establecerían las relaciones entre el gobierno y sus gobernados, al mismo tiempo que de ello depende su vigencia.

Desde la perspectiva comunicológica, los procesos electorales y las campañas políticas se desarrollan en un mercado altamente competitivo, ante un mundo cambiante y globalizado en materia tecnológica.

La utilización de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, como foros públicos en las prácticas políticas, han originado que su papel en la vida política del país generen una serie de cuestionamientos sobre el sentido de hacer política.

Tienen importancia en la medida en que, según Bourdieu, cierta política analiza los usos de técnicas en los medios de comunicación, con lo cual las legitima y les da una apariencia “científica”; por lo que la presencia en los medios de comunicación se ha convertido en una “prima política” fundamental para el ejercicio del poder y “la política democrática ya no puede prescindir de una gestión de medios”. Los *mass media* ahora son las nuevas arenas del debate público.

Reformas en materia electoral

Las reformas impulsadas a lo largo de la historia en materia electoral hasta 1996 establecieron normas para la equidad en cuanto al reparto de recursos

⁵ Ulrich Sarcinelli, *op. cit.*, p. 10.

económicos para el financiamiento; fijaron límites de gasto electoral en tiempo de campaña; otorgaron autonomía al IFE con el propósito de que la ciudadanía confíe en las instituciones, ya que el Poder Ejecutivo no intervendrá más en la designación de los consejeros electorales; crearon el Tribunal Electoral y autorizaron la elección por sufragio universal de las autoridades del Distrito Federal, creándose la figura de Jefe de Gobierno. Pero ciertamente descuidaron el papel que juegan los medios de comunicación colectiva, principalmente los electrónicos, y las aportaciones privadas, de empresarios, en los procesos electorales.

Lo anterior ha generado que sociedad, académicos y analistas consideren que la influencia de dichos medios y los intereses de los empresarios sean los que definan las propuestas de los candidatos, los contenidos, el rumbo y los objetivos de las campañas y que, por tanto, parecieran “definir a los ganadores”, generando una percepción de inequidad electoral.

En el Cuadro 1 se presentan las reformas más significativas en materia electoral.

Cuadro 1

<i>Año</i>	<i>Reformas de ley</i>	<i>Artículo</i>	<i>Descripción</i>
1973	Ley Federal Electoral	39	Uso de medios electrónicos durante 10 minutos quincenales, en jornada electoral y programas colectivos.
1977	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE)	48	<ul style="list-style-type: none"> • Fracción Primera: tener acceso permanente a la radio y televisión. • Reglamento respectivo para fijar tiempos de uso. • Artículo 34 del Reglamento determina que la Comisión Federal Electoral establecerá los tiempos para los partidos de forma igualitaria, sin que sea menor a 15 minutos mensuales.
1987	Código Federal Electoral	57	<ul style="list-style-type: none"> • Programa conjunto a cargo de la Comisión de Radiodifusión, transmisión dos veces al mes.
1990	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)		<ul style="list-style-type: none"> • Respetar los tiempos de 15 minutos en radio y 15 minutos en televisión. • Prevé que el Instituto Federal Electoral solicitará a la SCT las tarifas de publicidad, se fijen topes a las tarifas para eliminar la diferencia entre publicidad política y comercial. • 50% del tiempo total distribuido igual. • De acuerdo con la representación en diputaciones de mayoría relativa, se distribuye el otro 50% del tiempo total entre los partidos.
1994	Reformas al Copife		<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de los partidos a los medios concesionados. • Partidos sin representación parlamentaria se les da el 4% del tiempo total a cada uno. • El 30% del tiempo oficial se distribuye de forma igual a los partidos. • El 70% se distribuye en proporción a la fuerza electoral.
1995	Reforma constitucional en materia electoral		<ul style="list-style-type: none"> • Se imponen dentro de tiempos fiscales del Ejecutivo federal a concesionarios, espacios de difusión en horarios AAA para partidos. • 250 horas en radio y 200 en televisión (elecciones presidenciales) y 125 horas en radio y 100 en televisión (elecciones del Congreso). • Autorización al IFE para contratar tiempo de transmisión hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión mensuales y distribuidos entre los partidos. • Sorteo por designación de canales y horarios de difusión.

Aunada a estas reformas se debe considerar la realizada en 2006 a la Ley Federal de Radio y Televisión, a la cual algunos representantes de los medios de comunicación denominaron *Ley Televisa*, y que fue muy cuestionada porque se consideró que no fue suficientemente analizada para su aprobación y que en ella predominaron principalmente los intereses de la empresa Televisa. Fue una reforma “al vapor”, ya que en la Cámara de Diputados, en unos cuantos minutos, sin discusión y por unanimidad, se aceptaron las modificaciones.

En el Senado de la República algunos legisladores externaron su desacuerdo; sin embargo, se aprobaron las reformas sin razones convincentes. Los representantes de los medios de comunicación que se veían afectados con dichas reformas aseguraron que el gobierno concedía privilegios en el otorgamiento y/o refrendo de concesiones a los dos grandes consorcios televisivos (Televisa y TV Azteca) a cambio de que éstos, en época de elecciones, dieran los espacios de difusión para ciertos partidos políticos. En específico se mencionó al Partido Acción Nacional (PAN). Por lo que, a pesar de que se transparenta el otorgamiento de las concesiones a través de licitación pública, al parecer solamente los grandes grupos televisivos y radiofónicos son los que tenían más posibilidades de obtener otras concesiones, por lo que “el espacio radioeléctrico se rige por las leyes de un mercado asimétrico y no por el interés social”.⁶

A la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) no se le concede autonomía en las reformas; se establece que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), por lo que en él influyen las decisiones del Poder Ejecutivo.⁷

Con estas reformas se puso de manifiesto la importancia de regular la forma en que, en tiempos de campaña política, los candidatos y partidos políticos se dirigen a la sociedad.

⁶ Jaime Cárdenas, “Campañas electorales, poder y medios”, en *El Triángulo de las Bermudas*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2007.

⁷ Artículo 9 A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)

Ha sido muy controvertido el proceso de emisión de las nuevas reglas en materia electoral. Varios sectores se han manifestado en contra:

1. Los industriales de radio y TV que no sólo ven afectados los importantes ingresos que han representado las campañas electorales, sino que además presumen variará sustancialmente el tipo de relación entre la representación formal de la sociedad y los llamados poderes fácticos.
2. Cúpulas empresariales que manifestaron su rechazo a la reforma argumentando afectaciones a la libertad de expresión.
3. Los partidos políticos pequeños, denominados “la chiquillada”, que manifestaron su inconformidad ante el mecanismo establecido en el Cofipe porque a decir de ellos podría reducir su presencia y algunos tenderían a desaparecer.
4. La prohibición a los partidos, candidatos y ciudadanos para contratar espacios de difusión en los medios electrónicos. Se reduce el tiempo de campaña, por lo que habrá menor financiamiento público a los partidos, el cual será de 70% en 2009 y de 50% menos en 2012, lo que representa un ahorro de aproximadamente 3,500 millones de pesos.

Sin embargo, veremos las primeras consecuencias de estas reformas en 2009, ya que en virtud de su aplicación y de lo establecido en el Reglamento podremos evaluar la forma en que se desarrollarán las campañas.

Pero debemos preguntarnos qué significan realmente estas reformas para los ciudadanos. Si bien en su dimensión social podrían significar una menor influencia mediática en la definición de la voluntad ciudadana, también podrían traducirse en que los partidos —en especial los tres principales— privilegien la campaña por “tierra”, que en campañas de convencimiento cara a cara, por medio de visitas a los electores de casa en casa realizadas principalmente por brigadas de jóvenes que reparten información

por volanteo. En consecuencia éstas volverán a ser las prácticas comunes que hasta el año 2000 eran señaladas como propagandísticas. Algunos partidos políticos se especializan en este tipo de campañas, pero los partidos que no tienen experiencia ni vocación de convencer cara a cara a los ciudadanos se verán muy afectados.

De darse este escenario, nuevamente la importancia de las campañas radicaría en la información detallada sobre la oferta política de cada partido y para ello será necesario que las organizaciones políticas logren que sus integrantes despierten el interés de los ciudadanos por informarse, analizar las propuestas y reflexionarlas, es decir, que los hagan participar.

Sin embargo, la pobre cultura política de nuestro país y las prácticas de algunos políticos han logrado que la percepción de la sociedad, en su mayoría, sea de que éstos gozan de privilegios, al grado de ser inmunes y quedar impunes ante hechos delictivos.

Los ciudadanos perciben que no hay una verdadera representación por parte de las organizaciones políticas y esto debería despertar el interés por participar activamente; sin embargo esto no sucede.

Retomando a Belisario Domínguez: si cada quien hiciera lo que nos corresponde, la patria estaría salvada.

Los puntos medulares de las reformas al Cofipe son:

- La prohibición de tiempo en medios de comunicación a través del uso de los tiempos estatales es la característica más destacada.
- El IFE será la autoridad encargada de administrar los tiempos y su reparto.
- El tipo de campañas permitidas y prohibidas ya era parte del Cofipe, pero ahora tendrán rango constitucional, tanto en la prohibición de compra a terceros en materia electoral como en la prohibición de las campañas negativas. Éstos fueron dos de los asuntos que mayor conflicto generaron durante las elecciones de 2006.
- El IFE tendrá nuevas atribuciones para sancionar directamente y para suspender propaganda. De igual forma tendrá injerencia en los estados para el manejo de los medios y los tiempos. Un asunto que llama la

atención es la salvaguarda constitucional que dejaron los legisladores sobre la posibilidad de que el IFE pueda comprar tiempos si se consideran insuficientes los espacios oficiales, lo cual puede abrir de nuevo las compuertas del gasto.

- Vinculados a los medios vienen los cambios para las campañas y pre-campañas que se regulan por primera vez. El Cofipe también deberá especificar tiempos y calendarios para implementar estas medidas, así como la sincronización con los comicios concurrentes.
- Ahora habrá una fecha específica al año para que haya elecciones, lo cual simplificará y reducirá el costo de las campañas.
- El IFE tendrá una ampliación de capacidades en la administración de los tiempos en medios de comunicación: podrá sancionar y suspender propaganda, así como fiscalizar los recursos económicos (públicos y privados).
- La integración de sus consejeros se hará de forma escalonada.

El tema central de esta ponencia es la controversia que en materia de comunicación se generó porque se estableció que se sancionaría a los medios electrónicos que infringieran la legislación y porque en los lineamientos que se establecerán entre la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y el IFE para los programas noticiosos se especifica que se presentarán sugerencias.

Ante esto, los representantes de los medios de comunicación han asegurado que habrá censura y que se afecta la libertad de expresión.

Sin embargo, hay avances y aciertos en el nuevo Cofipe, que en un principio quedaron mermados por los amparos promovidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por organizaciones patronales y empresariales, e intelectuales y periodistas, los cuales fueron desechados al declarar la SCJN que no está facultada para revisar el contenido de una reforma constitucional y que únicamente revisaría si el procedimiento de reforma por parte del “Poder Constituyente” se apega o no a la legalidad.

A continuación se enlistan los principales problemas y aciertos de las reformas al Cofipe:

Principales problemas:

- El dinero como principal actor en el proceso electoral.
- Los partidos gastan demasiado en las campañas.
- Excesiva duración de las campañas.
- Dinero ilícito y/o irregular.
- El acceso a los medios de comunicación, electrónicos principalmente, no es igual para todos los partidos y/o candidatos.
- Ausencia de propuestas en las campañas, ya que predominan los ataques, es decir, las denominadas campañas negras.
- La desconfianza de los partidos, principalmente de oposición, en el Instituto Federal Electoral por los resultados del proceso de 2006.

Principales aciertos:

- Se busca la regulación de las denominadas precampañas.
- Disminución de los tiempos de campaña.
- Disminución de dinero público otorgado a los partidos políticos para campañas.
- Nueva relación con los medios de comunicación electrónicos, basada en compra de espacios a través del IFE.
- Los gobiernos ceden su tiempo oficial en tiempos de campaña y cesan su promoción de actividades, excepto en temas de educación, salud y de emergencia.
- En la contratación de mensajes en medios electrónicos se limita la intervención de un tercero.
- Liquidación de partidos cuando pierden su registro.

Conclusiones

Si bien era necesaria la reforma electoral y la reforma en materia de radio y televisión; establecer lineamientos más claros para la contratación y el uso de tiempos en la radio y la televisión comercial; regular las precampañas; eliminar el secreto bancario y transparentar el financiamiento privado en las campañas; establecer que la publicidad de los partidos no podrá contener expresiones que “denigren” a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas; reducir los gastos y los tiempos de campaña y precampaña y la renovación escalonada del Consejo General del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al parecer estas reformas tienen un contexto coyuntural, por lo vivido en el proceso de 2006.

Los medios de comunicación centraron el debate de la reforma al Cofipe en la “defensa de la libertad de expresión”, pero defienden sus intereses económicos, ya que la inversión que los partidos políticos hacen en compra de espacios de difusión es millonaria.

No se viola la libertad de expresión, pues las restricciones de campañas negativas y contratación de espacios ya estaban contenidas, planteadas de diferente forma. La SCJN declaró que esta restricción tuvo como finalidad evitar ciertas acciones mediáticas contra la democracia.

El año 2009 será la prueba de fuego para que el Instituto Federal Electoral (IFE) y la nueva reglamentación de procesos electorales confirmen que las reformas realizadas al Cofipe se traducirán en certeza, transparencia y legitimidad.

Y para los medios de comunicación electrónicos, que se han convertido en el espacio de debate más importante en la lucha política, su prueba será la objetividad y equidad con lo que informen a la sociedad sobre candidatos y partidos participantes en el proceso electoral, así como modificar la percepción negativa de la sociedad en el sentido de que sólo sirven a intereses de grupos políticos con los que han negociado prerrogativas, por lo que son considerados mecanismos de control social.

Los “...medios y comunicadores deben ejercer eficazmente las libertades de expresión e información, cuyo quehacer sea realizado a favor de la sociedad

en forma veraz, objetiva, oportuna y guardando un respeto a las libertades de otros. La propia participación de los medios dentro de esta esfera garantiza la legitimidad de su actuación”.⁸

La legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos deben ser las metas y los objetivos a alcanzar por las instituciones gubernamentales, los medios de comunicación y los partidos políticos.

Fuentes de consulta

Becerra, Ricardo, Pedro Salázar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000.

Cárdenas, Jaime, “Campañas electorales, Poder y Medios”, en *El Triángulo de las Bermudas*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2007.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, 4a. ed., Porrúa, México, 1998.

Rubio, Luis, “Una difícil transición”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.

Sarcinelli, Ulrich, *De la democracia parlamentaria y representativa a la democracia de los medios*, Medios de Comunicación y la Intermediación Política, Fundación Konrad Adenauer, Argentina, 1997.

Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

Leyes y códigos

Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley Federal de Telecomunicaciones.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

⁸ José Luis F. Stein Velasco, *Democracia y medios de comunicación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 198.

Coaliciones electorales, cultura política y participación ciudadana: nuevos escenarios de competencia

Rosa María Mirón Lince*

Durante los últimos años la sociedad mexicana se ha transformado profunda y paulatinamente en un escenario de mayor pluralidad. Los rasgos y los rostros de la democracia se han convertido en un entramado de gran competencia y disputa por los limitados espacios de poder.

Indudablemente, el cambio mexicano está cimentado sobre la base de un largo espectro reformista. Durante la primera etapa, nuevas fuerzas fueron incluidas como señales de una democratización de largo aliento; mientras que en la segunda etapa la construcción institucional y de un andamiaje jurídico y legal habrían de dar a luz a un IFE ciudadanizado y a un Cofipe como punta de lanza de la regulación comicial.

A una distancia no tan grande de los años 70, 80 y 90, contextos recientes nos han insertado en una tercera generación de cambios, en que la equidad de género, la preservación de las garantías ciudadanas y la apertura de otros tantos espacios de decisión institucional como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), han aderezado la vida política de nuestro país.

Los cambios rebasan las coyunturas históricas que les preceden. Entender la incipiente democracia mexicana requiere la comprensión de otras tantas evoluciones que acompañan el devenir social. Bajo esa lógica, parece inelu-

* Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

dible asumir la presencia de un mayor dinamismo entre grupos partidistas para la atracción del voto, así como el incremento de incentivos para construir alianzas partidistas.

La diversificación electoral, reflejada en una presencia multicolor que se dispersa a lo largo de la República mexicana,¹ y las condiciones actuales de un gobierno dividido donde el partido en la Presidencia de la República no cuenta con una mayoría en el Legislativo, hablan fuerte y claro de las nuevas circunstancias políticas del México contemporáneo.

Por si ello resultara poco, también parece inevitable señalar una amplia reestructuración en las divisiones sociales, donde la concentración corporativista del PRI encontró su fin junto con una mayor fragmentación del voto, un mayor dinamismo de apoyos estratégicos y caudales de sufragios por parte de ciudadanos y sectores.

De tal manera, los anclajes institucionales desembocaron en un sistema político de tendencia tripartidista, donde el protagonismo de PRI, PAN y PRD incita necesariamente a una conjugación de poderes acotados y conformación de alianzas.

Todas esas transformaciones han impactado sustancialmente el quehacer político en México. Tiempos más democráticos exigen una mayor complejidad en el juego de interacciones que nutren la vida política de toda nación. Ante los nuevos escenarios de competencia, se vuelve urgente fincar la observación sobre tres diferentes pistas de lo político: *a)* el potencial de las coaliciones electorales; *b)* la cultura política democrática; y *c)* la participación ciudadana. A ello me abocaré enseguida.

En la primera de tales plataformas se vierten los nuevos esquemas de operación entre las fuerzas partidistas predominantes. En la segunda de ellas se reflejan los arreglos entre valores y procedimientos que nutren el comportamiento y la disposición política de la ciudadanía en el marco amplio de la sociedad donde se incrusta. Y en la tercera se abre el espacio plural para aprehender lo político más allá de lo partidista y lo gubernamental.

Por cuanto a las coaliciones electorales se refiere, puede decirse que son productos y agentes de los márgenes de competencia. Como productos, res-

¹ Dieciocho estados gobernados por el PRI, 8 por el PAN y 6 por el PRD.

ponden a la creciente racionalización de estrategias para la obtención del poder;² se presentan como recursos emergentes ante la pérdida de centralidad de votantes cautivos (el llamado *voto duro*) y ante la mayor necesidad de atraer votantes flotantes o cambiantes en sus preferencias. Institucionalmente, las coaliciones electorales son una transversalización de lo político, que busca afectar la toma de decisiones, el reparto de ganancias, espacios y oportunidades políticas.

Como bien señalara Giovanni Sartori, el criterio numérico de un sistema de partidos pesa en la definición de las formas del quehacer político.³ Las coaliciones electorales aparecen en ese sentido como herramientas instrumentales en respuesta a la diversificación de la competencia.

Por esa razón, con un escenario tripartidista a nivel federal y con escenarios predominantemente bipartidistas a nivel estatal, la política en México hace uso de la conformación de alianzas estratégicas entre agrupaciones. Con condiciones de empate técnico como lo ocurrido en la elección presidencial de 2006, en escenarios bipartidistas o tripartidistas, los incentivos para crear coaliciones aumentan de manera importante.

En la búsqueda por mayores porcentajes de voto, así como por el control de espacios en el Poder Legislativo, se suscitan al menos cuatro grandes tipos de coaliciones:

1. Ideológicas, que apelan a la identificación del votante según el tradicional espectro de cuatro ejes, liberal/conservador e izquierda/derecha, y con las cuales se enfatizan las diferencias fundamentales en los valores políticos entre partidos y sectores.
2. Táctico-electorales, en las que el pragmatismo impera ante las condiciones de competencia cerrada, involucrando por lo general llamados implícitos o explícitos al denominado voto estratégico.

² K. Shepsle, M. Bonchek y M. Zamudio, *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*, Taurus, México, 2005.

³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 2005.

3. De agenda, cuando entre distintas fuerzas políticas (generalmente de ideologías cercanas) existen temas, proyectos o esquemas de políticas públicas comunes y de visión compartida.
4. De gobierno, cuando en escenarios divididos o de co-presencia se realizan pactos con el objetivo de facilitar, dirimir diferencias o establecer condiciones para la toma de decisiones políticas.

Las coaliciones electorales ciertamente generan incentivos virtuosos al ampliar los márgenes de representación, abrir las posibilidades de contrapeso y colaboración frente a los tres partidos con mayor presencia y ofrecer oportunidades para la diversificación de los temas de la agenda política. De igual forma, favorecen los escenarios de cooperación en procesos de toma de decisiones, así como la supervivencia de partidos periféricos y el eventual enriquecimiento del debate político.

Pese a ello, las coaliciones también impactan de manera negativa al incentivar la presencia parasitaria de fuerzas políticas sin potencial o capacidad de una auténtica representación. A su vez, alientan la percepción pesimista del votante frente a nuevas alternativas políticas en función del peso marginal de los partidos más pequeños en las coaliciones electorales. La misma opinión de reserva se genera con el efecto coyuntural de algunas alianzas y la gran dependencia de los partidos satélite frente a sus aliados de mayor tamaño.

Así, sin estar ante la confirmación de un escenario de desalineamiento y reagrupación radical de las fuerzas políticas, es preciso reconocer que la amplia gama de cambios en las condiciones de competencia ha llevado a los partidos a promover métodos más innovadores de supervivencia en las preferencias del electorado. Tal y como sostiene Peter Nardulli, más allá de reconfiguraciones partidistas, es claro que los cambios en las preferencias del electorado son el reflejo de transformaciones en la ciudadanía y la sociedad.⁴

Una mayor disputa por el poder, la presencia de alianzas partidistas y la existencia de otras fuerzas políticas son, sin duda, condiciones de competencia que denotan una mayor pluralidad social, un mayor dinamismo en los apoyos

⁴ P. Nardulli, "The concept of critical realignment electoral behavior and political change", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1.

sectoriales y ciudadanos, así como una creciente defensa del voto y las prerrogativas cívicas.

Las nuevas vetas de una sociedad y un electorado más activo, se circunscriben a los límites de una cultura política democrática, donde lo que está en juego es el tránsito de simples votantes a ciudadanos, de súbditos a agentes activos en ejercicio de sus derechos políticos.

La cultura política democrática se fundamenta, como advierte Gabriel Almond, sobre la plataforma de valores y orientaciones políticas que incitan a la ciudadanía a incurrir en determinadas conductas frente a la vida pública.⁵ Recoge, como todo reservorio ético, moral y normativo-social, dimensiones de carácter subjetivo que impactan en el plano relacional, institucional y generan posturas frente a los conceptos de autoridad, ley, opinión pública y participación, entre otros.

En la dimensión de la subjetivación política, tal y como sugiere José Woldenberg, la cultura política democrática se asienta como un margen de valoraciones en el cual la tolerancia, la igualdad, la libertad, la capacidad de divergencia, de consenso y disenso, se vuelven parte de las orientaciones del quehacer político.⁶

En el plano relacional, la cultura política democrática se convierte en un filtro de superación de códigos excluyentes que rigen la vida pública de los ciudadanos y las autoridades. En este ámbito las nuevas condiciones de competencia permiten que, más allá de las normas y las leyes, se introduzca un lenguaje más incluyente, que pugne por espacios más abiertos de convivencia y deliberación, permeados por la equidad.

Institucionalmente, los cambios apuntan hacia la construcción de mayores grados de confianza y certeza. Las necesidades ciudadanas y de las autoridades se traducen en la persecución de mayor certidumbre proveída por los andamiajes orgánicos, institucionales y constitucionales de la sociedad.

⁵ G. Almond y S. Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Sage Publications, California, 2002.

⁶ José Woldenberg, *Los valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación, núm. 1, IFE, México, 2002.

En México es claro que la transición política y social ha atravesado también por una transformación de las instituciones en la que entidades como el IFE, los tribunales electorales, los partidos políticos y los propios poderes de la Unión, se ajustan a conductas más transparentes y democráticas. La cercanía entre votantes y partidos políticos, y los diálogos entre gobernantes y gobernados, forman parte de compenetraciones novedosas relacionadas con la evolución de una cultura política más activa, de menor hermetismo y mayor cercanía de la sociedad como fuente legitimadora del poder.

Como bien apuntara Samuel Huntington, los valores políticos evolucionan mucho más rápido que las instituciones que los encarnan;⁷ no obstante, es en las sutiles transformaciones de las posiciones del electorado y del ciudadano que se marcan las nuevas pautas del rumbo institucional.

En ese sentido, por lo que se refiere al concepto de autoridad, la cultura política democrática se caracteriza por marcar una distancia frente a la autoridad como un referente de corrupción, dominación, exploración, provisión y paternalismo. En esa tesitura, aunque en México dichas concepciones siguen arraigadas profundamente, se intenta reorientar la sustancia de las relaciones políticas entre la autoridad y la comunidad cívica. Pese a la marcha lenta y gradual en la senda reformista y en los actuales debates políticos que envuelven a la nación, la cultura política democrática parece abrir camino hacia la recomposición de esquemas de gobernanza en los que la sociedad asuma un papel más propositivo.

Por eso mismo, la opinión pública pasa de ser cerrada, excluyente y homogeneizante, a ser abierta, incluyente y reivindicativa (o por lo menos tolerante) de la diferencia. En el caso mexicano dicha transición, tanto en la cultura política como en el devenir social, atraviesa por la generación y construcción de nuevos espacios de intercambio de posturas, ideas e información, así como por la conformación de una esfera pública con mayores libertades en favor de las prerrogativas ciudadanas.

La percepción legítima de una política que no vulnera la condición del ciudadano es la misma que en términos de la cultura política democrática se

⁷ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.

vincula con la razón de apego a la ley, sustentada en la confianza en las leyes, en quienes las crean y en quienes las ejecutan. Asimismo, la cultura política de orientación democrática se ve fortalecida por la procuración de justicia con la certidumbre, basada en la garantía de igualdad ante la ley, la inclusión jurídica y la protección ante el abuso de la autoridad, entre otras tantas cauciones.

Finalmente, por cuanto corresponde a las dimensiones de la cultura política democrática, la participación supone la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, no sólo para expresar sus voluntades políticas, sino también para afiliarse a algún partido político, organizarse libremente y manifestarse con apego a la ley. La participación como valor y práctica política envuelve al resto de las dimensiones de la cultura política, ya que a través de la acción pública, libre y ordenada, los ciudadanos materializan el conjunto de valores y actitudes frente a las esferas que les rodean.

En ese sentido, las nuevas condiciones de competencia que favorecen la conformación de coaliciones y alianzas electorales, así como los cambios en las posturas y valores que dan sustento a la cultura política democrática, influyen en que la participación adquiera también nuevas formas. De ese modo, la capacidad de participación se entiende como un puente entre ciudadanos súbditos y ciudadanos democráticos, pasando de la sujeción y la obediencia a la formación cívica y más activa de los individuos frente a la vida pública.

La participación ciudadana está intrínsecamente ligada a la cultura política democrática porque recoge, entre otras cosas:

1. La construcción de ciudadanía;
2. una orientación más plural de la capacidad de debate y deliberación;
3. la edificación de una sociedad abierta, más activa y deliberativa en torno a los problemas de carácter público;
4. un entorno de secularización, ligado a las normas institucionales y a la capacidad de generar acuerdos entre las diversas partes que constituyen la sociedad;
5. la competencia o eficacia cívica que incluye ciudadanos que puedan velar por sus propias demandas, así como por el adecuado comportamiento de la autoridad;

6. la legalidad, tanto desde la plataforma gubernamental, que conlleva menores grados de corrupción, como desde la esfera ciudadana, que debe traducirse en mayor voluntad para no favorecer la aplicación discrecional de la ley;
7. la cooperación con los conciudadanos, que implica que no sólo exista respeto y voluntad de trabajo con la autoridad, sino también entre individuos para poder resolver diferencias y construir consensos en la esfera inmediata;
8. y la definición de una autoridad políticamente responsable que no sólo tenga la obligación y el deber de rendir cuentas, sino también la de responder ante el incumplimiento y las fallas que incidan en políticas públicas y decisiones erradas.

Por todos esos elementos que implica la participación, a través de ella se favorece una presión más efectiva para el cumplimiento de la rendición de cuentas, mayores exigencias sobre transparencia y mecanismos para garantizar ambos procedimientos. La participación como valor y recurso político dota de poder a la ciudadanía a fin de contener mayores posibilidades de injerencia y control sobre las decisiones de los gobernantes y las instituciones.

En ese sentido, durante las últimas tres décadas México ha sufrido cambios trascendentales en materia de participación. En primer lugar, al conseguir que el sufragio juegue un papel más efectivo e importante en las elecciones y decisiones de esencia democrática. En segundo lugar, al diversificar los propios canales y caudales de participación, reduciendo algunas barreras para la afiliación partidista, incrementando las oportunidades para la movilización social y la acción colectiva, así como las redes de inclusión comunitaria, el voluntariado en organizaciones gubernamentales y en otras asociaciones no gubernamentales.

No obstante, en pleno afianzamiento de la calidad democrática, hoy resulta esencial reconocer que la participación efectiva y ordenada requiere del reconocimiento de la autoridad, de mecanismos institucionales adecuados que incentiven y promuevan la expresión activa de la ciudadanía y dispositivos de información que involucren aún más al electorado con la vida pública. De

igual forma, resulta urgente construir puentes que influyan en el acercamiento entre el ciudadano y sus representantes, así como mejores vías para procurar que las autoridades sean responsables por sus actos y decisiones.

Así pues, se puede afirmar que la presencia y necesidad de coaliciones electorales, una cultura política crecientemente democrática y una participación ciudadana cada vez más activa, no son fortuitas.

Una democracia más competitiva, de mayor cariz cívico, y con mayores exigencias de calidad por parte de la ciudadanía, requiere de cambios sustantivos, institucionales, legales y políticos que permitan responder a los retos venideros.

Sin duda, la dinámica de las coaliciones electorales refleja las nuevas formas de acomodo de los actores políticos. México asiste hoy a una conformación más plural de los espacios políticos y, por ello, a una lucha más diversificada y democrática por la obtención de posiciones de gobierno y representación.

Por su parte, la cultura política se acuña como un reflejo social de los cambios políticos y estructurales en el país, circunstancias dinámicas y constantemente en transición que implican que gobernantes y gobernados aspiren a una relación más cercana, transparente y corresponsable en la construcción del devenir público.

Por tal motivo, cerrando con la triangulación de factores de transformación, la participación debe implicar una forma de intervención más allá de la emisión de sufragios, en la que el ciudadano logre incidir en la realidad que le permea.

A partir de la aprehensión de factores tan preponderantes, la calidad democrática cobra un redimensionamiento, asumiendo que la democracia se transforma en las condiciones de competencia por el poder, la conformación de una ciudadanía activa y la articulación de mecanismos de participación que tiendan a prevalecer como puntos de enlace entre representantes y representados.

Comprender la esencia de los cambios y la magnitud de los retos de nuestra democracia implica asumir la importancia de las reformas por venir; de ahí que las voluntades y concertaciones políticas adquieran un papel clave a fin de perfeccionar una democracia altamente competitiva, cívicamente efectiva y de valores congruentes con la fortaleza y el buen funcionamiento institucional.

El debate, los acuerdos y las nuevas formas de hacer política sin duda deberán tener mayor congruencia con el presente clima político, social y cultural. Los esfuerzos de reingeniería deberán recoger las modernas circunstancias bajo las cuales se desenvuelve la lucha por el poder. Junto a los retos de la democracia mexicana, residen también las oportunidades para erradicar toda señal de autoritarismo y sembrar toda esperanza de una política más cercana y funcional a los electores.

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

Héctor Zamítiz Gamboa*

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

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

* Doctor en Ciencia Política y profesor-investigador de tiempo completo en el área de Teoría Política, adscrita al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

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

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

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

Aunque los actores son siempre la mayoría de las fuerzas políticas existentes en un momento determinado, hay variaciones en cuanto a la proporción en que estas fuerzas están representadas y, sobre todo, en cuanto a los mecanismos para su elección o designación. Por su parte, el método de una reforma puede ser gradual e incremental o concentrado en el tiempo. Finalmente, el alcance puede ser parcial y fragmentario o integral y exhaustivo.

No obstante, como lo señalan algunos estudiosos, “una verdadera reforma política del Estado, ya sea de manera concentrada e integral o de una manera paulatina e incremental, hace alusión al conjunto de transformaciones que, en el agregado, modifican el orden político establecido, esto es, la estructura, funcionamiento y relaciones de los poderes públicos y de éstos con la sociedad”.¹ En este sentido, la insistencia en la necesidad de una reforma política integral y la abundancia de propuestas contrastan con los avances que se han logrado en la materia.

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

La reforma del Estado en el 2000, interrumpida

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

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

Es importante señalar que la crítica ejercida por la mesa de estudios sobre la reforma del Estado fue vista como una especie de “tanque pensante”, que tenía como objetivo proponer un cambio de reglas para una nueva institucionalidad. También fue criticada por los partidos políticos, pues éstos consideraban que esa materia era exclusiva del Congreso. Por ello, a iniciativa del PRD, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados —PRI,

PAN, PRD, PVEM, PT, PAS, PSN y Convergencia por la democracia— dieron por iniciada dicha reforma y determinaron que sería el Congreso de la Unión el único espacio en el que se dirimiría esta tarea, no sin advertir que no debía ser resultado de acuerdos cupulares, sino producto del consenso de las distintas fuerzas políticas.

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

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

Cierto es que los foros de análisis sobre la reforma constitucional organizada por la Secretaría de Gobernación, ligados como parte de la reforma del Estado, se convirtieron en alternativa recurrente tanto para dirimir conflictos como para impulsar el nuevo arreglo institucional bajo las pautas de la gobernabilidad democrática como bandera del nuevo gobierno.

Conviene aclarar que las mesas de discusión sobre la reforma del Estado, desde la década de los noventas, estuvieron impulsadas por destacados políticos, académicos y líderes de opinión, pero también es pertinente destacar que la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo, es la que ha presentado conclusiones y propues-

tas públicas. Sin embargo el propio presidente de la República, Vicente Fox, acotó los alcances de dicha comisión al señalar en su sesión de instalación que como iniciativa ciudadana era digna de fomentarse, puesto que su misión sería recabar y ordenar los distintos puntos de vista y propuestas que existían en relación con los cambios que debían darse en el actual proceso de transición y que “si bien ésta no era una instancia de negociación política, sí era un espacio para el análisis y el encuentro de las posiciones que caracterizan el escenario mexicano”.²

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

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

Las elecciones de 2006 y su huella en las instituciones

Tras la jornada electoral del 2 de julio de 2006 y con una diferencia entre el primero (Partido Acción Nacional) y el segundo lugar (Coalición por el Bien de

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

Todos PRD-PT-Convergencia) de tan sólo 243,934 votos, equivalentes a 0.58% de la votación total, no se pudo identificar con claridad a un candidato ganador. La situación se tornó sumamente compleja. Estuvimos en presencia de un interesante fenómeno de votación que reflejó la inexistencia de una mayoría clara y contundente. Este inédito escenario provocó una intensa discusión sobre la posibilidad de que la elección fuera impugnada, lo cual fue inevitable.

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

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

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

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

Felipe Calderón tomó posesión como nuevo presidente de la República. Entonces era necesario pensar en las intenciones y coincidencias entre las ini-

ciativas del Ejecutivo y del Legislativo. Para ello había que partir de un hecho: no había iniciativa que no hubiese estado presente en agendas legislativas o políticas previas, y ahora lo que se requería era buscar que las prioridades de los legisladores y el Ejecutivo coincidieran entre las fuerzas políticas junto a las iniciativas concretas.

En este contexto se propuso la Ley para la Reforma del Estado.

La propuesta y la Ley para la Reforma del Estado

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

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

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

las nuevas circunstancias de un México diverso y moderno, sino que se ha propiciado el desencuentro entre el titular del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; ello, al prevalecer inercias propias de un sistema político centrado en el presidente de la República, con la consecuente incapacidad de los diferentes actores políticos para negociar y establecer una mayoría útil en el Congreso de la Unión en un contexto diferente, caracterizado por la pluralidad y la democracia.

A ello se agregan los hechos de una elección federal de 2006 profundamente inequitativa, un debate poselectoral enconado y posturas encontradas en las principales fuerzas políticas que amenazan con dejar una herida profunda en el ser nacional. En el horizonte se cierne la polarización de la sociedad y la confrontación o la exclusión como método para conciliar diferencias, encauzar conflictos y tomar decisiones. De persistir esta visión entre extremos confrontados, el país difícilmente encontrará la manera de enfrentar los retos y los temas nacionales que hoy demandan soluciones, no sólo buenos deseos.

El 6 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el dictamen de validez de la elección presidencial y procedió a la declaratoria de Presidente Electo de Felipe Calderón Hinojosa. Esta declaratoria, inatacable, por disposición constitucional, si bien cierra el proceso electoral federal de 2006 y resuelve la parte legal, no ha permitido encauzar el conflicto político y ha generado un déficit de legitimidad, de ahí que las posturas de desencuentro y descalificación mutua entre los actores políticos, tienden a agravar la situación de parálisis y falta de consensos vividos en los últimos seis años.³

Según el senador Beltrones, para la formulación de la ley se partió del principio de que no existía en el gobierno alguien que tuviera la suficiente autoridad política para emitir una convocatoria; es decir, si al presidente entrante se le hubiera ocurrido convocar, lo más seguro es que su convocatoria sería

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

insuficiente para ser atendida por todos aquellos que se llamaban agraviados con los resultados de la elección, por lo que se requería facilitar el diálogo y los encuentros de los acuerdos, no haciendo voluntariosa la forma de constituirlos, sino dándole ordenamiento legal en la manera de conducirlos.⁴

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

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

Los resultados

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

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

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

Nadie puede dudar seriamente que el listado de problemas del país está constituido por grandes desafíos (fiscales, industriales, educativos, sociales, judiciales, administrativos). En efecto, son retos que entrañan la necesidad de fortalecer al Estado y al conjunto de las instituciones públicas de la única forma democrática que hasta ahora se ha desarrollado, es decir, mediante deliberaciones, negociaciones y compromisos de largo alcance.

De forma lamentable, casi todo parece indicar que nuestro sistema presidencialista, heredado de otros tiempos, vuelve sumamente difícil proponer, elaborar y negociar las políticas de Estado que, además, requieren de plazos amplios para desarrollarse (la política energética, otro ejemplo más), pero sobre todo legitimidad que sólo le pueden otorgar compromisos incluyentes.

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

2. Al respecto conviene recuperar la reseña que lleva a cabo Emilio Rabasa en el sentido de que la reforma sobre seguridad y justicia recién aprobada, no sólo contiene trascendentes innovaciones en el terreno de la justicia, sino además la novedad procedimental que se localiza en la autoría y en la dinámica entre la cámara de origen (de Diputados) y la revisora (de Senadores), así como en la interacción de los representantes populares pertenecientes a los distintos partidos políticos y la sociedad civil, incluida la academia.

Todo ello en un marco de un contexto profundamente adverso, caracterizado por una batalla sin cuartel al crimen organizado. En otras palabras, el poder reformador de la Constitución confirió importantes derechos a través del procedimiento oral, cuando todo parecía indicar que se tendrían que restringir libertades para hacer frente a la violencia extendida por la delincuencia

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

organizada, el terrorismo y el narcopoder durante todo 2007 y el primer semestre de 2008.

Para el segundo periodo de sesiones en comisiones del Senado se discutieron algunos escenarios como alternativas para resolver el problema expuesto, cuyo común denominador fue minimizar la reforma sobre juicios orales. Algunos plantearon reducirla a su mínima expresión, sólo para delitos menores, con la idea de que a los delincuentes mayores no se les debía otorgar las garantías que supone la oralidad. En opinión de otros, debía realizarse una reforma híbrida con elementos de ambos sistemas penales mezclados, el oral y el escrito, una suerte de *frankenstein* legal construido con retazos, un monstruo legislativo engendrado en el que se introducían los juicios orales, pero se dejaba intocada la investigación a cargo de la policía y el ministerio público. Mientras tanto, en los medios escritos y electrónicos arreciaban las críticas por el endurecimiento del sistema penal propuesto en la primera iniciativa. En todo caso, el procedimiento llegaba a un *impasse* que, hacia octubre de 2007, hacía pensar que ninguna de las dos iniciativas sería procesada, ya que un acuerdo intracamara se pensaba imposible de lograr.

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

Reflexiones finales

La lógica del poder se impuso una vez más. El tiempo corrió y los trabajos para la reforma del Estado se encaminaron hacia la negociación de otra refor-

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

ma electoral. Es entendible que las coincidencias que tuvieron lugar entre los partidos políticos son muy importantes. Lo que aconteció es que aun cuando no sea lo más importante, sí era lo más urgente una reforma al sistema electoral que posibilitara llegar a 2009 con menos conflictos. La prueba de las elecciones tendrá la última palabra.

Concluyeron los doce meses que el Congreso se impuso como plazo para que mediante reglas inéditas, a través de una ley, se alcanzaran acuerdos en los temas de régimen de Estado y de gobierno, democracia y sistema electoral, federalismo, Poder Judicial y garantías sociales. Los foros se realizaron entre el 25 de junio y el 3 de julio de 2007. La CENCA recogió cerca de 800 propuestas. Los propios consejeros asesores de la CENCA expresaron naturales diferencias en sus posiciones y prioridades. Destacó que de las ponencias de la sociedad recabadas por los legisladores, tanto en la consulta por Internet y por correo como en los foros públicos, el mayor porcentaje correspondió al tema de garantías sociales.

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

Reforma del Estado y régimen político en México

Arturo Núñez Jiménez*

Es sabido que en el ámbito de las ciencias sociales cada concepto y categoría de análisis tiene múltiples significados. Si bien la ambigüedad de las palabras ofrece ventajas para el desarrollo del pensamiento teórico, el riesgo frecuente consiste en que, cual nueva Torre de Babel, no haya posibilidad alguna de entendimiento racional al carecerse de un lenguaje común, así sea establecido convencionalmente.

Al tratarse de política, la dificultad es mayor: a la diversidad de concepciones de escuelas y expresiones de esta disciplina como ciencia y filosofía, se suman los problemas que representa la lucha política práctica con toda su carga de valoraciones, intereses y formas concretas de manifestarse.

En tal sentido la noción de *reforma de Estado* tiene también variadas acepciones, al punto de que se le convierte en continente omnicompreensivo, con tantos contenidos que puede referirse a casi cualquier cosa, en demérito del rigor en el uso del término, no sólo en sus alcances científicos o aun como ejercicio de diletantes, sino también y, sobre todo, en su utilidad práctica.

* Licenciado en Economía por la UNAM, Senador de la República por el Estado de Tabasco para el periodo de 2006 a 2012.

Identificada originalmente con la embestida neoliberal contra el Estado de Bienestar de corte keynesiano, la reforma del Estado tiene hoy en México alcances que trascienden lo económico para, sin ignorarlo, adentrarse en las transformaciones políticas y sociales que obligan a la puesta al día del entramado institucional del país, especialmente el que requiere de reformas y adiciones a la Constitución general de la República.

Si bien la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, elude definirla, establece en cambio cinco temas sobre los cuales “...deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales”. De esta forma, el sentido y los alcances de la reforma a emprender del Estado mexicano ha quedado acotada a los siguientes ámbitos: 1) régimen de Estado y gobierno; 2) democracia y sistema electoral; 3) federalismo; 4) reforma del Poder Judicial; y 5) garantías sociales.

Debe mencionarse que la ley advierte que este temario no es limitativo y que pueden surgir “...otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado...” que podrán abordarse con la misma metodología de los cinco referidos y sujetos a dos condiciones: que primero se concluyan aquéllos y que se esté en posibilidad de desahogarlos durante el periodo de vigencia de este propio ordenamiento.

Independientemente de que la Ley para la Reforma del Estado contiene algunos elementos distintivos de la literatura del absurdo —que en México sería literatura costumbrista, al decir del inolvidable Manuel Buendía—, por aquello de que emplaza a los legisladores a legislar, son de rescatarse de ella varias aportaciones relevantes, ante una transición estancada y con graves riesgos de regresión autoritaria en la que la democracia devenga plutocracia (cuando sobre el poder del pueblo se imponga el poder del dinero).

Y es que, además del temario, la ley establece una instancia de negociación y construcción de acuerdos que reivindica tal condición para el Poder Legislativo, una de cuyas vocaciones por excelencia es esa, como reflejo de la pluralidad política y social de la nación; una metodología a seguir, que incluye la consulta pública y la redacción de acuerdos; y un calendario sumamente ambicioso que busca culminar todo el proceso en el plazo de un año.

Ante las dudas sobre los 12 meses previstos, es necesario recordar a Max Weber, cuando refirió que sólo luchando por lo imposible se logra lo posible. Con todo, a mi entender, tan importante como el número de temas y reformas que sea factible sacar adelante, lo es poner en movimiento un circuito virtuoso de entendimientos que permita a la clase política mexicana salir del pasmo en que la dejaron seis años de falta de voluntad e incapacidad para concretar las reformas que México necesita y la sociedad merece.

En este ensayo me circunscribiré a desarrollar el primer tema considerado por la Ley para la Reforma del Estado, expresado en términos de régimen de Estado y gobierno. Lo primero que debe decirse en relación con el mismo, es que en su denominación prevaleció la confusión conceptual que mencioné al inicio. Ni en la teoría política ni en ningún diccionario sobre la materia se registra un concepto tal. De nueva cuenta, el rigor conceptual no es asunto de diletancia y sí condición necesaria para saber bien a bien en dónde estamos parados y a dónde queremos ir.

Visto desde la ciencia política o el derecho, lo que hay conceptualmente son formas de Estado y formas de gobierno. Y aunque las tipologías respectivas han evolucionado en el tiempo, las clasificaciones contemporáneas postulan básicamente dos formas de Estados: el federal y el unitario.

En el primero coexisten dos órdenes jurídico-políticos, el de la federación y el de las entidades federadas que la integran, sin que exista relación alguna de jerarquía entre ellas; en todo caso, las entidades federativas son autónomas en todo lo que concierne a su régimen interior, siempre que no se oponga a las disposiciones constitucionales de la República. Una diferencia relevante consiste en que las normas federales se hallan vigentes en todo el territorio nacional y las normas estatales sólo tienen como ámbito espacial de validez el territorio específico del estado que las instituye.

En el segundo caso, el del Estado unitario, se tiene un único orden jurídico-político que rige en todo el territorio del país organizado de esta manera.

Para ir delimitando el primer tema de la reforma del Estado, es necesario evitar falsos debates. Es tal la carta de naturalización y el arraigo que tiene

entre los mexicanos el federalismo como forma de organización estatal, que ninguna fuerza política relevante se ha pronunciado en el debate de nuestros días por reemplazarlo por la forma unitaria del Estado.

Independientemente del debate sobre el origen del federalismo mexicano, sea para los que sostienen que resultó de la imitación extralógica del federalismo americano o para quienes consideran que surgió de las realidades propias del país al punto que de no haberlo creado el genio del pueblo estadounidense, lo hubiese hecho el del pueblo mexicano, lo cierto es que esta forma de Estado se arraigó entre nosotros por derecho propio al prevalecer sobre las pretensiones conservadoras del siglo XIX adoptar una república centralista.

Tanto hicieron suyo el federalismo los mexicanos que durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 no fue objeto de mayor debate —junto con las otras decisiones políticas fundamentales contenidas en la expresión del actual artículo 40 constitucional, en el sentido de que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal...”—, como no fuera el del nombre oficial del Estado al optar por el de Estados Unidos Mexicanos sobre el de República Mexicana.

En relación con el tema del federalismo —que es otro de los previstos en la legislación que se viene comentando—, la deliberación actual se halla centrada en “federalizar” materias en el ámbito normativo en el sentido de descentralizar un mayor número de facultades y más recursos desde el gobierno federal hacia los estados y los municipios. Vale recordar aquí que en la etapa inmediata posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, “federalizar” era centralizar competencias en el gobierno federal, como condición obligada para darle viabilidad a la consolidación del Estado nacional de los mexicanos.

Así pues, estando a debate la forma federal del Estado en México, como no sea para fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, en contrapartida sí lo está la forma de gobierno, cuya reforma es de enorme trascendencia para culminar la transición política del país con la instauración y consolidación de un nuevo régimen político.

He aquí otro concepto que no tiene significado unívoco. En su connotación inicial, *régimen político* hacía referencia precisamente a la forma de gobier-

no; en las modernas teorías sobre el cambio político, y especialmente el que se concreta en la transición como el periodo en que se evoluciona de un régimen político a otro, el término tiene que ver, al decir de Lucio Levi en el *Diccionario de Política* dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, con “...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan tales instituciones”.

En esta segunda acepción el régimen político se concreta en la calidad de las reglas electorales y de gobierno, distinguiéndose básicamente entre regímenes totalitarios y democráticos, clasificación a la cual, como es sabido, Juan Linz adicionó en los años sesenta la de los regímenes autoritarios, que caracteriza a los que no podrían encuadrarse fácilmente en aquella dicotomía. Es en este sentido que México ha dejado atrás un régimen autoritario para adentrarse en la instauración de un régimen democrático.

En tanto régimen político como forma de gobierno, históricamente han existido también diversas tipologías; sin embargo, las modalidades modernas se sustentan fundamentalmente en el modo como se relacionan los poderes Legislativo y Ejecutivo, en lo que concierne a la elección de sus titulares y a la distribución de sus respectivas facultades. A partir de estos criterios la doctrina habla básicamente de la forma de gobierno parlamentario y de la forma de gobierno presidencial.

En la forma parlamentaria la designación del jefe de gobierno —entendido como Poder Ejecutivo— y de su equipo de trabajo, corresponde precisamente al Parlamento o Poder Legislativo ante el cual son responsables, razón por la cual puede incluso decretar su caída a través de la denominada moción de censura. A su vez, en determinadas circunstancias, el gobierno como Poder Ejecutivo está facultado para promover la disolución del Parlamento. Esta estructuración presupone que para formar gobierno debe existir previamente en el Parlamento una mayoría que lo sustente, sea unipartidista o coaligada, según lo obliguen los resultados electorales; asimismo, el periodo de ejercicio del poder no es fijo, ya que está sujeto a que se mantenga la mayoría que hace posible la formación y el funcionamiento del gobierno. La crisis entre poderes se resuelve con la caída del gobierno y la convocatoria a nuevas elecciones. En

el régimen parlamentario las jefaturas del Estado y del gobierno recaen en personas distintas, tanto en las monarquías como en las repúblicas.

Por lo que atañe a la forma presidencial de gobierno, la designación de quien es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno —el Presidente— se hace directamente por sufragio universal de la ciudadanía sin que intervenga el Poder Legislativo, como no sea en algunos países en que tiene a su cargo determinar en segunda ronda quién será presidente si ninguno de los candidatos obtuvo una cierta mayoría requerida para ser reconocido como tal en la primera vuelta, o calificar la validez de la elección presidencial. El hecho de que los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo sean elegidos por separado, se traduce en la posibilidad de los gobiernos divididos —o compartidos, les llaman otros— en los que la mayoría partidista que conquista la presidencia no se corresponde con la mayoría prevaleciente en el Parlamento o Congreso. Aunada a la existencia de periodos fijos para el ejercicio de las facultades del presidente y del Parlamento o Congreso, esta arquitectura institucional impide la solución de la crisis derivada del enfrentamiento o no colaboración entre ambos poderes públicos, de no construirse mayorías coaligadas para la toma de decisiones. En este régimen el presidente tiene la atribución de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, quienes no son responsables ante el Legislativo.

Si bien se reconoce que la parlamentaria y la presidencial son las formas de gobierno por excelencia, a partir de 1970 se propuso llamar *semipresidenciales* a aquellos gobiernos en los cuales —según los caracteriza Maurice Duverger— “el Jefe de Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un jefe de Estado parlamentario normal. Sin embargo, el gobierno se confía a un gabinete formado por un primer ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento”. En algunos casos, el presidente puede cesar al primer ministro, por lo que éste requiere de la confianza tanto del jefe de Estado como del Parlamento.

El signo distintivo del semipresidencialismo consiste en una estructura de autoridad dual, en la cual el presidente comparte el poder con el primer ministro. Por ello Giovanni Sartori hace ver que en una situación de gobierno dividido, en el presidencialismo el conflicto institucional se da entre el presi-

dente y el Congreso, mientras que en el semipresidencialismo el conflicto es entre el presidente y el primer ministro apoyado por el Parlamento.

La Quinta República francesa es considerada el ejemplo más representativo de gobierno semipresidencial. En ese país, cuando se ha tenido mayorías distintas en el Ejecutivo y en el Legislativo, dado que el presidente debe designar un primer ministro afín a la mayoría parlamentaria, se ha hablado de la ‘cohabitación’ para describir el hecho de que el presidente es de un partido y el primer ministro de otro; cuando el partido que ganó la presidencia tiene mayoría en la Asamblea Nacional francesa, el primer ministro es del mismo partido que el presidente.

Por ello Duverger describe al gobierno semipresidencial como una alternación entre el presidencialismo —con preponderancia del presidente—, precisamente cuando coinciden las mayorías presidencial y parlamentaria, y el parlamentarismo —con preponderancia del primer ministro—, cuando dichas mayorías no coinciden. Otros autores no aceptan esta interpretación sobre la mecánica operativa del semipresidencialismo, al que consideran como un auténtico sistema mixto con características propias.

En México, aun cuando todavía en algunos ámbitos académicos y en el mismo debate político se duda si realmente hubo transición a la democracia, es indispensable reivindicar que así fue, en virtud de los cambios registrados en los sistemas electoral, de partidos y de gobierno, aunque hasta ahora sea una transición inconclusa, en la cual si bien se ha agotado ya lo que se identifica como el “antiguo régimen” —el de la Revolución Mexicana— aún no se ha instaurado ni mucho menos consolidado un régimen político democrático. Es ésta una asignatura pendiente en la agenda política nacional.

En el ámbito del sistema electoral, México transitó progresivamente de fórmulas exclusivamente mayoritarias a fórmulas mixtas que combinan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los órganos de la representación nacional. Cual variable independiente, el cambio en el sistema electoral tuvo consecuencias en la transformación del sistema de partidos, al pasar de uno con un partido hegemónico (el que gana la gran mayoría de las elecciones durante un periodo prolongado, según

la tipología sartoriana) a un sistema competitivo plural con tendencia al tripartidismo.

Los cambios acumulados en los sistemas electoral y de partidos han influido a su vez en los cambios en el sistema de gobierno, donde paulatinamente se ha dejado atrás un presidencialismo exacerbado avanzando hacia la configuración de un presidencialismo acotado. Según expresión, a la vez sintetizadora y clarificadora sobre la situación nacional, el propio Giovanni Sartori ha dicho que México pasó del hiperpresidente al hipopresidente.

El 2 de julio del año 2000, al decidir electoralmente los mexicanos la alternancia en el Poder Ejecutivo federal después de 71 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional y sus antecesores, así como la integración de las cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión sin mayorías absolutas preconstituidas, se agotó un régimen político y el país empezó a vivir una etapa abierta a grandes oportunidades para el avance democrático, pero también a grandes riesgos representados por la parálisis, el estancamiento y la posibilidad de una regresión autoritaria.

Recordemos con Maurice Duverger que “la separación de poderes depende, de una parte, del diseño constitucional que exista, pero de otra, y más importante, de la correlación de fuerzas que hay en el parlamento”, y hace ver que un cambio en dicha correlación —que es el caso actual de México, acoto yo— “...puede ser tanto o más importante para un cambio de régimen político, que reformas constitucionales”.

En tal sentido resulta entendible que si un mismo partido ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo federal y la mayoría de las posiciones en ambas cámaras del Poder Legislativo, se privilegie la colaboración entre ambos poderes, en ocasiones casi al punto de que se borre la frontera entre ellos, porque sus titulares postulan y comparten un mismo proyecto. En contrapartida, cuando no coinciden el partido que ocupa la presidencia y el que tiene mayoría absoluta en el Congreso, o si ninguno la tiene, el conjunto o una parte de las fuerzas de oposición puede darle mayor énfasis a la separación que a la colaboración entre los poderes públicos.

Lo ocurrido en el país durante el sexenio 2000-2006 puso a México en situación más cerca de la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo y del

estancamiento en el desarrollo nacional que de la posibilidad de avance real en la construcción democrática. Ello se ha debido a que los actores políticos no han estado a la altura de las circunstancias para instaurar y consolidar un nuevo régimen político, aunque la mayor responsabilidad ha estado a cargo de quienes detentan el poder del gobierno federal.

El riesgo de la regresión autoritaria se concretó en mayor medida el año pasado durante el desarrollo del proceso electoral y su desenlace, cuando quedó claro que el dinero tiende a desplazar al poder del pueblo, habida cuenta del déficit de ciudadanía que reporta la brutal desigualdad social prevaleciente, y de la interferencia de los poderes fácticos asociados a las estructuras económicas de corte monopólico que se han venido constituyendo en el país. Es por ello que también se requiere una reforma electoral profunda.

Doctrinariamente puede sintetizarse que las dificultades actuales de la forma de gobierno en México se expresan en un presidencialismo con multipartidismo, en el cual las diferencias no se procesan productivamente, lo que a su vez puede desembocar en situaciones de ingobernabilidad y en una simulación democrática caracterizada por la ineficacia para reportar resultados tangibles para la comunidad nacional en términos de bienestar social.

Ante esta situación las fuerzas políticas han vuelto a revisar el inventario de opciones disponibles —parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo— de las que se puede echar mano para superar los problemas prevalecientes en el sistema mexicano de gobierno. Este es, en esencia, el debate de las propuestas en torno al punto número uno del temario de la Ley para la Reforma del Estado.

Los planteamientos formulados hasta ahora permiten advertir que parlamentarismo y semipresidencialismo no están entre las posibilidades reales consideradas prioritariamente por los partidos políticos nacionales. Las principales propuestas se centran en lo que Dieter Nohlen denomina “presidencialismo renovado” en los casos de otros países latinoamericanos.

De lo que se trata básicamente es de incorporar a la forma de gobierno presidencial, profundamente arraigada en la historia y la cultura mexicanas, diversas instituciones y prácticas parlamentarizadas, que van de la adopción del

“gobierno de gabinete” al fortalecimiento del Poder Legislativo mediante medidas como la aprobación de los nombramientos de los secretarios de Estado.

Sin pretender abordar aquí en forma exhaustiva el debate sobre este asunto trascendente para la vida nacional, sí refiero algunos de sus aspectos fundamentales.

Diego Valadés es quien ha contribuido en mayor medida a difundir las características esenciales del “gobierno de gabinete”, en el cual el presidente de la República designa un jefe de gabinete cuyas funciones esenciales consistirían en la coordinación del propio gabinete presidencial y la interlocución con el Congreso de la Unión. Para avanzar desde la designación de este funcionario en la construcción de un circuito de entendimientos y acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, Valadés propone que una de las cámaras —preferentemente la de Senadores— ratifique tal nombramiento.

Jorge Carpizo y otros autores han expresado objeciones al gobierno de gabinete, sosteniendo, entre otros argumentos, que “los secretarios de Estado no deben tener dos jefes, sólo uno, el Presidente, quien designa al coordinador del gabinete con objetivos muy precisos. Generalmente no conlleva a buenos resultados la existencia de dos jefes, quienes pueden incluso llegar a discrepar”.

En contrapartida, Carpizo se cuenta entre quienes proponen que el Senado debe ratificar los principales o todos los nombramientos del gabinete presidencial, lo que puede contribuir adicionalmente a la conformación de mejores equipos de colaboradores directos del presidente de la República, a la puesta en marcha de una dinámica de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin las desventajas de la designación de un jefe de gabinete.

De ninguna manera estas propuestas agotan la riqueza del debate en torno al nuevo régimen político para México. Por la dimensión del trabajo solicitado no es posible abordarlas todas aquí. Baste mencionar que muchas se centran en fortalecer a cada uno de los tres Poderes de la Unión y replantear las modalidades de las relaciones entre ellos.

Otros planteamientos buscan generar mejores condiciones de gobernabilidad para el país desde el momento fundacional de designación de los titulares de los poderes públicos que tiene su origen en las elecciones. Tales son,

entre otros, los casos de la segunda vuelta para la elección presidencial, el redimensionamiento de las cámaras legislativas, las reformas de los sistemas electorales para privilegiar más bien sea ya el principio de mayoría o el de proporcionalidad en la integración de los órganos representativos y la reelección de los legisladores.

Las instituciones de la democracia semidirecta —sobre todo, referéndum y plebiscito—, como complemento de la condición representativa de la República, también se han venido proponiendo para México desde hace ya muchos años; instituciones que además de alentar la participación ciudadana en torno a decisiones fundamentales, podrían servir asimismo para destrabar conflictos graves entre los Poderes de la Unión, lo que entraña tanto riesgos como oportunidades.

Si se considera que el país ha tenido básicamente a lo largo de su vida independiente tres regímenes políticos —el del liberalismo, el del porfiriato y el de la Revolución Mexicana— se apreciará lo trascendental que serán para el país las decisiones que se tomen para configurar el nuevo régimen político democrático en tanto forma de gobierno.

Coincidiendo con Sartori en el sentido de que “...difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”, también es menester advertir que la ingeniería constitucional y los diseños institucionales tienen límites claros en las realidades nacionales en las que se pretende incidir con reformas constitucionales de gran calado.

No se deben sobreestimar las dificultades de los diseños institucionales rebasados por el cambio, con relación a actitudes y los comportamientos que reflejan la cultura política prevaleciente entre los actores que han de tomar las decisiones. Con frecuencia hay quienes responsabilizan de todos los problemas a esos diseños institucionales, sin considerar que con ellos el país avanzó hasta el punto en que nos encontramos hoy y, lo que es más grave, sin hacerse cargo de las responsabilidades propias en términos de voluntad y capacidad para asumir compromisos y cumplirlos.

Sin dejar de reconocer la necesidad objetiva de cambios institucionales, debemos cuidarnos de su promoción sin armonizarlos con la cultura política prevaleciente, ya que de otra manera estaríamos legislando para el “acátese

pero no se cumpla” que tanto daño y simulación ha implicado desde la época colonial. Cambios institucionales y cambios en los comportamientos colectivos deben ir de la mano si queremos tener éxito en la reforma del Estado mexicano. En tal sentido más que una opción de estrategia adoptada deliberadamente, el gradualismo es una condición de realismo que se impone por sensatez para darle eficacia a las decisiones que deban ser adoptadas.

En el marco del institucionalismo contextualizado que postula, Dieter Nohlen con frecuencia nos recuerda que “el contexto hace la diferencia” en cuestión de avances institucionales y que contexto es historia, cultura, costumbres, prácticas, correlación de fuerzas y sistema de partidos, entre otros aspectos relevantes, que no pueden eludirse si se quiere una reforma del Estado a la vez viable y eficaz.

La reelección: re-discutir, re-definir

Javier Oliva Posada*

Con frecuencia se encuentran estudios y análisis comparados respecto a determinadas variables en la conformación de los sistemas sociales y políticos. Índices de transparencia, datos sobre productividad y competitividad, también referentes a la capacidad de los sistemas educativos para preparar a los alumnos en la búsqueda de un empleo calificado. Por supuesto, también en lo politológico se observan planteamientos a propósito de la madurez y la consistencia de la cultura cívica y política de la ciudadanía; de la conducta de las élites políticas, así como del funcionamiento del sistema de partidos políticos y de las leyes vinculadas a la práctica de los objetivos de la representación.

Por lo que hace a los criterios de comparación y contrastación de asuntos como el financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación, entre otros, en acercamiento al objeto de estudio, estas variables nos preparan rumbo al análisis de la representación y el funcionamiento de las asambleas legislativas. En términos generales, existe una correlación entre el diseño institucional de la democracia y las características generales de

* Doctor en Ciencias Políticas y profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrito al Centro de Estudios Políticos.

la sociedad. Por ejemplo, los criterios para establecer el número de asientos en las asambleas o de la elaboración de las leyes y sus reglamentos, ilustran esa tendencia.

Si bien esto puede ser evidente, es necesario subrayar que la compleja construcción de cada sistema político, así como el desarrollo de los procesos políticos y electorales, responden a su vez a dinámicas sociales, culturales y antropológicas. Así, puede observarse en la serie de precisiones jurídicas la reelección presidencial en Estados Unidos como resultado de acontecimientos que marcaron la historia de ese país. O bien la no reelección presidencial en la redacción original en la mayoría de las constituciones de los países sudamericanos luego de la vuelta a la democracia.

En este breve ensayo se trata, pues, de llamar la atención respecto a la estrecha relación y condicionamiento entre dinámica sociohistórica y el diseño institucional y jurídico de un sistema político. Max Weber explica de manera nítida la relación, por ejemplo, entre los tipos de liderazgo y de conducción de la política con relación a las fuentes mismas del poder.¹ En su estudio fundacional Weber también profundiza sobre la dominación y sus características, pero sobre todo en lo que concierne a la tendencia “patrimonialista” para mantener el poder.² Condición extensiva a las diversas formas de dominación son los beneficios económicos devengados desde las altas posiciones del poder, uno de los alicientes y problemas que la democracia del siglo XXI sigue enfrentando.

Un posicionamiento respecto del poder político y su naturaleza hace comprensible, a grandes rasgos, las especificidades de los hábitos, las leyes y los procesos políticos en un sistema determinado. Las modificaciones a puntos de soporte en el proceso de representación, como en el caso de la reelección y la no

¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, cap. IX, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

² “Como ocurre con otras formas del poder, en la dominación no existe de ningún modo una tendencia exclusiva o siquiera constante, por parte de sus beneficiarios, a perseguir puramente beneficios económicos o a ocuparse preferentemente de bienes económicos. Mas la posesión de bienes económicos y, por consiguiente, de poder económico, es con frecuencia una consecuencia, y muchas veces una consecuencia deliberada, del poder, así como uno de los más importantes medios”, Max Weber, *op. cit.*, p. 695.

reelección, conducen a profundizar tanto en la trayectoria del concepto como en su aplicación. Precisiones sobre los periodos consecutivos³ o bien respecto de las excepciones de los casos, nos llevan a la conclusión de que hay más acepciones técnico-jurídicas y políticas de “reelección” que de “no reelección”. Mas en el contexto de “el malestar de la democracia”⁴ nos encontramos en un ambiente en que la capacidad de respuesta de las asambleas y congresos, así como de los aparatos gubernamentales de cualquier signo ideológico y parte del mundo, no alcanzan a responder ni en suficiencia ni en oportunidad a la serie de exigencias y atención de conflictos contemporáneos. Y lejos de abrirse a la participación política de la ciudadanía, parecen marchar en sentido opuesto, al cerrar opciones y restringir la movilidad que de suyo implica la democracia.⁵

La premisa del proceso electoral en sí mismo, de lo que implica delegar la representación —confiar la decisión a los legisladores o poderes ejecutivos—, es esencialmente un asunto de confianza en la buena y provechosa conducción de los asuntos públicos en beneficio de la más extensa mayoría. No obstante, debe considerarse como punto de partida central las condiciones en que la democracia contribuye a su propio fortalecimiento. Esto es: qué tanta y oportu-

³ “Colombia decidirá en referéndum sobre reelección de Uribe”, *El País*, Madrid, 18 de diciembre 2008. La nota lleva como primer párrafo: “La Cámara de Representantes de Colombia aprobó en la madrugada del miércoles el proyecto de convocatoria de referéndum que permitirá al presidente Álvaro Uribe, repetir mandato en 2014. El texto fue aprobado en una sesión extraordinaria convocada por el Gobierno en el último día del año legislativo, lo que se interpreta como una señal clara del deseo de Uribe de ser reelegido en 2010”. Por las circunstancias de lucha contra narcotraficantes, guerrillas y paramilitares, el presidente Uribe ha gozado de una muy amplia aceptación en sus dos gobiernos. Esto ha servido de base para la legitimación en el proceso de modificaciones sucesivas al texto constitucional y abrir la opción a subsecuentes mandatos, cuando en la redacción original solamente se permitía un solo periodo de cuatro años sin opción a ningún tipo de reelección.

⁴ Víctor Pérez-Díaz, *El malestar de la democracia*, Crítica, Madrid, 2008.

⁵ “El Parlamento venezolano apoya la enmienda constitucional a favor de Chávez”, *El País*, Madrid, 18 de diciembre de 2008. El planteamiento de la Asamblea Nacional es de modificar la Constitución para permitir la reelección indefinida en la Presidencia de la República. Bajo esa premisa el presidente Hugo Chávez podría presentarse para los comicios de 2012 y estar en condiciones de acumular, al menos, 18 años en el poder, luego de haber sido electo por primera vez en 1998. Cabe recordar que ya en referéndum fue rechazada (diciembre de 2007) esta enmienda constitucional.

tuna capacidad tiene frente a los desafíos de las sociedades contemporáneas en nuestra región latinoamericana.⁶

Sentido de la elección para el ciudadano y el sistema de partidos políticos

¿Qué significa votar? O, incluso, ¿para qué se vota? La elección, en un sentido amplio, es un proceso racional de decisión. Es una facultad por la cual el individuo manifiesta una predilección o inclinación con base en elementos subjetivos e información objetiva. Así, de forma más específica, votar implica una decisión previamente adoptada cuya validación se ejerce en el momento de emitir el sufragio. En ese simple pero también fundamental proceso se sostiene la democracia como sistema de representación sustentado en la confianza en relación con: *a)* la utilidad de cada una de las boletas contadas y *b)* el compromiso adquirido por quien resulte vencedor gracias a la mayor cantidad de votos en su favor. Ambos elementos constituyen la base de la moral política y democrática.

A su vez, el valor de la confianza es un elemento articulador entre lo público y lo privado, pero que concierne directamente a la buena marcha del asunto colectivo, pues contiene la más importante de las cualidades para que la democracia y la sociedad funcionen,⁷ ya que, por una parte, la delegación de

⁶ De acuerdo con los datos del Latinobarómetro 2007, 54% de la población apoya la democracia por un magro 37% que se siente satisfecha con ésta. Ambas cifras nos remiten tanto a los resultados en cuanto a políticas públicas, pero también y de forma directa es un cuestionamiento de fondo a la capacidad de operación y gestión de representantes y gobernantes electos.

⁷ Luis Villoro, *El poder y el valor. fundamentos de una ética política*, Colegio Nacional/FCE, México, 1997. “Por consiguiente, una ética política tiene por temas; 1) Determinar cuáles son los valores comunes, dignos de ser estimados por cualquiera; 2) Fundar en razones el carácter objetivo de dichos valores; 3) Indicar los principios regulativos de las acciones políticas para realizarlos”, p. 74. La capacidad vinculante de las decisiones en política —se entiende que en una forma de gobierno democrática— demanda de los tomadores de decisiones una elevada consideración respecto de sus procesos generadores de acuerdos. La ratificación a esa confianza, en efecto, es el voto emitido en el proceso electoral siguiente.

la representación implica la certeza de que quien resulte designado cumplirá con el mandato popular (de ver, proteger y ampliar los intereses de la colectividad) luego de que por su persona, perfil, programa y diseño de campaña resultó vencedor. Por otra, la confianza se extiende a las estructuras donde se discuten y votan las propuestas y programas de atención a los requerimientos de la agenda nacional: los trabajos parlamentarios, cuya función principal es atender las expectativas de la ciudadanía en su conjunto, para alcanzar mejores condiciones de vida y, sobre todo, contar con herramientas que le permitan disponer de un futuro cierto.

La función legislativa estipula que para hacer de la Constitución el referente principal como vía de articulación entre el mandato popular y la creación legislativa, el perfil y la acción del parlamentario implican el puente de comunicación y legitimación entre el Congreso, o Asamblea, y el elector.⁸ Por tanto, además de sus implicaciones jurídicas, votar representa la variable de máxima vinculación entre el sistema político y el sistema social. De allí que su construcción y sus posteriores condiciones de adaptación exigen un cuidado mayor en tanto se trata de ajustar la trayectoria histórica de las instituciones que le han dado soporte al andamiaje de la democracia y la participación.

Ahora bien, desde la perspectiva misma de la dinámica social, es importante precisar que la elección como método de selección no es un proceso social en sí, pues en todo caso es una acumulación de preferencias individuales. Es decir, la competencia por el sufragio al culminar el día de los comicios no se refiere sólo a un asunto de tendencias colectivas, sino también a compromisos personalizados y de allí el sentido de la agregación o suma de voluntades. En una supuesta igualdad de circunstancias, los competidores comparecen ante los electores, dispuestos a aceptar su decisión, cualquiera que sea. Las formas para

⁸ Andrea Manzella, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987. En particular el capítulo VII, a propósito de la relevancia del acto generador de leyes. Así, la atención al proceso legislativo atiende en primerísima instancia la generación de leyes que procesan la articulación de la sociedad y el Estado de derecho. Mediante el trabajo en comisiones, el Poder Legislativo atiende con oportunidad y precisión las expectativas y necesidades. Dicha atención refleja la capacidad y profesionalización de la representación en las áreas de apoyo parlamentario y en la generación de acuerdos entre los representantes.

contender y los recursos disponibles también son parte central de la democracia y de sus criterios de justicia social. Propiciar las bases para una competencia más o menos equilibrada por el voto es, en sí mismo, un componente de la confianza en las instituciones.⁹ En caso contrario, se abonan las causas para las movilizaciones y protestas extralegales, a fin de presionar fuera de los ámbitos naturales de negociación, y obtener respuestas a determinadas demandas.

Por una parte, las fórmulas legales de la contienda, al demandar el voto de los ciudadanos, presentan y comprenden a los ciudadanos con capacidad para reflexionar y decidir. La base de la igualdad en la posibilidad de la representación radica en las condiciones equivalentes para competir por el voto. De allí que la democracia no se limite a quiénes se elige, sino también a *quiénes comparecen*, en el entendido de que una atmósfera de justicia en la disposición de prerrogativas le confiere al proceso mismo la calidad de democrático. En este punto la democracia, además de sus características sociales y políticas, tiene una función principal como legitimadora del sistema en su conjunto. De esa forma, una democracia procedimental deficiente o de dudosa calidad en la composición de las listas de los contendientes tiende a debilitar la confianza en la misma democracia, en las instituciones y las leyes, pero sobre todo la confianza¹⁰ para atender y solventar los problemas más serios de la agenda nacional en cuestión.

⁹ Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, París, 1997. “Todo régimen pluralista supone que cada uno de los adversarios conserva un mínimo de confianza en el otro: es decir, que el otro cree que quien gane la posición no abusará del poder al llegar al gobierno”, p. 56. Esto es un punto central en cuanto a la credibilidad del proceso electoral, al mismo tiempo que al desempeño del gobernante en turno y su apego a las reglas éticas de la democracia. Si no hay condiciones para suponer que la oposición puede ganar, no hay leyes, instituciones, partidos políticos, candidatos ni electores que fortalezcan el sentido cívico de elegir.

¹⁰ John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1985. “La desconfianza y el resentimiento corroen los vínculos del civismo, y la sospecha y la hostilidad tientan al hombre a actuar de maneras que de otro modo evitaría. Así, mientras que el papel distintivo de las concepciones de la justicia es especificar los derechos y deberes básicos, así como determinar las porciones distributivas apropiadas, la manera según la cual una concepción lo hace, es susceptible de afectar los problemas de eficiencia, coordinación y estabilidad”, p. 23.

Desde los inicios de la formalización de la democracia liberal, John Stuart Mill defendió los principios de la nominalidad del voto. No obstante, desde aquella época se reconocía que la influencia de ciertos factores ajenos a la voluntad del elector podría incidir en su selección. Esto es, que los candidatos recurrieran a ciertos procesos no legales y esencialmente emocionales para atraer el voto. Siguiendo con ese argumento, la composición de una sociedad en distintas clases sociales y estamentos, daba paso a que hubiera votantes (la minoría) con más elementos e información que otros (la mayoría) para tomar su decisión. La cuestión radicaba y radica en que la susceptibilidad para incidir en un sentido u otro del votante ha sido una de las grandes polémicas éticas, legales y económicas de las campañas y procesos electorales.

De hecho, en la Ballot Act de 1867, en Inglaterra, la promoción del voto secreto se enfocó precisamente a establecer una medida definitiva contra la intimidación y el soborno,¹¹ reconocidas prácticas para manipular las preferencias y garantizar la preservación de las condiciones que favorecerían los intereses de los terratenientes. De tal forma que la preocupación presente en la democracia contemporánea es vigente a propósito de dos pendientes: el primero, sobre las garantías para que el decisor pueda actuar sin mayores perturbaciones al momento de emitir su sufragio. El segundo se refiere a la posibilidad de que los grupos de interés predominantes y las élites políticas pretendan sostener las condiciones que hasta ese momento les son favorables. En este punto es preciso recordar que, en el marco de un proceso histórico, las elecciones son basamento de la legitimidad de la autoridad y la ley, y que mediante el ejercicio de la votación y el trabajo de las asambleas legislativas se alcanzan la estabilidad y la certeza en el desarrollo de la nación. De allí que la consistencia política y las capacidades de los candidatos sean en primera instancia el criterio bajo el cual el ciudadano puede emitir su voto.

Algunas de las consecuencias de la democracia y sus condiciones de competencia en el siglo XXI se caracterizan por la articulación de intereses de todo

¹¹ John Rokkan, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, t. 5, voz "elección", Aguilar, Madrid, 1968.

tipo en torno a las estructuras y los sistemas de representación política. Ya sea en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo, la complejidad de la dinámica social ha producido situaciones tales y una acumulación de contradicciones que han conducido a que cada elección sea un “nuevo futuro en el presente”. Ya sea que se trate de las elecciones presidenciales del 4 de octubre de 2008 en los Estados Unidos o bien de la renovación de poderes locales en Venezuela (el 24 de noviembre del mismo año), cada competencia electoral recibe la atención de los ciudadanos y contiene, en sí misma, una nueva definición, el inicio de una nueva era, el ajuste plebiscitario y, en resumidas cuentas, la certificación de “un antes y un después”.

El nivel de competencia y de tensión que originan los procesos electorales también se ha traducido en una marcada incidencia de las más imaginativas, manipuladoras y comprometedoras técnicas de campaña que cuentan con financiamientos opacos y que, por lo mismo, condicionan las futuras acciones de los candidatos electos. En ese sentido, devolver o pagar favores es una de las cuestiones más señaladas en las contiendas democráticas y cómo sus efectos negativos vulneran al candidato y a su partido, pero también a las autoridades, a las leyes y, por tanto, a la democracia en sí misma, en términos estructurales.

De allí que la fusión entre la persona y la institución favorece la tesis weberiana del “patrimonialismo”, sobre todo en lo que hace al régimen presidencialista. La personalización del cargo debilita las estructuras y dirigencias partidistas, en tanto el practicismo o visión práctica del dirigente o líder sustituye las plataformas electorales y, más grave aún, genera que las decisiones se tomen en función de los intereses coyunturales y/o de la aceptación de dichas decisiones; lo condiciona a los índices de popularidad y aceptación.¹² En este punto y considerando las aportaciones de Duverger en cuanto a las condiciones de confianza para competir por los cargos en disputa y la no utilización abusiva de los recursos que otorga el poder para garantizar la continuidad en los mis-

¹² Jacques Julliard, *Essai sur la démocratie d'opinion*, Flammarion, París, 2008. “En total existen, pues, tres instancias o etapas de la expresión de la voluntad popular: el sufragio, la opinión y la calle. El sufragio implica la universalidad; la opinión, la permanencia; la ‘calle’, la intensidad. La opinión ocupa un lugar intermedio. A diferencia del sufragio, ésta no tiene autoridad legal alguna; es un poder de hecho, como el de la calle”, p. 41.

mos, en el caso de los países latinoamericanos el tema de la reelección se torna mucho más complejo que una mera moda analítica o para favorecer a tal o cual grupo, dirigente o partido. Ante las evidencias de graves errores de conducción en los asuntos del gobierno y el Estado, va de por medio la pérdida de una de las válvulas liberadoras de presión social sobre el sistema político: el acceso de dirigentes, grupos y organizaciones diversos a los puestos de decisión.

La coordinación entre sistema político y condiciones de competencia electoral nos remite a la esencia de la práctica política misma en un caso determinado. Sea en Estados Unidos o en Brasil, en México o Venezuela, lo que implica un régimen presidencialista, la reelección consecutiva en cualquiera de las posiciones en juego y sus modalidades conduce a su vez a estudiar la naturaleza del sistema de partidos políticos, las reglas internas para la selección de candidatos y así hasta referirnos a las relaciones con la ciudadanía.

La formulación de la no reelección consecutiva en México. Apuntes

“El día primero de enero de 1932, en el Salón de Actos del Partido Nacional Revolucionario, se efectuó la sesión inaugural del Primer Congreso de Legislaturas de los Estados a que había convocado el Comité Ejecutivo del mismo partido”.¹³ El objetivo era analizar la conveniencia de la eliminación de la reelección consecutiva en todos los cargos, a excepción de los de gobernador y presidente de la República, que por una sola y única ocasión podían ejercerse. Así, en un mensaje enviado a la estructura del PNR, se invitó a la Convención de Aguascalientes —el 30 de octubre de ese año— para analizar como único punto “el principio revolucionario de la no reelección”.¹⁴

Luego del asesinato del presidente electo (Gral. Álvaro Obregón, en todo caso reelecto), la discusión se fue incubando en la opinión pública y en los grupos que conformaban al entonces PNR. Luego de la renuncia del presidente

¹³ Instituto de Capacitación Política, *Historia general del PRI*, t. 1, México, 1981, p. 253.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 258-259.

Gral. Pascual Ortiz Rubio y en atención a la necesidad de acelerar la incorporación de nuevos grupos al interior del naciente sistema, el Gral. Plutarco Elías Calles fue impulsando la propuesta de la no reelección consecutiva,¹⁵ principalmente en los cargos de diputado federal y senador de la República. “La renovación continua de los integrantes de la Cámara de Diputados busca introducir movimiento y novedades en el órgano legislativo para contrarrestar la posible pasividad de los senadores. Con este distingo se ha buscado combinar dos tendencias opuestas: la que tiende a cambiar y la que tiende a conservar...”,¹⁶ sobre todo si se atiende, además, a los casi 10 años que transcurren de la fundación del PNR a la del Partido Acción Nacional en 1939. De tal manera que las condiciones de cambio en la sociedad mexicana, así como de la muy posible vuelta de la paz social en el país, demandaban mejoras en las condiciones de representación política y partidista. El paso dado para reformar la Constitución, previa Convención Extraordinaria del PNR, en la recta final del mandato del Gral. Abelardo Rodríguez, indica la prioridad en cuanto a la preocupación por la legitimidad del naciente sistema político.

Así, el 29 de abril de 1933 se reforma el artículo 59 constitucional, para impedir la reelección consecutiva en el mismo cargo para todos aque-

¹⁵ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI, México, 1982. “El PNR tenía necesidad de fortalecerse en vistas a la sucesión presidencial, y por esta razón el hombre de Guaymas (Plutarco Elías Calles, se entiende. N.A.) había dado luz verde al proyecto de establecer la ‘no reelección’ para los senadores y diputados al Congreso de la Unión y, en particular, para el Presidente de la República. Aunque en el círculo de sus amigos más próximos, muchos de ellos se oponían a esta decisión, Calles había comprendido la importancia de darle una mayor movilidad al personal político”, p. 141. Dado que luego de terminada la lucha armada, los grupos en posiciones de poder, sea local o nacional, estaban impidiendo la llegada o participación de nuevos grupos, lo que extendía una percepción negativa de la misma Revolución Mexicana. Se trataba, en sí, de la consolidación de una vía para legitimación de la misma y la de sus principales dirigentes.

¹⁶ Elisur Arteaga, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, Oxford University Press, México, 2000, pp. 226 y ss. El autor también hace referencia a las características del presidencialismo mexicano, en tanto la no reelección consecutiva de legisladores le permite el titular del Poder Ejecutivo mantener el equilibrio de fuerzas hacia el interior de su partido.

llos puestos de elección popular, bajo cualquier fórmula o circunstancia.¹⁷ Dicha reforma se convertiría en uno de los sustentos del sistema político mexicano y de sus procesos de representación político-electoral. Es de considerar que en tanto la ampliación de la no reelección consecutiva se fue instalando como un hábito de la clase política, la práctica parlamentaria y los grupos dirigentes del PNR, PRM y PRI —hasta la época del pluripartidismo y la alternancia en el Poder Ejecutivo— fueron imponiéndose en la promoción (o cerrazón) de candidaturas.

La aún reciente construcción del andamiaje institucional de la democracia mexicana, cuyo proceso de maduración ha sido muy largo,¹⁸ exige de los partidos políticos, candidatos, representantes y cuadros, el establecimiento de procedimientos que al menos sean satisfactorios hacia el interior. La búsqueda de perfiles “más ciudadanos” en cada proceso electoral federal es un claro indicio de un dilema en perspectiva ideológica: la necesidad de votos a cambio de posiciones a personalidades. Ese dilema cobra vida al momento de los trabajos parlamentarios, así como en la construcción de determinados posicionamientos considerados claves.

Incluso la imposibilidad para llegar a acuerdos en los procesos internos de los partidos políticos ha dado paso a una formidable lista de escisiones, rupturas y confrontaciones al interior de las estructuras, dirigencias y militancias que, en varias ocasiones, han culminado con la creación de partidos políticos de relativa influencia e irregular presencia en los procesos electorales.¹⁹ Desde el Gral. Enríquez hasta Cuauhtémoc Cárdenas —aunque no sólo durante el periodo de la historia política que comprende a ambos personajes—, dichos fenómenos muestran el aspecto frágil-rígido de los procesos decisionales en los partidos en lo que a candidaturas se refiere. Pero, por otra parte, es cierto que en el marco de la proclividad a la permanencia de grupos a nivel local o

¹⁷ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979. Para el autor, las características de la reelección o de la no reelección atienden a razones directas en la conformación del poder del caso estudiado.

¹⁸ Mauricio Merino, *México: la transición votada*, FCE, México.

¹⁹ Octavio Rodríguez Araujo y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005.

nacional, esas mismas pugnas han conducido gradualmente a la estabilización de carreras parlamentarias,²⁰ lo que en sí es una respuesta *ad hoc* del sistema político mexicano al tema de la reelección.

Mención aparte merecen los sondeos de opinión y encuestas de ya no tan reciente aparición en México, respecto a la percepción sobre actores políticos y sus grados de aceptación.²¹ Asimismo, es necesario precisar que los señalamientos a los “índices de productividad legislativa” se hacen a partir de criterios numéricos sin consideración de lo que se aprueba y de las negociaciones que supone cada votación en el pleno. Así, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación no es equivalente a la promulgación de cualquier ley secundaria. Las observaciones a propósito de la utilidad o necesidad de profesionalizar a los legisladores —muy distinta a la de profesionalizar el trabajo parlamentario—, no tiene sentido en tanto se trata de políticos profesionales que contienden por cargos de elección, además de representar intereses específicos para poder contender y, en su caso, ganar, a fin de ejercer su posición a favor de esos mismos intereses y de la población en general, cuando es el caso.

Si a ello se suman las frecuentes quejas como consecuencia de los abusos o la utilización indebida de los recursos públicos y políticos que permiten un

²⁰ David Rodríguez, *Los dueños del Congreso*, Grijalbo, México, 2004. El autor hace un pormenorizado repaso de carreras en lo individual en el Congreso mexicano, como también de los grupos que controlan durante largos periodos candidaturas y dirigencias de partidos políticos. Es interesante observar que, en los hechos, la posibilidad de la *profesionalización del parlamentario* se da de facto.

²¹ Entre otras fuentes, pueden consultarse las direcciones de Internet de las firmas: Demotecnia; Parametría; Mitofsky. En todos los casos de mediciones disponibles, los servidores públicos peor calificados, incluyendo a las organizaciones con peor prestigio, son los policías, los jueces, los diputados y senadores, así como los partidos políticos y las instituciones policiacas. Esto, lejos de ser un referente para señalar tal o cual característica del sistema político mexicano, lo que pone en evidencia es la creciente crisis de legitimidad y confianza del ciudadano al trabajo parlamentario y a lo que significa la elección de sus representantes: asignación de recursos públicos a las autoridades electorales, a los partidos políticos, a los gastos de campañas, a los contenidos de las propuestas electorales y, en general, a todo lo que signifique proceso de decisión mediante la deliberación propia de cualquier asamblea de representantes.

cargo a favor de un partido y candidato determinados²² y, por tanto, en perjuicio de los adversarios, ello obviamente fortalece en forma alguna no la competencia electoral ni mucho menos propicia vías de expresión del sufragio en condiciones de igualdad. Al respecto creemos, con John Rawls, que la justicia como virtud lo es en tanto verdad.²³ Sin condiciones de equidad para la competencia electoral, abrir la puerta a la posibilidad de la reelección consecutiva, primero en cargos legislativos federales, con el correr del tiempo llevará a discutir su ampliación a los poderes legislativos locales, posteriormente a las presidencias municipales y las regidurías, hasta concluir con la misma Presidencia de la República.

Ese es el principal elemento de consideración respecto al planteamiento sobre el tema de la reelección. Asimismo, el lema de “Sufragio efectivo no reelección” implica que los dos planteamientos —el sufragio efectivo y la no reelección— van unidos y no están yuxtapuestos o bien que pueden desagregarse. Son partes complementarias de la tesis que llevó a la construcción del sistema político mexicano.

Por esta razón no deja de ser paradójico que, en el proceso de conmemoración del centenario del inicio de la Revolución Mexicana, se insista en discutir con ánimo de reformar la Constitución para que se permita la reelección consecutiva de legisladores. La naturaleza de la política mexicana,²⁴ la antropología social y el diseño institucional brindan elementos para desaconsejar

²² Sin duda el caso más notable en la historia reciente de México se encuentra en el dictamen de declaración de validez de la elección de presidente de la República en 2006, emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando reconoce los excesos de la Presidencia de la República en funciones para promocionar y apoyar a Felipe Calderón, candidato del PAN, partido en el poder.

²³ John Rawls, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

²⁴ David Rodríguez, *op. cit.* “En el Senado el PRI ha ocupado 717 escaños, 84.5 por ciento de 848 que se disputaron para el mismo lapso (1934-2000) de los cuales se reeligieron 438, ocho de ellos sólo en el Senado, y el resto combinando uno o más periodos en la llamada cámara baja. En total el PRI ha tenido 5,339 posiciones legislativas, 69.8 por ciento de 7,648 posibles en el periodo que aquí se revisa. De los personajes que ocuparon tales posiciones, 891 fueron reelectos, es decir, la tasa de reelección priísta es de poco menos del 16.7 por ciento”, pp. 17-18.

dicha tentación. Incluso, retomando los indicadores respecto a la percepción y satisfacción de la democracia como forma de gobierno en América Latina, se observará que de ninguna manera puede reconocerse como un acierto la forma en que se han gestionado los cambios en el mundo: geopolíticos, económicos, políticos y culturales. En este mismo sentido, los tensos procesos para la adopción de nuevas constituciones con el objetivo principal de que el presidente en funciones se mantenga en el poder, no han ido acompañados de programas que hagan de la democracia representativa un referente para que prevalezcan la paz social y el respeto al Estado de derecho.

La percepción de un agotamiento de la democracia social y de su capacidad de respuesta impele a la búsqueda de opciones más oportunas y eficientes en la gestión gubernamental.²⁵ Entre esas opciones, en primerísimo lugar se encuentra la exigencia para que los procesos electorales y con ellos la actuación de los representantes elegidos, se traduzcan en acciones encaminadas a acortar la distancia cronológica entre el planteamiento de un problema y su atención. La repetición continua en los cargos no ha sido la solución, antes bien ha propiciado conflictos en la disputa elemental por esos espacios, inclusive en el propio partido postulante y, por supuesto, en el caso de los partidos adversarios.

Así, no hay elementos que permitan sostener que la reelección por sí misma resuelva o atenúe los conflictos de la democracia representativa. Tanto en un caso como en el otro, es decir, donde sí y donde no existe la reelección consecutiva, la situación es un tanto parecida en cuanto a la baja estima del trabajo parlamentario y a la lentitud para atender las agendas locales. La solución para lograr un mejor trabajo parlamentario y el fortalecimiento del Poder Legislativo, en el caso de México no se encuentra en la reelección consecutiva; más bien se vincula con la refuncionalización de los alcances y las decisiones del Congreso de la Unión. Es un asunto de oportunidad, es un tema del nuevo sistema político mexicano.

²⁵ Guy Hermet, *L'hiver de la démocratie*, Armand Colin, París, 2007.

Las gubernaturas: ¿nuevo contrapeso federalista al gobierno nacional?

“Si el sistema federal se considera mayor que el central, es porque el poder general y el local se contienen mutuamente”.

Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*.

Rafael Morales Ramírez*

Recientemente se impulsó en México el debate sobre el federalismo, a propósito de la llamada *reforma del Estado*. Sin embargo, la mayoría de las propuestas o temas que alcanzaron a discutirse no reformulan de fondo los principios ni replantean tampoco las bases institucionales sobre las cuales se asientan las formas de organización del poder local. Aquí se parte de la idea de que toda reforma del Estado federal requiere incluir una revisión de las formas de autorreproducción política de los estados-miembros.

Dado que el orden local es la balanza de poder de toda autoridad central, el análisis de la autorreproducción política de los estados es clave para entender la legitimidad de esta última. El objetivo de este artículo es analizar la capacidad de los estados para operar como un contrapeso efectivo al gobierno nacional a partir del poder de los gobernadores, del papel de los partidos políticos como agentes de intermediación y de la auto-sustentabilidad del diseño institucional (que reincorpore a los estados-miembros al proceso federativo).

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Ha sido asesor e investigador en el Instituto Electoral Veracruzano, el Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación y la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Los gobernadores: viejos actores, nuevos poderes

Los gobernadores han tenido a lo largo de la historia un papel que ha oscilado entre la rebeldía y la subordinación. Sin duda, la gran diferencia entre el sistema político *presidencialista* y el actual, si se conviene que va de 1988 a la fecha, es que éstos han renovado sus poderes formales e informales, incluso recuperando cierta autoridad. No han sido pocas las ocasiones en que han desafiado la autoridad del presidente o de los poderes de la Unión. Su política ahora es más abierta y defienden con denuedo sus formas particulares de dominio en sus regiones. Dos son las causas de este renovado papel: 1. La intersección de distintos procesos de descentralización administrativa y el aumento del gasto público federal transferido a los estados, y 2. El debilitamiento de la institución presidencial y del Senado y el robustecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. Descentralización administrativa y gasto público federal. A partir de los años setenta el gobierno federal comienza un proceso de desconcentración administrativa con el fin de atenuar los efectos de una política económica que dejó la industria en unas cuantas regiones, y que fue acompañado de un sinnúmero de medidas tendientes a impulsar la planeación regional.¹ No obstante, no sería sino hasta la gestión del presidente Miguel de la Madrid cuando habría de impulsarse una fuerte política de descentralización gubernamental, que buscó no sólo la descentralización de la administración pública federal, sino que además definía una serie de medidas que conformaron toda una política para promover el desarrollo estatal y municipal y para estimular la integración de las regiones. Los alcances de dicho esfuerzo se vieron limitados en la medida en que hasta el día de hoy los estados no han alcanzado la exclusividad en la proporción de algunos servicios como, por ejemplo, la administración y distribución de los recursos educativos. Ello se debe a que no se ha implementado un esquema de “descentralización concertada”, en el que se consideren

¹ Enrique Cabrero Mendoza, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de los desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)”, en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

las características políticas, jurídicas y administrativas de los estados a través de mecanismos de negociación y coordinación.² En su lugar, han permanecido inercias y prácticas que dejan a los estados como simples operadores de políticas diseñadas y controladas centralmente.

En apariencia, la extrema descentralización del gasto público habría de atenuar los efectos de una descentralización a medias y, sobre todo, suplir la inexplicable falta de potestades para que los estados recauden cada vez más recursos: el discurso del gobierno federal aduce que al incrementar las transferencias federales en la estructura de financiamiento del gasto estatal, se lograría garantizar los ingresos de los sujetos federados y se distribuirían los recursos sin prácticas discrecionales. No obstante, los efectos son otros: en el caso de las aportaciones federales, muy a pesar de que su gasto se encuentra condicionado al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional, que para cada tipo de aportación establece la legislación, los gobernadores pueden disponer de estos fondos casi sin control, pues los mecanismos de fiscalización son muy deficientes. Recientemente, la Auditoría Superior de la Federación encontró que del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que se entrega a los estados, en 2008 fue ejercido de forma irregular en más de 18% (aproximadamente 37 mil millones de pesos) a través del pago de profesores comisionados al SNTE. Dado que no existe una normatividad que obligue a conciliar los datos reportados por los gobiernos de los estados a la SEP con los reales, los gobernadores pueden inflar la nómina para poder exigir más recursos.³

2. El debilitamiento del presidencialismo, el ocaso del Senado y la emergencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Agotadas las fuentes informales del poder presidencial, los gobernadores pudieron disponer de las fuerzas y los recursos que en el pasado eran distribuidos de forma selectiva. Dicho agotamiento dejó al descubierto la responsabilidad que los otros poderes también han tenido para garantizar el federalismo. El Senado, por ejemplo, quedaba a solas como la instancia privilegiada para atender los conflictos entre

² La excepción en este proceso es la de la descentralización de los servicios de salud, que contó con la participación de los estados y la existencia de diagnósticos y ámbitos de intermediación que facilitaron la transferencia gradual de la operatividad de tales servicios.

³ *La Jornada*, 4 de noviembre de 2008.

los estados, de acuerdo con la facultad señalada en el artículo 76 constitucional fracción VI, que nunca utilizó, ni siquiera en los casos recientes más graves. De ahí que, y aun con la clara responsabilidad compartida por los Poderes de la Unión para garantizar los principios federales, se ha fortalecido en los últimos años una tendencia a dejar en manos del Poder Judicial toda la responsabilidad para defender los principios del federalismo y para atender la amplísima vida de los estados. En la conocida iniciativa de reformas a la Constitución de diciembre de 1994, se planteó la necesidad de consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad, ampliando su competencia para dirimir controversias entre los órdenes de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Dos años más tarde, se permitió que el Poder Judicial, a través del Tribunal Electoral, se encargase de: 1) tutelar los derechos político-electorales del ciudadano frente a actos emitidos por autoridades federales como locales, ambos en materia electoral; y 2) atacar la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales en los estados de la federación.

A pesar de que la responsabilidad de la Corte ha aumentado como garante del federalismo, no cuenta con medios coercitivos para hacer valer sus resoluciones. No han sido pocos los casos en que los gobernadores le han desafiado, incluyendo al Tribunal Federal Electoral, por lo que sus decisiones han quedado sujetas a la voluntad del presidente para hacer que éstas se cumplan, como se demostró en el caso del gobernador Víctor Cervera Pacheco, de Yucatán, quien desafió al propio tribunal y a dos presidentes de la República, consecutivamente.⁴ En principio, el que la Corte cumpla con diversas funciones no representa ningún problema a menos que el resto de las instituciones encargadas de dirimir los conflictos intrafederativos no efectúen las tareas que constitucional y legalmente tienen asignadas, permitiendo, por así decirlo, que se gobierne desde el Poder Judicial. Al final, es evidente un acuerdo tácito por el cual el Senado se va desentendiendo de su responsabilidad para atender los conflictos e intereses de los estados, pues no existe evidencia que demuestre su

⁴ Rafael Morales, "La imagen de los gobernantes en México: el cacicazgo de Víctor Cervera Pacheco en Yucatán", en *El Catoblepas. Revista crítica del presente*, núm.o 47, enero de 2006, p. 4, en <http://www.nodulo.org/ec/2006/n047p04.htm>

decidida intervención. Esto indica cómo algunas instituciones pueden dejar de ejercer ciertas facultades sin ser responsables por ello y cómo otras pueden ir adquiriendo nuevas atribuciones, con las cuales logran cumplir las mismas funciones. De manera que puede decirse que fue la Corte, a partir de 1994, y no el Senado o el Poder Ejecutivo, la institución encargada de canalizar las fuerzas que demandaban una respuesta dentro del proceso federativo.

¿Qué partidos para el federalismo?

Son muchas y variadas las funciones que cumplen los partidos en un régimen, pero, en general, se les concede importancia como órganos de canalización política. Así, se les analiza y critica por su capacidad para atender las demandas de la sociedad, por su disposición para incorporar en sus agendas las temáticas más amplias y variadas y encontrar una posición entre políticas francamente opuestas. Se les otorga reconocimiento y el monopolio para presentar la totalidad de las candidaturas para los cargos de elección popular y se les cuestiona cuando los candidatos no cuentan con los méritos o las cualidades para ejercer el poder. También se encargan de la movilización de ideas, de moldear la opinión pública o de promover las lealtades cívicas más acendradas, aunque llegan a polarizar a electorados enteros cuando recurren a la política negra o a las campañas de odio. Finalmente, se comportan como órganos de conflicto cuando enarbolan las demandas más sentidas de grupos que buscan el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado.

Existe una función que, aunque central, no ha tenido la atención suficiente: la de servir como mecanismos de integración *dentro del sistema político federativo*. Su importancia reside en que a través de ellos se hace efectivo el principio de la soberanía local, mediante elecciones democráticas. A diferencia de los partidos en una democracia, las funciones que éstos cumplen en el federalismo son sustancialmente distintas,⁵ pues este régimen implica la existencia

⁵ Rafael Morales, "La reforma 2007-2008: ¿hacia un nuevo federalismo electoral?", ponencia preparada para el xx Congreso Nacional de Estudios Electorales, celebrado los días

de dos sistemas de partidos —uno local, otro federal— para un solo ciudadano. Por ello se ven obligados a desarrollar un tipo de organización que sea capaz de presentar candidatos en todos los niveles, de postular una agenda nacional, traducirla a las entidades federativas, de manera que todas las unidades colaboren en el triunfo global del partido, sin que éstas pierdan su autonomía para postular a sus candidatos y llevar a cabo sus propias campañas, locales o regionales. Su papel es el de permitir, dentro del federalismo electoral, la autorreproducción política de las entidades federativas, es decir, la soberanía local.

En México se promueve desde la Constitución el monopolio de los partidos nacionales para la competencia nacional. Esto, que pareciera una obviedad, no lo es en un régimen federativo. Existen barreras a la entrada de los partidos locales, pues éstos no pueden competir en el terreno federal, mientras que los nacionales sí pueden hacerlo en el terreno local. Desde el siglo pasado, un acuerdo tácito en la reforma electoral de 1946 dejaría en manos de las organizaciones nacionales la elección para presidente de la República y para el Poder Legislativo. El resultado es patente: se reafirma la centralización de los grandes partidos nacionales (que en muchos casos terminan administrando las prerrogativas de sus unidades estatales), se limita la representación de los partidos pequeños y se impide que ingresen a la competencia nuevas alternativas.⁶ A su vez, los gobiernos locales pierden fuerza, pues los partidos en este orden no tienen la suficiente capacidad para llevar al seno de los partidos o de las arenas de representación nacionales las demandas de una entidad o región. Este federalismo electoral genera entonces las condiciones para mantener una enorme volatilidad de los partidos estatales, pues no gozan de un doble presupuesto como su contraparte nacional. La mayoría de las veces sólo permanecen en la liza electoral por la fuerza de *clivajes* o conflictos muy focali-

12, 13 y 14 de noviembre de 2008, en la ciudad de Morelia, Michoacán, en la mesa “Las reformas electorales federales y locales”.

⁶ Rafael Morales, “Partidos locales en el Distrito Federal. Criterios para una reforma electoral”, ponencia presentada en el foro Hacia el fortalecimiento de las instituciones y los procesos electorales en el D.F. (2-9 de mayo de 2007), organizado por la Asamblea Legislativa del D.F., en la mesa de “Partidos locales”, Sala Cuicacalli de la UAM-Iztapalapa, 7 de mayo de 2007.

zados y cortoplacistas. Para convertirse en un contrapeso efectivo del gobierno nacional los estados requerirán partidos estatales con capacidad para competir en elecciones nacionales legislativas, como se discutirá a continuación.

El federalismo mexicano: reforma sin argumentos

Toda propuesta de reforma institucional se encuentra limitada por las insuficiencias de los principios y de la teoría misma del federalismo.⁷ Pero la reforma al régimen federal ha estado plagada de ocurrencias y visiones que no hacen sino magnificar las insuficiencias de la doctrina misma. Primero porque el Senado se mantiene intacto, lo que pone a los estados fuera del proceso político federativo.⁸ Después, porque éstos cuentan con escasas potestades políticas, fiscales, financieras y presupuestales. Por esta razón no es de sorprender que la gran debilidad del arreglo federal mexicano sea el abuso que se hace de la autonomía de los municipios y de los gobiernos federados. Para muchos analistas la meta de una reforma sería lograr una participación más articulada de los dos órdenes, donde se especifique con claridad la distribución de funciones y competencias.⁹ Visto así, la cuestión pareciera muy simple: reducir todo a una mera reclasificación. No obstante, el “reparto” de las competencias, algo aparentemente sencillo, ha sido en realidad el problema político por excelencia del federalismo. Ni siquiera los *federalistas* resolvieron la paradoja de que el fortalecimiento de un poder sólo podría realizarse a expensas de otro.¹⁰

Como se comentó ya, la descentralización política, el debilitamiento del Senado y la Presidencia, han devuelto a los gobernadores a un primer lugar

⁷ José Barragán Barragán, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, IJ-UNAM, México, 2007.

⁸ Rafael Morales, “Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XLV (3), 181, México, julio-septiembre de 2005.

⁹ Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰ Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, pp. 33-34.

en la política nacional, con un activismo que les permite lo mismo oponerse a una reforma constitucional que formar coaliciones regionales para apoyar a un candidato presidencial, incluso distinto al de su partido. Agotados los ámbitos tradicionales de negociación del Estado, la Conferencia Nacional de Gobernadores ha intentado cumplir el papel de instancia de concertación y contrapeso al poder presidencial, cuestionando con ello la dependencia fiscal y política de los estados hacia las decisiones del centro. Su posición es contar con mayor capacidad para que participen en la hechura de la planeación nacional y en la iniciativa de leyes, a través de un consejo de Estado. Hasta hoy, los gobernadores no cuentan con la potestad para iniciar leyes (artículo 71), como si no fueran autoridades legítimas, capaces de identificar los problemas más apremiantes de la gente. Esto significa que debe ser revisada también la facultad para que los estados puedan asociarse, sobre todo en aquellas tareas de política pública que demanden la consecución de esfuerzos comunes.

No obstante, la reforma del Estado, discutida a todo lo largo de 2007, dejará al régimen federal más o menos en sus mismos términos. De ahí que sea necesario insistir en que una secuela de fraccionar el poder y dividir funciones es que mientras más borrosa sea la posesión del poder real, más efectivos pueden ser los equilibrios políticos. Se trata de una consecuencia no sólo deseable, sino además probada. Existe evidencia empírica sobre cómo ciertos modelos de democracia resultan más adecuados a sociedades plurales, como la mexicana. El modelo consensual, estudiado por Lijphart, supone: *a)* gobierno federal y “descentralizado”; *b)* división del Poder Legislativo en dos cámaras fuertes constituidas de forma distinta; *c)* sistemas multipartidistas; *d)* constituciones rígidas, posibles de enmendar únicamente con mayorías extraordinarias y *e)* sistemas en que las leyes están sujetas a revisión judicial.¹¹ Así pues, los regímenes consensuales resultan más proclives a una mayor participación en el gobierno y a la toma de acuerdos sobre políticas.

Debe advertirse que las ventajas descritas sobre el federalismo como división del poder pueden anularse debido a la posibilidad del régimen presi-

¹¹ Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (Colección Ciencia Política), Ariel, Barcelona, 2000.

dencial de producir “resultados alternativos”. Conforme a cierta combinación, los sistemas presidenciales pueden producir una concentración del poder, un gobierno unificado de un solo partido, o una dispersión desde un gobierno dividido con varios partidos. Por ejemplo, aquellos regímenes que combinan instituciones mayoritarias (elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo, esquemas unitarios, sistemas unicamerales, etcétera) son más proclives a la concentración del poder en el presidente y su partido. En cambio, aquellos otros en los que se combinan instituciones consensuales (elecciones escalonadas, bicameralismo, no centralización, representación proporcional, etcétera), es más probable producir un gobierno con control dividido del Congreso. Llevada al extremo, con un poder muy concentrado en la figura del presidente y en “mayorías absolutas” en el Congreso, la primera combinación resulta más perniciosa para la división del poder federalista, pues eclipsa los poderes dispersos y los sujeta a los intereses nacional-presidenciales.

Las gubernaturas: ¿una balanza efectiva?

El poder de los estados federados no ha sido reconocido como un elemento imprescindible en los contrapesos propios de la división de poderes, es decir, como una balanza vertical del gobierno nacional-presidencial. La cuestión se ha reducido al problema del reparto de competencias, en particular a aquellas que se refieren a políticas comunes que facilitan la cooperación. Aunque el reparto es muy importante, por otro lado parece que ningún federalismo puede ofrecer resultados óptimos si no incorpora constitucionalmente a las regiones en el proceso de distribución del poder nacional, como una medida de protección frente a los resultados alternativos de todo régimen presidencial. Puesto que el Senado ha sido históricamente la institución menos federalista del régimen, facilitar a los partidos competir por escaños resultaría una fórmula que, en lo inmediato, inyectaría mayores grados de representatividad y legitimidad política. También puede seguirse el modelo alemán, en el que las regiones están fuertemente representadas en una cámara federal, con lo que se resguarda la división de poderes a favor de los estados y se permite su participación en las políticas nacionales del

gobierno federal. Ello sólo podrá ser posible en la medida en que se modifique su integración, permitiendo que los senadores sean electos de manera indirecta, y dotando a esta cámara de poderes iguales a los de la cámara baja, pero, sobre todo, asignándole poderes de veto sobre las leyes que afecten directamente a los intereses territoriales. Únicamente de esta forma los gobiernos locales podrán convertirse en un contrapeso nacional efectivo al poder del gobierno central.

Hay muchos temas que la reforma del Estado no atendió o que sólo tocó parcialmente. Aquí se parte de la idea de que un nuevo sistema de partidos, un Senado con una nueva integración y gobernadores más fiscalizados, permitirían que los gobiernos locales se convirtieran en un contrapeso efectivo al gobierno federal. Con todo, debe advertirse que ninguna reforma como la sugerida aquí dará resultado en tanto no se avance en la consolidación del Poder Legislativo y del Poder Judicial. En aquél, mientras no se le dé al Senado las mismas facultades que a la Cámara de Diputados para legislar y para aprobar el presupuesto anual federal; en el último, en tanto no se proteja constitucionalmente la autonomía regional, limitando la injerencia proveniente de las llamadas garantías federales o del centralismo del Poder Judicial federal, y dándole más protección jurídica, política y económica a los poderes judiciales locales para que puedan hacerle frente a los poderes formales e informales de los mismos gobernadores.

Comentarios en torno a las reformas constitucionales en materia penal

Verónica Román Quiroz*

Dados los términos en que se prevén las modificaciones a nuestra Constitución, el respeto y la restricción a las garantías del gobernado derivan de las preocupaciones estatales por lograr una justicia pronta y por disminuir la capacidad económica de la delincuencia organizada. Así, en lo tocante al contenido penal de los artículos 16 a 22, 73 y 115, emitimos los siguientes comentarios:

Del artículo 16 constitucional destaca

Primero: la inclusión de la partícula “hecho”, sustitutoria de la expresión “cuerpo del delito”,¹ que genera sin duda inseguridad jurídica; pues lejos de reducir

* Maestra con especialidad en Derecho Penal y doctora en Derecho por la UNAM. Además cuenta con un Doctorado por Investigación de la Universidad Hispalense de Sevilla, España.

¹ Antes de 1993, el cuerpo del delito era tan sólo explicado a través de una jurisprudencia en que se le caracterizaba con los elementos objetivos o externos que materializaban el hecho. Con las reformas constitucionales de 1993 (4 y 10 de enero) se introdujo el concepto de los “elementos del tipo penal”, enlistados en diversas fracciones e incisos en el Código de Proce-

el deber jurídico de la autoridad ministerial en cuanto a recabar los elementos probatorios suficientes y necesarios para tener por acreditada una determinada conducta encuadrable en un tipo penal y por ende sancionada, se amplía la posibilidad de ser señalado de la comisión de un “hecho” y consecuentemente “vinculado a un proceso”.

Garantías en materia penal y aportaciones a la dogmática penal

El garantismo penal se ha logrado a lo largo de las construcciones doctrinarias² que aportan con precisión las distinciones a acreditar en la configuración

dimientos Penales (en el ámbito federal, artículo 168 y para el D.F., artículo 122). En 1999 (el 3 y el 18 de mayo) mediante párrafos se detalla lo que habrá de entenderse por “cuerpo del delito” (esto es, los elementos objetivos, y en caso de requerirlos, el tipo: los subjetivos y los normativos). Vale la pena subrayar, en este punto, que a partir de 2005, el artículo 168 del CFPP, sólo hace referencia a los elementos objetivos y normativos, mismo que se complementa con el numeral 134 en que se incluyen los elementos subjetivos específicos. En cambio, en el artículo 122 del CPPDF se establece que el cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se demuestre la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso, según lo determine la ley penal.

² El modelo de la concepción clásica del delito nace a partir de las ideas propuestas inicialmente por Carrara en Italia y, posteriormente, a partir de la separación iniciada por Rudolph von Jhering en 1867, de la contrariedad de la acción con las normas jurídicas y una censura a la disposición anímica del sujeto, utilizando algunos postulados de Bechmer. Consúltese Hans Welzel, *Derecho penal alemán*, 11^a ed., traduc. Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez, Ed. Jurídica de Chile, Chile, 1976, pp. 60, 73.

Tal criterio naturalista de división, consistente en asociar al lado objetivo del hecho al tipo y el subjetivo a la culpabilidad, tuvo que soportar algún menoscabo, pues Hegler y Mezger probaron la existencia de elementos subjetivos (como el ánimo de apropiación en el hurto) de los que dependía la propia antijuridicidad del hecho (los llamados elementos subjetivos del injusto). Bernd Schünemann, *El sistema moderno del derecho penal: cuestiones fundamentales, estudios en honor a Claus Roxin en su 50° aniversario*, traduc. Jesús María Silvea Sánchez, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 50-53.

Para Jescheck los precursores de la teoría finalista son Weber, E.A. Wolf y Graf zu Dohna. No obstante, el concepto del delito del finalismo quedó completado por la nueva teoría de los delitos de omisión, debida a Armin Kaufmann, quien los concibió como tercera forma general de aparición del hecho punible. Véase Rafael Márquez Piñero, “La dogmática jurídico-penal

del vasto y complejo número de comportamientos humanos constitutivos de los catálogos descritos por el legislador mediante la dogmática penal.

2. Elementos objetivos, subjetivos y normativos de la descripción legal

Se ha hecho indispensable la acreditación de los diversos elementos objetivos, subjetivos y normativos previstos en cada hipótesis legal, para diferenciar las conductas desplegadas por los autores o partícipes en las mismas. La alusión a las formas de su comisión (número de verbos núcleo-rectores que habrán de definirse en un hacer, un simple no hacer, o un no hacer que acarrea un resultado material); al número o características de concurrencia eventual o necesaria y definibles por lo que hace a los sujetos activo y pasivo; al bien jurídico a proteger ante su destrucción o posibilidad de menoscabo; al objeto material que en ocasiones exige un número y calidad específica; al tipo de resultado de naturaleza formal o material; a las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión requeridas, en su caso, por el tipo, pueden incluir dos o más descripciones a concretizar, si se deja fuera del análisis a los elementos subjetivos del injusto³ que darán pauta no sólo a obtener una sanción diversa, sino a delimitar la imputación a formular en contra del sujeto activo, lo que representa un atino para su garantía de defensa.

2.1 Elementos subjetivos específicos o distintos del dolo

Apartado a ejemplificar con los preceptos relativos a la privación de la libertad, pues el artículo 162 prevé que la privación de la libertad se dé “con el propósito

alemana después del finalismo”, en Sergio García Ramírez, *Liber ad honorem*, II, serie E: varios, núm. 95, UNAM, IJ, México, 1998, pp. 1251 y ss.

³ La distinción hecha por el sistema clásico, entre lo objetivo y lo subjetivo del delito se hace insostenible con el reconocimiento de los llamados “elementos subjetivos del injusto” o también denominados específicos. Véase Moisés Moreno Hernández, “Consideraciones dogmáticas y político-criminales sobre la culpabilidad”, en Roberto Bergalli y Juan Bustos (coords.), *El poder penal del Estado. Homenaje a Hilde Kaufmann*, Depalma, Buenos Aires, 1985, pp. 393-394.

de realizar un acto sexual”; el artículo 163 requiere que se prive de la libertad “con el propósito de: *a*) obtener un rescate, *b*) algún beneficio económico, *c*) causar un daño, *d*) causar un perjuicio a la persona privada de su libertad o a cualquier otra”.

Nótese que a diferencia de las reglas genéricas diseñadas para el dolo y la culpa, estos elementos se hallan en algunas descripciones legales de la parte especial del Código Penal, los cuales califican a la conducta para darle el tono diferenciador de cualquier otra conducta prevista y sancionada en el ordenamiento en comento, o aun de aquellas que no tienen relevancia alguna en el campo del Derecho Penal.

3. Textos constitucionales, el actual y el modificadorio propuesto

De ahí la importancia de precisar qué se habrá de comprender por “hecho”. Para ello, reproducimos los términos en que se contempla la redacción actual del artículo 16 y se proporciona igualmente la propuesta de reforma, respectivamente:

(...) No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el *cuerpo del delito* y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. (...)

(...) No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese *hecho* y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(...)

Segundo: se pretende constitucionalizar el *arraigo*, en procedencia exclusiva respecto de delitos cometidos por la delincuencia organizada, mediante la previsión de que:

(...) La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días. (...)

1. Naturaleza y finalidad de decretar el arraigo

El arraigo al ser decretado como *medida precautoria* durante la averiguación previa o en el desarrollo del proceso penal, no implica un acto definitivo, sino provisional, cuya finalidad es evitar que el indiciado evada la acción de la justicia y, por ende, garantizar que podrá ser sometido a juicio, así como al cumplimiento de la sanción privativa de la libertad, en los casos de sentencias condenatorias de tal pena.

2. Actos privativos y actos de molestia

Resulta útil, en consecuencia, diferenciar que los actos *privativos* producen como efecto la disminución o supresión definitiva de un derecho del gobernado, sólo se dictan a través del cumplimiento de los requisitos exigidos en el precepto citado, como son la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, en cumplimiento con las formalidades esenciales del procedimiento y al cual se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho; mientras que los actos de *molestia* sólo restringen de manera preventiva o provisional un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos contemplados en el artículo 16 de la Carta Magna, para cuya validez

requieren ser expedidos en mandamiento escrito librado por autoridad con competencia legal para ello, quien debe fundar y motivar el acto respectivo.

3. El arraigo afecta la libertad personal

Ya en 1999 advertía la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ que la orden de arraigo domiciliario prevista por el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, antes y después de su reforma mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 8 de febrero de 1999, era un acto que afectaba y restringía la libertad personal que podía ser susceptible de suspensión en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 136 y demás relativos de la Ley de Amparo, si para ello se cumplía con los requisitos exigidos por la misma ley, pues se obligaba a la persona contra quien se preparaba el ejercicio de la acción penal —siempre y cuando existiera el riesgo fundado de que se sustrajera a la acción de la justicia—, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, lo que traía como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble.

4. Inconstitucionalidad del precepto 122 bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua

Los defensores del arraigo lo coligen constitucional cuando se decreta en una demarcación geográfica precisada, pues así se guarda el equilibrio entre la materia de la seguridad pública y los derechos y garantías individuales de los arraigados; sin embargo, el numeral 122 bis impugnado prevé el arraigo en términos diversos. De ello que resulte inconstitucional por violación a los artículos 11 y 16 constitucionales, pues desnaturalizan el arraigo y lo convierten en una auténtica

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. x, noviembre de 1999, tesis 1a./J. 78/99, p. 55.

detención,⁵ al permitir que se prolongue hasta por treinta días naturales, sin que exista previsión expresa en que tenga su base este plazo. En todo caso, y por identidad de razón, el arraigo no debe exceder de noventa y seis horas, plazo máximo previsto para los casos de retención del indiciado, tratándose de delincuencia organizada (artículo 16, séptimo párrafo de la Carta Magna).

En 2003 incluso se generó una acción de inconstitucionalidad⁶ sobre la disposición general del Estado de Chihuahua (artículo 122 bis de su Código adjetivo penal) impugnada por la Federación (de conformidad a los artículos 105⁷ y 42 constitucionales).

Tercero: Introducir la hipótesis legal (aun cuando no se precise la sanción respectiva) de lo que se entiende por delincuencia organizada en la Constitución, es reiterativo del error cometido ya en la reforma constitucional de 1982, en que se “configuró el tipo penal” del enriquecimiento ilícito en el artículo 109, fracción III, párrafo tercero, mismo que se reprodujo además en el Código Penal Federal en su precepto 224, justificándose mediante interpretación jurisprudencial⁸ que ambos numerales resultan coincidentes, y que el último precepto en realidad trasladó de manera esencial los elementos que el poder reformador de

⁵ El arraigo domiciliario se debe circunscribir a la casa habitación o al lugar de la morada del indiciado, pues de no ser así se puede convertir en una detención en cárcel privada, independientemente de la denominación que se le dé.

Es conveniente recordar que en sesión ordinaria celebrada el 27 de diciembre de 1916, el Congreso Constituyente, al referirse al tema de las visitas domiciliarias, abordó lo relativo a la inviolabilidad del domicilio; y de las diversas intervenciones de los diputados que ahí participaron se advierte que coincidieron en que por domicilio se debe entender el lugar utilizado como casa habitación o morada.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, 19 de septiembre de 2005.

⁷ Ciertamente en el artículo 105, fracciones I y II, no se establece expresamente la facultad de la SCJN de emitir tesis que contengan criterios jurisprudenciales o aislados, tratándose de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, tal facultad sí se encuentra implícita al contemplarse la obligatoriedad de las consideraciones jurídicas que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en este tipo de asuntos, lo que constituye los efectos que producen las tesis jurisprudenciales. Esto en armonía con lo manifestado en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, artículo 177.

⁸ Tesis aislada número xxxix/2002, del Tribunal Pleno de la SCJN, aprobada por votación “idónea” para integrar “tesis jurisprudencial”, en sesión de fecha 16 de agosto de 2002.

la Constitución estimó necesarios para proteger el patrimonio del Estado, combatir la corrupción y reforzar la moral en la administración pública. Que fue preocupación del Constituyente regular, en los diferentes ámbitos, las conductas desplegadas por los servidores públicos, lo que le condujo a establecer en la propia Constitución el tipo penal del enriquecimiento ilícito, el cual con todos sus elementos integradores⁹ en forma similar reiteró en el Código Penal Federal.

*Elementos contenidos en las descripciones legales
de la propuesta de reforma y en la actual*

En el texto propuesto se anota que por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Mientras que conforme al actual artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la hipótesis delictiva se actualiza cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen¹⁰ para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin

⁹ (...) Si como afirma el Poder Reformador de la Constitución previó el delito de enriquecimiento ilícito en el artículo 109, fracción III, párrafo tercero constitucional, y más aún “con todos sus elementos integradores”, su materia “por cierto cerrada” se habría ‘constitucionalizado’ quedando en consecuencia como “reservada” al Constituyente Permanente; luego, si esto es así, no habría por qué facultar a las legislaturas estatales ni al Congreso de la Unión a legislar sobre una ‘materia reservada’ a aquel poder. Remítase al texto de los numerales 73, fracción XXI, 124 y 135 constitucionales. Cita en: Rodolfo Félix Cárdenas, “Enriquecimiento ilícito y principio de legalidad. El criterio del Tribunal Pleno” (Análisis de la tesis de jurisprudencia núm. XXXIX/2002), en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 34, México, 2004, pp. 363 y ss.

¹⁰ Su comisión puede ser alternativa, pues se actualiza mediante la hipótesis conductual de “organizarse, o bien, por el hecho de acordar hacerlo”. Conductas que no pueden observarse ajenas al elemento subjetivo *específico*, que viene determinado por la redacción: “para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos” referidos limitativamente en el numeral 2 de la LFDO.

o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que en diversas fracciones se precisan de manera limitativa en el propio numeral.

Régimen de transitoriedad

Al tenor de esta disposición se avizora un caos por las fechas de entrada en vigor de la ley federal, así como de la supuesta vigencia de las estatales entretanto. Así, el artículo quinto transitorio señala que las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Cuarto: ceñir el “fin” de una orden de cateo¹¹ implica ya la valoración de hechos relacionantes con las pruebas a recabar o de las que ya se encuentran recabadas; de ahí la incongruencia en que la autoridad ministerial se limite a recabarlas, pues sólo le corresponde poner en conocimiento de la autoridad jurisdiccional “hechos”. Así lo exige el requisito de expresar el lugar a inspeccionar, la persona o personas a aprehenderse, o los objetos a buscarse.

¹¹ El artículo 16 constitucional garantiza a los individuos tanto su seguridad personal como real; la primera, referida a la persona como en los casos de aprehensiones, cateos y visitas domiciliarias; y la segunda, a los bienes que aquélla posee. Por tanto, se trata de asegurar la legalidad de los actos de autoridad o de sus agentes, proteger la libertad individual y garantizar la certeza jurídica, no de proteger la impunidad o de impedir que la autoridad persiga los delitos o castigue a los delincuentes, sino de asegurar que las autoridades siempre actúen con apego a las leyes y a la propia Constitución, para que éstas sean instrumentos efectivos de paz y de seguridad social y no opresores omnímodos de los individuos.

Especial interés mereció detallar lo que se entiende por domicilio para estos efectos, pues no sólo es el lugar en que el individuo tenga establecido su hogar, sino también el lugar donde tenga su despacho, oficina, bodega, almacén; tratándose de personas morales privadas, el sitio o lugar donde tienen establecida su administración, incluyendo las sucursales o agencias con que cuenten.

En el texto actual se prevé que la orden de cateo sea escrita, y en la de propuesta de reforma se omite este requisito, permitiendo que en cualquier forma (fax, electrónica, telefónica) se le solicite al juez de control¹² decretar esta medida cautelar, solicitud que habrá de ser relacionada para llevar un registro.¹³

¹² Juez a quien se le ha encomendado la resolución de las medidas cautelares (como la orden de aprehensión, orden de cateo, procedencia de la prisión preventiva, arraigo, intervención telefónica, impugnaciones sobre resoluciones de no ejercicio de la acción penal, desistimiento; audiencias procesales preliminares al juicio oral), providencias precautorias y técnicas de investigación.

Respecto de su número necesario y suficiente para atender cada asunto sujeto a su intervención, no es aventurado adelantar que no lo hay, ni mucho menos se han programado los cursos idóneos sobre la formación, capacitación o actualización a implementar.

El juez de control en Chile: *a)* conoce y falla los procedimientos abreviados, simplificados y monitorios. El procedimiento abreviado tiene lugar cuando se produce un acuerdo entre el fiscal del caso y el imputado, en virtud del cual este último acepta los hechos descritos por el primero y los antecedentes de la investigación recopilados por aquél. El procedimiento Simplificado tiene lugar cuando se trata de un simple delito o falta respecto de la que el fiscal solicita a través de un requerimiento una pena que no exceda de presidio o reclusión en su grado mínimo, respecto del que se resuelve en un juicio oral rápido, desprovisto de mayores formalidades ante el propio juez de control. El procedimiento Monitorio consiste en la solicitud que hace el fiscal al juez de control de la aplicación inmediata, sin previa audiencia del imputado de una sanción de multa por tratarse el hecho imputado de una mera falta; *b)* controla que las actividades de investigación se lleven a cabo por los órganos correspondientes, especialmente fiscales y policías, sin afectar en forma indebida los derechos de las personas; *c)* es su facultad, asegurar los derechos del imputado y de los demás intervinientes en el proceso penal; *d)* se pronunciará sobre las autorizaciones judiciales previas que solicitare el Ministerio Público para realizar actuaciones que privaren, restringieren o perturbaren el ejercicio de derechos asegurados por la Constitución; *e)* debe aprobar las decisiones del fiscal que aplican salidas alternativas. Entre ellas: la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio; no iniciar la investigación; resolver el archivo provisional; aplicar el principio de oportunidad; *f)* le compete preparar el juicio oral, depurando el conflicto penal que será objeto del pronunciamiento del tribunal, establecer los hechos que deberán ser probados por existir controversia entre las partes y los que se den por acreditados de antemano, y sobre todo, decidir cuáles son las pruebas de las propuestas por los litigantes que deberán admitirse en el juicio oral. Toda esta compleja tarea se lleva a cabo fundamentalmente en una sola audiencia, precisamente denominada de preparación del juicio oral, que es sin duda la más complicada de todas aquellas en las que corresponde intervenir al juez de control; *g)* dictar sobreseimiento y decidir sobre la oposición al abandono del procedimiento.

¹³ Registro que debe tener un estricto control y diseño, a fin de no avanzar sin él, o de experimentar sin una adecuada proyección de sus repercusiones y utilidades. El fracaso, en todo

Lo que facilita la alteración de la solicitud, su ampliación en cuanto al objeto de su práctica y, en suma, la ruptura con la observancia de nuestras garantías de seguridad jurídica.¹⁴

Quinto: incluso la crítica previamente expuesta la extendemos al ingreso de la policía judicial sin orden judicial a un domicilio, bajo las condiciones evocadas por el legislador, disposición que por fortuna fue suprimida del paquete de reformas. Pues aun cuando se otorgaba esta alternativa facultativa para la policía judicial cuando existiera una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia,¹⁵ juzgamos excesiva tal prerrogativa, dado que pretextando algún peligro a los bienes jurídicos que importan a su procedencia, se facilitaba su uso indiscriminado e incierto.

Ello sin dejar de lado que para ingresar a un domicilio sin orden de autoridad judicial competente, basta —aún hoy— esgrimir (y probar) la existencia

caso, respecto de la creación, conservación y seguimiento de las bases de datos (memoria de los hechos en que se pida la intervención del juez de control) dependerá además del número suficiente y adecuado de equipos materiales a emplear y de quienes le operaran y responsabilizaran de los mismos.

¹⁴ En tesis jurisprudenciales de la séptima época (en concreto de 1975 y 1986), ya se advertía la irreparabilidad en vía de amparo, de las violaciones que en materia de cateo se cometieran por agentes policíacos que actuaran ilegalmente al catear sin orden judicial el lugar donde se encontraron el o los objetos del delito o se detuvo al o a los inculcados sin orden de aprehensión emanada de autoridad competente. Experiencias que propiciaron el aseguramiento de la inviolabilidad domiciliaria, restándole valor probatorio al cateo o a la diligencia respectiva si no eran acatados los requisitos contenidos tanto en el artículo 16 constitucional, como en el 61 del Código Federal de Procedimientos Penales.

¹⁵ En sesión de fecha 7 de febrero de 2007, fue aprobada por la Primera Sala de la SCJN, la tesis jurisprudencial 21/2007, a través de la cual se explicó la “eficacia de las actuaciones realizadas y de las pruebas obtenidas cuando la intromisión de la autoridad en un domicilio sin orden judicial, es motivada por la comisión de un delito en flagrancia”. En otras palabras, en casos de delito flagrante y cuando la demora en el acceso a la vivienda ponga en riesgo o incremente el mismo, respecto de los bienes jurídicos de mayor jerarquía, es procedente que aún sin consentimiento de los poseedores, la policía ingrese al domicilio, sin orden judicial, en razón de que se debe privilegiar el interés general de hacer cesar la comisión de delitos de los que la autoridad tenga conocimiento. Sancionándose severamente cualquier exceso, por las vías administrativa y penal.

de una causa de justificación (para no incurrir en el allanamiento), tal como el estado de necesidad justificante, la defensa legítima; o bien alguna causa de inculpabilidad, como el error de prohibición creyendo que la conducta está justificada (tema en que por obvio de razones habrá de verificarse lo relativo a la vencibilidad del error en cita).

Del artículo 17 constitucional

Primero: ciertamente los mecanismos alternativos de solución de controversias despresurizarán las cargas excesivas de iniciaciones como de seguimientos de las indagatorias.

De este modo, cuando sea procedente, se obtendrá una rápida reparación del daño, traduciéndose en la garantía de una justicia pronta y expedita, de corte restaurativo y no retributivo, mediante el empleo de las figuras de mediación, conciliación y arbitraje.¹⁶

Aunque debemos esperar a conocer los términos en que quedarán regulados tales mecanismos en nuestros ordenamientos, revisemos lo conducente para el caso chileno.

Salidas alternativas

Tienen por objeto poner término anticipadamente a un proceso penal por determinados delitos que no merecen una pena de privación de libertad dema-

¹⁶ La mediación significa “acción y efecto de mediar”, interponerse entre dos o más que riñen o contienden, procurando reconciliarlos. La mediación en México se aplica ya en Puebla, Nuevo León y Veracruz. Conciliar implica componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Son fases de la conciliación: la preparación, presentación, versiones parciales, redefinición del conflicto, búsqueda de soluciones y el acuerdo. Existen dos tipos de conciliación: la extrajudicial y la judicial. Y se rige por los principios de: equidad, neutralidad, confidencialidad, buena fe y veracidad, celeridad y economía, voluntariedad. Por otro parte, arbitrar es una forma de resolver un litigio sin acudir a la jurisdicción ordinaria. Las partes de mutuo acuerdo deciden nombrar a un tercero independiente para resolver su conflicto.

siado alta, después de la formalización de la investigación, por medio de un acuerdo entre el fiscal y el imputado, con la aprobación del juez de control, previo cumplimiento de una condición.

Evitan tener que emplear todos los recursos públicos, que significa tramitar un proceso completo, cuando el imputado acepta cumplir una condición que significa que no va a perseverar en sus conductas delictivas y/o pagaría una indemnización a la víctima. Descongestiona el sistema y son poderosas herramientas de política criminal, en cuanto permiten dar oportunidad al imputado de evitar una condena de pena privativa de la libertad, con todos sus perniciosos efectos.

Se podrán plantear desde la misma audiencia en la que el fiscal formalice la investigación, hasta que la declare cerrada.¹⁷ Una vez declarado el cierre de la investigación, la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio sólo podrán ser decretados durante la audiencia de preparación del juicio oral.

Suspensión condicional del procedimiento

Constituye una salida alternativa que permite suspender la persecución penal, cuando se investigan hechos constitutivos de delitos que no merecen pena aflictiva. En caso de que el imputado —que no ha sido condenado con anterioridad— acepta someterse al cumplimiento de una condición durante un lapso determinado y la cumple, tiene el efecto de extinguir su responsabilidad penal, pero si no la cumple se reanuda la persecución penal en su contra.

¹⁷ Véanse más detalles sobre su procedencia, efectos, suspensión, revocación, recursos en contra de su revocación en: Romeo V. Di Lertora, *La transición al nuevo proceso penal. Manual para abogados*, t. 1, Editorial Jurídica Ley, Santiago de Chile, 2004, *passim*. Carlos Espinoza Vidal y Alejandro Hurtado de la Fuente, *El debido proceso en el nuevo proceso penal*, Editorial Jurídica la Ley, Santiago de Chile, 2005, *passim*. Manuel Jaén Vallejo, *Estudios penales. Principios, sistema de consecuencias penales, jurisdicción universal, nuevas formas de criminalidad, proceso penal y otras cuestiones de actualidad penal*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2006, *passim*.

Acuerdos reparatorios¹⁸

Salida alternativa que procede cuando se investigan hechos presuntamente delictivos que afecten bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, de lesiones menos graves o cuasidelitos, y se conviene directamente entre la víctima y el imputado el pago de una indemnización económica o de otro tipo que, al ser aprobada por el juez de garantía, extingue la responsabilidad penal.

Como toda solución alternativa significa una herramienta de racionalización en el empleo de los recursos del sistema de justicia penal, en cuanto permite evitar tener que tramitar un proceso completo.

Del artículo 18 constitucional

Primero: se suprime el término “pena corporal” porque éste comprendía tanto la pena privativa de la libertad como la pena de muerte; y permanece sólo en la redacción constitucional el de la pena privativa de la libertad.

Segundo: se prevé una reestructuración penitenciaria economizada de gastos, proveyendo de las condiciones necesarias para procurar la educación, trabajo y capacitación para los reclusos, resaltándose el rubro de la salud de las personas privadas de su libertad por resolución judicial.

Tercero: la denominación de reo se cambia a sentenciado para adecuar la terminología de nuestra Constitución a la de los tratados internacionales.

Asimismo, se estimó que el vocablo de “readaptación” no es idóneo, dado que las penitenciarias son instituciones de exclusión; por lo que se juzga más adecuado el de “reinserción”, objetivo en el que se pretenden concentrar.

¹⁸ En cuanto a sus requisitos de procedencia, registro y control de las salidas alternativas, revélese entre otros a: Alex Carocca Pérez, *El nuevo sistema procesal penal*, Lexis Nexis, Santiago de Chile 2005; José Joaquín Urbano Martínez, *La nueva estructura probatoria del proceso penal*, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Bogotá Colombia, 2008; Eric Lorenzo Pérez Sarmiento, *Fundamentos del sistema acusatorio de enjuiciamiento penal*, Temis, Colombia, 2005; Jesús Ignacio García Valencia, *Conferencias sobre el proceso penal acusatorio*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005.

Cuarto: como excepción y para los casos de delincuencia organizada, se prohíbe que los sentenciados compurguen sus sanciones en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.

Quinto: además se dio cabida al nuevo sistema de justicia penal para adolescentes.

Del artículo 19 constitucional

Primero: se deja de hacer referencia al auto de sujeción a proceso y al auto de formal prisión, para acoger la de auto de vinculación a proceso, en atención a la nueva lógica del proceso penal acusatorio.¹⁹

Segundo: en materia de medidas cautelares y de la prisión preventiva,²⁰ pese a poder producirse en una misma audiencia, se trata de determinaciones diversas. En este sentido, la determinación de haber méritos para iniciar un proceso penal implica a la vez resolver acerca de la libertad del inculgado.

Tercero: delimitan los casos “excepcionales” en que bastará con acreditar el supuesto “material” para que en principio proceda la prisión preventiva.

Entendiéndose como excepcionales, los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo

¹⁹ En el transitorio segundo se establece que: el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y décimo quinto; 17, párrafos cuarto y sexto; 18, párrafo segundo; 19, párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto; 20 y 21, párrafo tercero, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

²⁰ Sobre este punto véanse Marcelo Aguilar Bailey, *La prisión preventiva en el nuevo sistema procesal penal*, Editorial jurídica Ley, Santiago de Chile, 2004; Miguel Ángel Pedraza Jaimés, *La detención preventiva en el sistema acusatorio*, Ediciones Jurídicas Andrés Morales (Colección Lecciones del Sistema Acusatorio, núm. 4), Colombia, 2008.

de la personalidad y de la salud. Pero de nuevo está presente el problema de definir el supuesto legal por el cual habrá de sancionarse la conducta, lo que acarreará consecuencias jurídicas aun en materia de tenerla por consumada o sólo en grado de ejecución imperfecta por la protección al bien jurídico (verbigracia: en caso de una falsificación de documento, en que el elemento subjetivo habría de ser la diferencia en acreditar aquella figura, o bien, la de fraude procesal).

Del artículo 20 constitucional

Se estructura el artículo en tres apartados. En el inciso *a)* se establecen los principios del debido proceso; en el *b)* los derechos de toda persona imputada; y en el *c)* los correspondientes a la víctima y ofendido del delito.²¹

Al tenor de la fracción VII, del inciso *c)*, realizamos ya comentarios en diversas conferencias, que han sido publicados por la *Revista Sistema Penal*, del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. De ahí que sólo proporcionemos un par de líneas aquí.

La posibilidad de impugnar las resoluciones del no ejercicio y del desistimiento de la acción penal desde su origen concibió un planteamiento no claro. La poca precisión del dispositivo constitucional (21, párrafo cuarto) generó que se discutiera durante su aplicación sobre: *a)* los términos para impugnar tales determinaciones (que en el ámbito federal ha sido de 15 días, y en el local de 10); *b)* el día a partir del cual corre el término para impugnar-

²¹ En este tenor, acerca de las implicaciones de estas garantías véanse: Alex Carocca Pérez, *La defensa penal pública. Apéndices actualizados con las bases generales de las licitaciones y normas complementarias*, Lexis Nexis, Chile, 2002; Marcelo A. Riquert, *El proceso de flagrancia. Oralidad, simplificación y garantías*, EDIAR, Buenos Aires, 2006; Francisco Hermosilla Iriarte, *Apuntes sobre la prueba en el Código Procesal Penal. Comentarios y jurisprudencia*, Librotecnia, Chile, s.a.p; Cristian Riego, “Bases político-jurídicas del procedimiento penal vigente”, en *Las reformas procesales penales en América Latina*, Editorial Ad Hoc, Fundación Konrad Adenauer e Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Argentina, 2000.

las con base en la notificación; *c*) si la notificación debe hacerse a todo ofendido y víctima de manera personal; *d*) si los medios de impugnación habrán de ser ordinarios o extraordinarios (esto es, tendrán que regirse por la ley del acto y no por Ley Orgánica; primer supuesto previsto por el estado de Veracruz a través del recurso de queja o por el estado que contempla el recurso de inconformidad), con base en lo cual habrá o no de observarse el principio de definitividad; *e*) si el acto reclamado viola las garantías constitucionales y si éste proviene de un acto de autoridad (por aquello del carácter en que funge el Ministerio Público, en el acto procedimental de que se trate, o sólo si es parte); *f*) la naturaleza del acto reclamado, sea éste administrativo²² o penal; *g*) lo anterior determina la competencia de la autoridad que resuelve, esto es, el juez de distrito en materia penal o administrativa, por ejemplo; *h*) quiénes están legitimados para impugnarlas (la víctima, el ofendido, etcétera) a efecto de verificar si tienen interés jurídico; *i*) si se invade el monopolio del ejercicio de la acción penal; *j*) o si en todo caso la resolución de la autoridad de amparo ordena al Ministerio Público desahogar algunas pruebas, o resuelve que sí existen elementos para acreditar el cuerpo del delito (hecho, con la propuesta constitucional que nos ocupa) o la probable responsabilidad (y estas pruebas no pueden desahogarse en los términos requeridos o bien transcurre demasiado tiempo entre la impugnación respectiva y la resolución de la misma).

Por ello, al tenor de las actuales propuestas constitucionales del Ejecutivo federal, en lo concerniente a “impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva (hoy conocida todavía como no ejercicio de la acción penal temporal), no ejercicio (referente al definitivo), desistimiento de la acción penal, o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”, merece el recuento de los diversos argumentos esgrimidos en torno a lo anterior, incluso de sus marcos referenciales.

²² Ante la reforma al artículo 21 constitucional, párrafo cuarto, en 1994, surgió la interrogante respecto de si correspondía al Tribunal de lo Contencioso y Administrativo, o bien al Poder Judicial tramitar y resolver el medio de defensa que “estableciera la Ley”.

Del artículo 21 constitucional

Se considera innecesario incluir en nuestro país, en los ordenamientos jurídicos respectivos, la garantía de la acción penal privada, siempre que no se pidan cuotas de consignación, sino calidad en las determinaciones, a que se respeten los derechos de la víctima y del ofendido,²³ haciendo un adecuado uso de la figura de la coadyuvancia bajo la guía de los encargados de procurar justicia. Además, la víctima tiene que mostrar un mayor interés en darle seguimiento oportuno a las diversas diligencias practicadas en la investigación de los hechos que puso en conocimiento del órgano ministerial, lo que conlleva la eventual interposición puntual de los recursos o medios de defensa contra los actos de autoridad que les causen agravio, la aportación de las pruebas necesarias, el conocimiento de las actuaciones que conforman la averiguación previa, que no desconozcan el estado de la misma, y que reciban tras el pago de los correspondientes derechos las copias que les sean indispensables.

Posturas a favor y en contra de que la víctima figure en el procedimiento penal

No sólo las percepciones sociales, sino además las estatales sirven de base a las argumentaciones empleadas para la asunción de toma de posiciones.

A favor están quienes piensan que el ejercicio de la acción penal a cargo del Ministerio Público ha resultado ineficaz al persistir las fallas procesales o los actos de corrupción; por lo que se estima procedente depurar al órgano ministerial y admitir que la víctima intervenga en el procedimiento; pero sus críticos

²³ Las implicaciones sustantivas y adjetivas, en materia penal, tienen que ver con las connotaciones utilizadas en los mismos ordenamientos; por tanto, es determinante quién es sujeto pasivo (de la acción y del delito), quién es víctima y quién ofendido para conocer los derechos de que goza cada uno.

Ciertamente víctima y ofendido son conceptos que no se implican, pero pueden ser coincidentes. En México, antes de la reforma constitucional de 1993 se identificaron los términos ofendido y sujeto pasivo. La reforma de 1993 considera a la víctima y al ofendido como el mismo sujeto. Mientras que en la reforma de 2000 éstos aparecen como sujetos distintos.

apuntan que realizar manifestaciones espurias hace peligrar la regularidad y brevedad del proceso y que se presta a actos extorsivos.

Del artículo 22 constitucional

Única. Con la aplicación del procedimiento de *extinción de dominio* se logrará, *verbi gratia*, disminuir los recursos con que cuenta la delincuencia, desalentando con ello su capacidad operativa. Se pretende atender al interés y beneficio de la sociedad, a través de la utilización de dichos bienes o productos que se obtengan, para constituir un fondo destinado a la reparación del daño de las víctimas u ofendidos por los hechos ilícitos relacionados con los delitos de la delincuencia organizada (delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas).

Se busca combatir la práctica común entre los integrantes de la delincuencia organizada de buscar prestanombres o testaferros para encubrir el origen ilícito de sus recursos, así como la mezcla de bienes lícitos e ilícitos para ocultar su procedencia.

El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponderá al Ministerio Público, quien entre sus facultades podrá solicitar la implementación de medidas cautelares sobre los bienes materia de la acción, las cuales serán notificadas al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, y éstos serán transferidos conforme a la Ley Federal de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público para su administración o enajenación.

El desarrollo del procedimiento será ágil y rápido con relación a la tramitación de un procedimiento del orden penal. Lo anterior en virtud de que prevén plazos breves, pero suficientes, a efecto de que todo aquel que se considere afectado por la acción de extinción de dominio y acredite tener un interés jurídico sobre los bienes materia de dicha acción, alegue lo que a su derecho convenga, ante la posible privación de los bienes con carácter definitivo, declarada mediante sentencia judicial.

En este punto cabe subrayar las restricciones a las garantías, al tratarse de “delincuencia organizada”, pues no se aplica lo señalado para el principio de presunción de inocencia. Antes de la sentencia firme se hará la incautación de los bienes, sin tener certeza sobre su procedencia lícita o ilícita.

Del artículo 73 constitucional, fracción XXI

Primero: con la reforma a la Constitución Política propuesta por el Ejecutivo federal, se pretende abrir la posibilidad de dotar a las autoridades locales de competencia en cuanto a la prevención y al combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos, sin excluir la intervención o eliminar las facultades que en la materia tiene la federación.

Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud (LGS), del Código Penal Federal (CPF) y del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), en materia de narcomenudeo.

Competencias entre la federación y los estados

La distribución de las competencias entre las entidades y la federación atiende a la regla consagrada en el artículo 124 constitucional. Y respecto de la del Distrito Federal y la federación responde a la del 122 del mismo ordenamiento.

Sistema de delimitación de competencias

La excepción al sistema de delimitación de competencias lo constituyen las llamadas facultades coexistentes y concurrentes. En las coexistentes “una parte” de la misma facultad es competencia de la federación y “otra parte” de las entidades federativas. Mientras que en las concurrentes, la “misma”²⁴ facultad se ejerce tanto por la federación como por las entidades federativas.²⁵

²⁴ En tesis jurisprudencial de la novena época (142/2001), emitida por el pleno, resuelta con base en la Controversia Constitucional 29/2000, se subrayó que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

²⁵ Al tratarse de las facultades concurrentes, el Constituyente Permanente delega al Poder Legislativo la atribución de determinar las facultades de cada ámbito de gobierno respecto de una determinada materia. Las facultades concurrentes previstas en el artículo 73 de la

Con relación a la materia de salubridad general, el artículo 4 constitucional preceptúa que la ley establecerá la concurrencia de la federación y de las entidades federativas en la materia, de conformidad con lo asentado en la fracción XVI del artículo 73 del ordenamiento en comento, la cual señala que el Congreso de la Unión tiene la facultad para dictar las leyes en materia de salubridad general.

De conformidad con el artículo 73 constitucional, fracción XXI, corresponde al Congreso de la Unión establecer los delitos y faltas contra la federación. Por lo que al ser la materia de la salubridad general un asunto de interés de la federación, en su conjunto los delitos contra la salud son de carácter federal.

En cuanto al capítulo modificado de los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, destaca la previsión de una tabla (artículo 478) en que se describen los “narcóticos”, cuya cantidad habrá de ser inferior²⁶ a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en la tabla (artículo 473),²⁷ a fin de que las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conozcan y resuelvan de los delitos a que hace mención este capítulo.

En el artículo 478 se enlistan las hipótesis en que “no se procederá penalmente” contra quienes estén bajo tratamiento médico (en que se ob-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son en materia de salubridad general, educación, protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico, etcétera.

²⁶ Cuando sean iguales o mayores, o el narcótico no esté contemplado en la tabla respectiva, serán las autoridades federales las que conocerán de tales delitos, de conformidad con el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables. El Ministerio Público del fuero común practicará las diligencias de averiguación previa que correspondan y remitirá al Ministerio Público de la Federación o al juez del fuero que corresponda el acta levantada, para lo cual las diligencias desahogadas hasta ese momento gozarán de plena validez.

²⁷ A) En cualquiera de sus presentaciones, derivados o preparaciones de opio (5 g), diacetilmorfina o heroína (25 mg), *cannabis sativa*, índica y americana o marihuana (5 g), erythroxi-lon novogratense o coca (500 mg).

B) Narcóticos con valor terapéutico escaso o nulo, como lisérgida (.015 mg), tenanfetamina (200 mg), mezcalina (1 g), peyote (1 kg), psilocibina (100 mg), hongos alucinantes (250 g).

C) Narcóticos, incluyendo sus sales, precursores y derivados químicos con algún valor terapéutico, como anfetamina (100 mg), dexanfetamina (40 mg), fenciclidina (7 mg), metanfetamina (200 mg), nalbufina (10 mg).

servarán las cantidades y la naturaleza de las sustancias que poseen), de los farmacodependientes o consumidores que tengan en posesión algún narcótico para su “consumo personal”.²⁸ Y, sin distinguir los casos de los requisitos de prosecución y los de exclusión de la responsabilidad penal (como las causas de justificación y las de inculpabilidad, según lo dispone el ordenamiento adjetivo penal) contemplan que no se aplicará la “excluyente de responsabilidad” referida cuando la posesión se lleve a cabo en el interior o en los alrededores de centros de educación básica “por segunda o ulterior ocasión”. Ni se procederá contra la persona que consuma narcóticos cuando se acredite que lo hace con motivo de las ceremonias, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá, en todo caso, que el sentenciado se someta al tratamiento médico correspondiente para su rehabilitación, bajo vigilancia de la autoridad ejecutora.

²⁸ Se intentó clarificar tal concepto (mediante la creación de un listado de sustancias y de sus respectivas cantidades dada su naturaleza) para acotar el ejercicio de la acción penal sobre bases más firmes, amalgamando las interpretaciones periciales, ministeriales y judiciales. Además de que la determinación del “consumo personal” es útil para aplicar la excusa absoluta ya existente en el código sustantivo penal federal.

Participación política y movimientos ciudadanos

Rafael de la Garza Talavera*

En la coyuntura actual, la participación política ha sido vista como el espacio privilegiado de la acción ciudadana para elegir a sus representantes por medio del voto. En los hechos, toda otra forma de participación que no sea la electoral es vista con desconfianza y eventualmente como una amenaza para la incipiente democracia en México. Pero no sólo se participa en política votando el día de las elecciones; si así fuera la democracia sería débil y poco propensa al cambio social. Hay que distinguir otros modelos de participación que, junto con las elecciones, conforman el espectro de la participación política en las sociedades contemporáneas y abren espacios para la acción colectiva. Me refiero a los grupos de interés y a los movimientos ciudadanos que en adelante llamaré movimientos sociales y que son los que aquí interesan.

El funcionamiento de la participación en las sociedades modernas tiene como polos o componentes básicos el contexto socio-político y las necesidades del individuo. La relación entre ambos componentes tiene como resultado el grado de participación política en una situación determinada y regula las relaciones entre la sociedad y el gobierno en regímenes democráticos o incluso

* Profesor-investigador de El Colegio de Veracruz y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

autoritarios. La participación política no es exclusiva de estados democráticos, pues está presente en cualquier régimen político. El fascismo, por ejemplo, tenía espacios de participación que encauzaban las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sería difícil saber cuánta de esa participación era inducida y cuánta libre, pero en las sociedades contemporáneas se pueden distinguir formas de participación política, independientemente del régimen en el que operen.

El elemento central de la participación política es, en mi opinión, la cooperación entre individuos. Ya sea de manera individual o colectiva, la participación es siempre cooperación, procurando mantener o cambiar la realidad social, pero con otros. ¿Cómo cooperan los individuos y las organizaciones? O mejor dicho, ¿cómo se expresa dicha cooperación y cuáles son sus tendencias?

Las diferentes maneras en que la participación política se expresa resultan de vital importancia para comprender la composición y estructura de los movimientos sociales, pues en su seno coexisten elementos de los partidos y los grupos de interés. Si bien las fronteras son relativas a cada una de ellas, manifiestan ciertas tendencias que las definen y las distinguen entre sí.

En efecto, a partir de las diferentes formas de participación y sus características, podemos comprender mejor cómo coopera un grupo de individuos y organizaciones para comunicarse entre sí y con su ambiente para lograr sus objetivos. Una tipología al respecto propone definir sus cualidades específicas, en términos de agentes de movilización, “pensados para promover los intereses generales influyendo sobre la toma de decisiones políticas y, en último término, promoviendo el cambio social”¹ y de acuerdo con las características de sus acciones, a los recursos con que cuenta y a su estructura organizativa.

¹ Dieter Rutch, “El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos”, en D. McAdam *et al.* (coords.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Istmo, Madrid, 1999, p. 264.

Cuadro 1. Tipología de los agentes de movilización²

	<i>Movimientos sociales</i>	<i>Grupos de interés</i>	<i>Partidos</i>
<i>Modos de operar</i>	Acciones de protesta	Representantes en la comunidad política	Ocupación de cargos políticos
<i>Principales recursos</i>	Miembros comprometidos	Experiencia, dinero, acceso a quienes toman las decisiones, negarse a cooperar	
<i>Rasgos estructurales</i>	Redes de grupos y organizaciones	Organización formal	Organización formal

No hay que olvidar que las fronteras entre los agentes son flexibles y que se pueden encontrar casos en los cuales los partidos y los grupos de interés salgan a la calle a protestar sin ser un movimiento social o que los primeros posean una estructura organizativa más horizontal que los segundos. En todo caso la tipología señala las características distintivas, que no exclusivas, de las diferentes formas de participación. De ella se obtienen tres tipos básicos de lo que Rutch distingue como estructuras de movimiento (las bases organizativas y mecanismos para utilizar los recursos): el modelo de bases, de grupos de interés y de partido político. El primero se caracteriza por su estructura descentralizada e informal, orientada a la protesta radical, que depende mucho del compromiso de sus miembros; el segundo modelo se orienta a influir en los que toman las decisiones en el gobierno, pero con una organización más definida; el último modelo privilegia los procesos electorales, por lo que necesita una organización eficiente y centralizada.³ Volveré al tema de las estructuras del movimiento más adelante. Por ahora hay que subrayar que las diferencias existen, aunque sean sólo de grado o como tendencias, y que hay que establecer sus límites y sus confluencias.

Voy a agregar otras dimensiones de análisis para ampliar el espectro de las diferencias en la participación política y delimitar con mayor precisión los

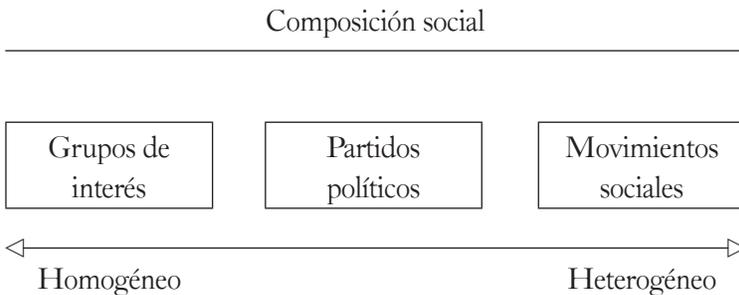
² *Idem.*

³ *Ibid.*, p. 266.

movimientos sociales. Resulta interesante contrastar las tres formas de participación política, a la luz de las dimensiones de análisis seleccionadas, estableciendo fronteras de estudio flexibles, pero necesarias. Además, se obtiene una base analítica para investigar eventualmente las relaciones entre ellas en determinadas coyunturas, facilitando la observación de los actores y para confirmar si las diferencias operan en la realidad. Me limitaré entonces a colocar a cada una de las formas de acuerdo con un plano con polos opuestos en función de las siguientes dimensiones:

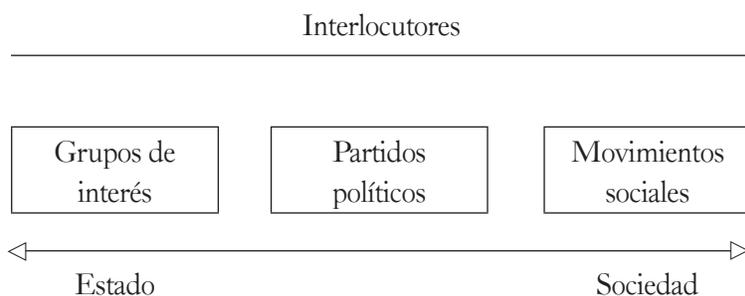
- Composición social
- Interlocutores
- Objetivos
- Estructura organizativa
- Liderazgo
- Formas de acción
- Estrategia de comunicación

Al ubicar los movimientos sociales (MS), los partidos y los grupos de interés entre los polos, se logra diferenciarlos y comparar cómo se relacionan con cada una de las dimensiones.



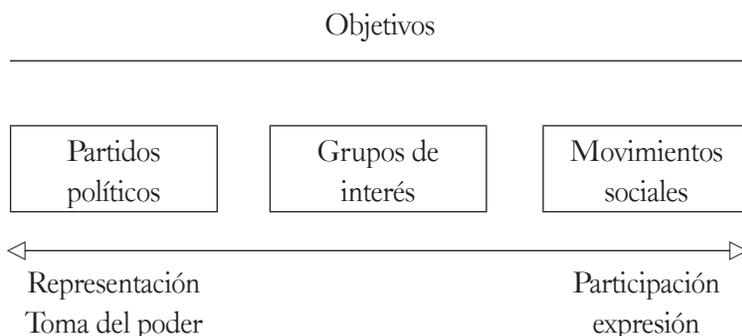
La composición social, en términos de homogeneidad/heterogeneidad, coloca a los grupos de interés en un extremo y a los movimientos sociales en otro; los partidos políticos estarían con un pie en cada extremo, pues su intención es captar la mayor cantidad de votos independientemente de dónde vengan, apelando a la derecha y a la izquierda. Por su parte, los grupos de interés tienden a estar compuestos por miembros que comparten una actividad económica, lo que les da una mayor afinidad. En comparación con las formas anteriores, los MS están integrados por una mayor diversidad, lo que los obliga a construir una identidad, sobre la marcha, para conformar sus formas de organización y sus acciones.

Pueden invertirse los lugares ocupados por cada uno de ellos; por ejemplo, un MS con alto grado de homogeneidad y un grupo de interés diverso en su composición en general tienden a lo contrario.



Con respecto a los interlocutores, o a quienes se dirige principalmente el discurso, propongo la oposición sociedad/Estado, pues me parece que los MS apelan con mayor énfasis a la primera, mientras que los grupos de interés al segundo. Así, los partidos vuelven a quedar en el centro, pues pueden apelar a cualquiera, de acuerdo con la situación, o encontrarse en un lado o en otro, como gobierno o como oposición. Hay que señalar aquí que los MS en América Latina no ignoran al Estado y de hecho muchas veces puede parecer que sólo consideran a éste, pero en realidad su interlocutor privilegiado es la sociedad, sobre todo en nuestros días, cuando la estrategia de los MS rehuye la toma del poder como demanda primordial.

Los objetivos ofrecen la posibilidad de abundar en este sentido, pues es precisamente el polo poder/expresión el que distingue claramente a los partidos de los movimientos en nuestros días. Mientras que los partidos están hechos para conformar gobiernos, los MS, entendidos como “desafíos simbólicos”, son espacios para la expresión, abiertos y diversos. Los grupos de interés no tienen la menor intención de gobernar y se limitan a presionar cuando perciben la posibilidad de ver lesionados sus intereses; por el otro lado, pueden generar espacios de expresión en su interior (me refiero aquí a los sindicatos, por ejemplo).



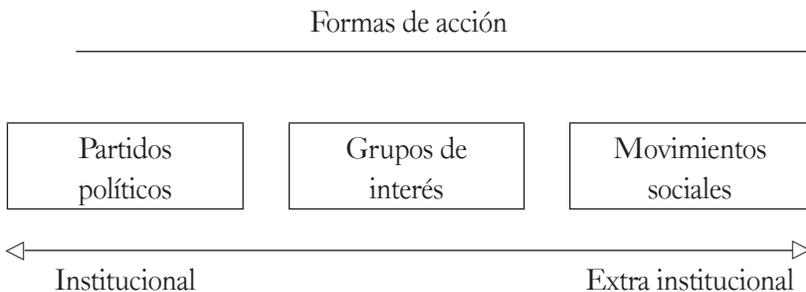
La estructura organizativa está compuesta por la oposición centralizada/descentralizada, que hace referencia a cómo está conformada la organización en función del carácter de las relaciones entre sus integrantes. Así, los partidos están posicionados en la tendencia hacia relaciones al interior de un triángulo con dirigencias elegidas o carismáticas que gozan de grandes prerrogativas; en el otro extremo están sin duda los MS que tienden a crear estructuras menos centralizadas. Los grupos de interés están en medio, inclinados un poco más hacia la descentralización, aunque sin duda pueden existir grupos altamente jerarquizados.

El liderazgo se refiere a cómo se toman las decisiones, en donde el eje vertical/horizontal posiciona a los partidos en un extremo y a los MS en el otro. La creciente complejidad de las contiendas electorales y el manejo de recursos demandan un liderazgo vertical que, aunado a la centralización estructural, favorece la toma de decisiones rápidamente. Los MS, por el contrario, descon-

fían de liderazgos personales y tienden a la horizontalidad como consecuencia de su estructura, generando espacios de discusión colectiva para la toma de decisiones. Los grupos de interés pueden inclinarse hacia uno u otro extremo, dependiendo de su número y de los recursos materiales con que cuentan.

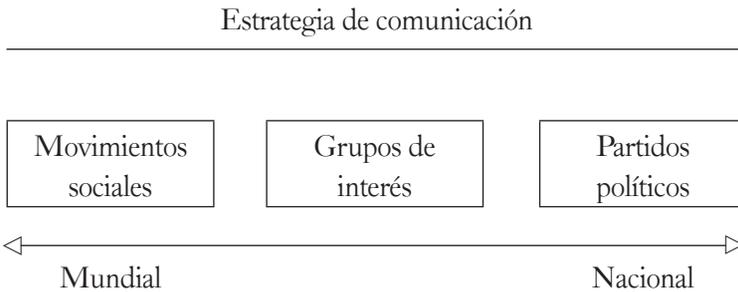


Las formas de la acción se desplazan en el eje institucional/extra institucional, es decir, según privilegien los canales legales o los rebasen. Nuevamente los partidos se ubican en el extremo institucional y los MS en el extremo contrario. Si bien no renuncian a los canales legales, los MS se distinguen precisamente por actuar al margen de las instituciones, aspecto que los grupos de interés no desprecian en determinado momento, aunque generalmente utilizan los espacios legales donde desarrollan el grueso de sus actividades.



En lo relativo a la estrategia de comunicación, las demandas y propuestas de los partidos políticos están enmarcadas en un plano nacional y en perpetua

dependencia de los resultados electorales, por lo que su estrategia comunicativa se limita a un territorio. Los grupos de interés estarían entre la audiencia nacional y la mundial, ya que considero a los grupos financieros y empresariales como grupos que intervienen decisivamente en el proceso de toma de decisiones. Los grupos nacionales presionan directamente al gobierno en turno para mejorar o mantener sus posiciones, pero eso no los exime de aliarse con grupos internacionales o desatar una campaña en el plano internacional para desprestigiar o impedir cambios que los afecten.



En el extremo que considera la estrategia en términos globales están los MS que, desde los tiempos de los movimientos nacionalistas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, comprendieron la importancia de establecer comunicación fuera de sus fronteras, con un doble objetivo: conseguir apoyo material y moral, y romper el cerco informativo típico de gobiernos autoritarios. Promover una causa local a nivel global es hoy un principio central para comprender la estrategia comunicativa de los movimientos contemporáneos, que a partir de 1994 incorporaron la tecnología digital y abrieron un boquete enorme en el control de la información por parte de los Estados nacionales. Si bien sus demandas se originan en un plano local, apelan a la opinión pública internacional para promover sus demandas y construir alianzas.

El ejercicio anterior puede dar la impresión de que las formas de participación caminan cada una por su cuenta y que no tienen nada que ver una con la otra. Sin embargo, mantienen comunicación constante y en ocasiones pueden, como ya había comentado, colaborar para apoyarse mutuamente. De hecho un partido político puede muy bien actuar como grupo de presión —que no es

otra cosa que un grupo de interés en acción defensiva u ofensiva— sobre todo si está en la oposición. Un movimiento social puede estar predominantemente compuesto por grupos de interés, no se diga un partido político.

Cuadro 2. Dimensiones comparadas

	<i>Movimientos</i>	<i>Partidos</i>	<i>Grupos de interés</i>
<i>Composición social</i>	Heterogénea	Heterogénea	Homogénea
<i>Interlocutores</i>	Sociedad	Sociedad-Estado	Estado
<i>Objetivos</i>	Participación expresión	Representación	Participación representación
<i>Estructura organizada</i>	Descentralizada	Centralizada	Centralizada
<i>Liderazgo</i>	Horizontal	Vertical	Vertical
<i>Formas de acción</i>	Extra-institucional	Institucional	Institucional y Extra-institucional
<i>Estrategia de comunicación</i>	Mundial	Nacional	Nacional

Así como colaboran entre ellos, también pueden enfrentarse encarnizadamente. Si bien las finalidades son semejantes, pueden sostener serias diferencias y procurar perjudicarse mutuamente. Es una relación muy dinámica y por lo mismo conflictiva. Empero, resultan fundamentales para el desarrollo de las sociedades democráticas, donde ninguna esté por encima de las otras y todas impulsan a su manera la consecución de objetivos.

Por tanto, cuando aludo a movimientos sociales me refiero, en términos amplios, a participación, a cooperación entre individuos y organizaciones para lograr objetivos. Me refiero también a que no existen en la realidad empírica tipos puros de participación política; de hecho las formas de participación se influyen mutuamente, interactúan de manera constante. Comprender este hecho abre la posibilidad de estudiar los movimientos sociales poniendo especial atención en la presencia y convivencia entre los distintos agentes de movilización, para entender con mayor profundidad la dinámica interna y externa de un movimiento determinado.

Por otro lado, me gustaría mencionar que la participación política es una necesidad del individuo, que va más allá de la simple intención de intervenir en el proceso de la toma de decisiones en una sociedad determinada. El individuo participa no sólo porque forma parte, sino además para sentirse parte; no sólo para incidir en la decisión, sino asimismo para expresar su posición frente a un problema determinado. El argumento anterior abre la posibilidad de explicar acciones que aparentemente no cambian el sentido de una decisión y que, por tanto, son vistas como irracionales desde el punto de vista de su impacto en el sistema político. Si no logran cambiar la decisión, ¿para que sirven? O dicho de otro modo, “...¿por qué, en ausencia de perspectivas concretas de victoria o de posibilidades de evaluar la incidencia de sus propias opciones, considerables masas de ciudadanos sacrifican una parte de su vida privada para participar? Se participa no sólo con el fin de tomar parte, sino en algunos casos especialmente para sentirse parte”.⁴

Desde otra perspectiva del conocimiento, la participación política es vista como una necesidad. Es el caso del concepto de *jerarquía de necesidades* de Maslow, que ubica a la participación después de las necesidades fisiológicas y las de seguridad, en el grupo de las necesidades sociales.⁵ Éstas se explican debido a la necesidad psicológica del individuo de sentirse aceptado por sus semejantes, una vez satisfechas las mencionadas anteriormente, para conservar la autoestima, manifestando afectos y expresando emociones con otros. Es decir, el equilibrio emocional de una persona está íntimamente relacionado con su sentido de pertenencia y de existencia. No pretendo aquí poner a discusión los planteamientos del autor de marras, sino reconocer que los individuos, sobre todo en una época de deshumanización rampante, necesitan expresarse e identificarse con otros. De ello se desprende que la participación política contenga un elemento emocional evidente y que éste debe ser tomado como parte de la racionalidad de los individuos y no lo contrario, tal como sucede sobre todo en los medios de comunicación y, peor aún, en algunos círculos académicos.

⁴ G. Pasquino, “Participación política, grupos y movimientos”, en G. Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Alianza, Madrid, 1996, p. 191.

⁵ Cfr. Abraham Harold Maslow, *Motivación y personalidad*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1991.

Por último, el estudio de la participación política no sólo debe ser analizado en términos de sus causas, sino también de sus consecuencias. Y aquí habría que ampliar el espectro para no quedarse solamente en distinguir el supuesto impacto en el sistema político y el desarrollo de la democracia, sino también en la calidad de los ciudadanos y el carácter de sus acciones y sus formas de organización. Sin duda que aquí los estudiosos de la ciencia política nos enfrentamos con el problema relativo a la medición del fenómeno de la participación, pero si no lo comenzamos a plantear, difícilmente avanzaremos en ello. Por ejemplo, podríamos preguntarnos el impacto de la participación en términos de la memoria colectiva. ¿Cómo asimilan e interpretan los contemporáneos las formas y la naturaleza de la participación política de sus antepasados?

En todo caso, el estudio del

[...] conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante.⁶

De lo anterior se desprenden tres elementos:

1. El análisis comprende el interés, pero también las actividades de los individuos.
2. No se limita a las acciones legales, sino también a las que los individuos consideren legítimas, independientemente de estar comprendidas en el marco legal.
3. Tiene como objetivo incidir en la toma de decisiones, ya sea para conservar o para cambiar algún aspecto de la estructura social y política.

⁶ G. Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos", *op. cit.*, p. 180.

No cabe duda que las posibilidades de participar en la política en nuestros días han aumentado de manera considerable, pero ello no necesariamente implica que ésta sea vista con buenos ojos. De hecho, la participación de los individuos en movimientos sociales ha sido criminalizada crecientemente y vista como una amenaza para las sociedades en su conjunto. En la medida en que la participación electoral se vacía y pierde vigor y legitimidad frente a la ciudadanía, las formas alternativas de participación política se fortalecerán, generando la apertura de espacios más dinámicos que deberán ser vistos como complemento y no como competencia de la participación electoral. Todas las formas de participación mencionadas tienen su lugar y su misión en las sociedades contemporáneas para conformar democracias más sólidas y abiertas a los cambios que las condiciones actuales demandan.

La Reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI
se terminó de imprimir el 15 de diciembre de 2010.
El tiraje consta de mil ejemplares.

En México el debate sobre el camino que deben emprender las reformas se ha centrado en por lo menos diez temas: Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; equilibrio de poderes; pacto federal; derechos humanos; sistema electoral y de partidos; organismos autónomos; reformas estructurales y reforma política del Distrito Federal. Si bien a la fecha se han realizado diversas modificaciones tanto a las normas como al funcionamiento de muchas de estas instituciones, la reforma del Estado aún está lejos de agotarse.

En *La Reforma del Estado. Vértices para el México del siglo XXI*, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) recoge las reflexiones, análisis y propuestas vertidas durante dos diplomados coorganizados por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

Al publicar este texto, con su rica gama de temas, el CESOP tiene dos objetivos: en primer lugar, poner a disposición del lector información y documentos de análisis sobre algunos de los temas más discutidos alrededor de la Reforma del Estado, así como diversas propuestas planteadas por académicos en la materia. En segundo lugar, creemos que el libro servirá para ilustrar la forma en la que se han debatido y aprobado algunas de las decisiones legislativas y de política pública en este mismo terreno.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS