Dr. Ramiro Contreras Acevedo
Coord. de Posgrado en Derecho,
Universidad de Guadalajara
corard@hotmail.com
Mtra. Ma. Guadalupe Sánchez Trujillo
Dir. de la Licenciatura en Derecho,
Itesm, Campus Puebla
guadalupe.sanchez@itesm.mx

Reseña histórica de la reforma del Estado

El tema de la reforma del estado mexicano tiene muchas áreas para su análisis. Los estudios que existen han hecho hincapié en algunas de éstas áreas que han sido reformadas. Actualmente se subraya que las áreas fiscal, energética y laboral deben ser reformadas. Este trabajo insiste en que lo más urgente es llegar a acuerdos, construirlos y construir los procedimientos para que estos sean posibles.

La legalidad de un Estado, base de su legitimidad, requiere la determinación de los fundamentos que permiten el consenso sobre la validez del orden jurídico. La formación de un consenso entre un conjunto de individuos presupone la existencia de un saber común a ellos, pero este debe, a su vez, presuponer la posibilidad de mediación que significa el ejercicio del poder. Pertenece a la naturaleza de la legitimidad la capacidad para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Pues la legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos, es decir, como algo que “debe ser”.1 Este es el marco teórico en el que se inician las reformas del estado mexicano en los últimos 50 años.

1 Serrano G Enrique, Legitimación y racionalización. Anthropos. México. 1994. Pág 12

Los procesos de reforma del Estado en México surgieron a finales de la década de 1960, a raíz del crecimiento desproporcionado que había tenido el Estado, la crisis fiscal y el crecimiento económico del neoliberalismo en América Latina. Particularmente, la reforma del Estado es la respuesta a la necesidad de apertura, crecimiento, justicia y una eficaz inserción de México en el mundo actual.

De modo sucinto y para ubicar los tiempos históricos, hay que decir que en la década de l970 la reforma se orienta a restringir las tareas y funciones del Estado y la reducción de las estructuras burocráticas. En la década de l980, la reforma se enfocó a la función regulativa del Estado en los mercados: se abrieron las fronteras al libre comercio y bajaron las barreras arancelarias. En la década de 1990 los procesos de reforma se ocuparon de modificar parte de lo reformado en la década anterior, pero los resultados fueron desastrosos. "Hoy en día, una vez que se han dejado atrás, por lo menos en la mayor parte de los países de América Latina, la etapa de la "reforma estructural", a principios del Siglo XXI, las tareas parecen concentrarse en la búsqueda de nuevos diseños institucionales".2 La renovación de los diseños institucionales es solamente una parte de una política de cambio constitucional profundo. Basar la reforma del Estado en un fortalecimiento de las instituciones es un punto que se tratará más adelante, y es discutible, pero una característica que salta a la vista es que las reformas anteriores no se hubieran dado, si se hubiesen dejado fuera las reformas judiciales. Estas se dieron en 1994 y 1996 y pretendieron que el proceso de cambio político y económico tuviera por objetivo la consolidación de las instituciones a través del derecho. Todos los cambios tendieron a conferir más poder y autoridad a los tribunales federales en general, y a la Suprema Corte en particular.

Cuando se habla de reforma del Estado se cree que ésta consiste primordialmente en reformar el texto constitucional. Es cierto que la Constitución mexicana ha sido sometida constantemente a procesos de reforma y es cierto

2 Carbonell, M. La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales. México. unam. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. Pág 94.

que resulta, en muchos aspectos, si no obsoleta, siempre reformable que "partir del mejoramiento del marco constitucional pueden crearse las condiciones para hacer frente a los nuevos retos del Estado Mexicano",3 sin embargo reformar el texto constitucional es un paso que viene al final de un proceso. Antes se requieren muchos otros. Hoy, reunir un Constituyente en el marco político actual, es prácticamente imposible.4

No obstante lo anterior, es cierto que la relevancia de los asuntos y conflictos que están llegando a los tribunales, la presencia de los medios de comunicación, así como el avance del proceso de globalización, obliga a replantear la pregunta de si los retos del Siglo XXI pueden ser superados modificando lo establecido en el texto constitucional de 1917. En cualquiera de los supuestos anteriores, será siempre central, el llegar al o a los acuerdos nacionales, base de cualquier reforma.

Al estudiar la reforma del Estado es conveniente ver ésta, tanto como un ejercicio retrospectivo (cómo se ha reformado el Estado), introspectivo (cómo se quiere reformar ahora) y prospectivo (qué efectos pueden tener las diferentes opciones) y también es importante saber los motivos que la promovieron y entender por qué el país sigue como está.

La Reforma del Estado mexicano

Una premisa debe quedar clara: la reforma del Estado no fue planteada, en primer lugar, como el proceso de construcción institucional que respondiera a las demandas de modernización y democratización. La reforma del Estado fue planteada como la condición de viabilidad para la consolidación de las reformas económicas que se habían implementado.5 Los últimos intentos de reforma del Estado mexicano comenzaron hace, relativamente, poco tiempo.6

3 *Ibid*. Pág. 96
4 Valadés Diego, 1996, p. 610
5 Guerra García Francisco. La reforma del estado. clacso. Biblioteca virtual. *http://www.clacso.org*, Consultada el 2 de abril 2005. Pág 3
6 Palabras del Presidente Vicente Fox Quesada durante la Presentación de la Propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, que tuvo lugar en el Casino del Campo Militar "Marte" el 24 de enero del 2005.

Las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país. La referencia a reformas estatales en otros países permite identificar logros, fracasos y deficiencias. Hay que evitar siempre la confusión entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa.

> "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, a la naturaleza del Estado. Siendo pues un concepto tan vasto termina por perder su significado, por lo que desde las distintas disciplinas se intenta precisar su significado acotándolo a campos más definidos."7

Al tocar el tema de la Reforma del Estado ese necesario, también, saber cómo es que se ha ido dando dicha reforma.

> "La crisis fiscal del 82, a la que le siguieron necesarias políticas de ajuste, reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral del 88, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nivel más articulado y más conciente, la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado. Entre sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, y sectores públicos y gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político mexicano, en el patrón de administración pública y economía."8

En las reformas que se plantearon durante los últimos 30 años, el objetivo fue terminar con el estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.

7 Aguilar Villanueva Luis F. *Gestión Gubernamental y Reforma del Estado*. Seguiremos las ideas de este autor.
8 *Ibid*. p. 25

Fases de la reforma del Estado mexicano

La carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de la década de 1960, inició un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión del Estado. En esas circunstancias, y una vez que los neoliberales asumieron el poder político y económico proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura de apoyo del estado, como condición para alcanzar la recuperación económica. Lo que realmente estaba en el centro de la discusión era la intervención del estado en las actividades económicas.9

En 1976-1982 la reforma administrativa de José López Portillo provocó un periodo de crecimiento explosivo del Estado. Se pensó que a través de procedimientos racionalizadores de organización y métodos de gestión podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal. La reforma administrativa buscó ordenar al multiuniforme sector público central y paraestatal, a fin de supervisarlo, controlarlo y hacerlo eficiente. Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad, ni reflexionó sobre el trámite del gobierno. La reforma económica, cuya base fue la Alianza para la Producción, en la que se planteó la participación de todos los factores intentó vencer la crisis del Estado. La reforma política, simultáneamente, buscaba una liberalización pero controlada de la competencia política, particularmente por el lado de la izquierda, debido a las liberaciones que se habían iniciado en el sector magisterial y estudiantil, en el sindicalismo independiente, a los focos de guerrillas urbana y campesina que venían desde los años 1960 y 1970.

En 1983-1993 con la llegada de Miguel de la Madrid al gobierno, se plantea una nueva estrategia económica, orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazo, la necesidad de lograr un cambio estructural. Para lograr el primer objetivo se

9 Huerta Moreno, Ma. Guadalupe, *La reforma del estado y la transformación de la administración pública*

puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público, reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio, proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos, reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del estado, reestructurar la Administración Pública Federal y actuar bajo el principio de rectoría del estado dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución. Respecto a la reforma administrativa, a escasos 4 días de haber tomado posesión, 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 varias Secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía. La reforma del texto constitucional se reduce a la reforma del Artículo 115 constitucional en 1982, en donde se estableció la participación de regidores de representación proporcional a los cabildos municipales. Y para 1987 se aprobó la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal al reformarse el artículo 122 de la Constitución,10 pero sin atender la demanda de elegir democráticamente al representante del gobierno del Distrito Federal.

En el gobierno de Salinas de Gortari, desde su toma de posesión anunció la necesidad de llevar a cabo la Reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano. Posteriormente, haciendo uso de un estilo inusual en un Presidente, explicó los alcances de dicha reforma: 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, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales, entre otras. Se bus-

10 Ver *http://mezcal.colmex.mx/historiadores/ponencias/132.pdf*. Página visitada el de junio del 2005

caba alcanzar la estabilidad macroeconómica a través de la apertura comercial, la desregulación, la inversión extranjera y las desincorporaciones.

Uno de los principales problemas que ha ido interrumpiendo e imposibilitando la Reforma del Estado, es que en México al término de la Revolución, se fue consolidando un estilo personal de gobierno y un estilo de gestión pública que, con el tiempo se fue endureciendo: el régimen priísta *nunca reconoció la necesidad de irse renovando y vio, en la propuesta de transición a la democracia, un peligro mayor para su supervivencia*. Nunca se quiso llegar a un pacto de transición, *porque se pensó que las reformas políticas serían suficientes para legitimar al régimen y permitirían al* PRI *seguir gobernando*.11

Históricamente la Reforma del Estado en México se ha venido desarrollando por una serie de circunstancias, que han obligado a cada uno de los presidentes en turno a retomar de distinta manera la Reforma del Estado: desde poner énfasis en afirmar que el estilo de gobernar es el factor principal del crecimiento del aparato gubernamental, hasta llegar a una situación económico-administrativa inmanejable. Se ha caído en el gran error de concebir a la Reforma del Estado, o bien como el redimensionamiento del aparato burocrático, o bien como la constante reforma de la Constitución.

Hay autores, como Ricardo J. Sepúlveda, quien afirma en su artículo titulado "La forma del Gobierno en la Reforma del Estado"12 que la Reforma del Estado no se concentra solamente en una reforma del texto constitucional, aunque inconscientemente siguen afirmado que esta sea la vía más idónea para llevarse a cabo. Más bien se trata de un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad.

Desde la primera hasta la última propuesta de reforma, ha de quedar siempre en claro que la reforma tendrá por centro un acuerdo ciudadano. La Reforma del Estado no puede ser vista como una mera alteración del organi-

11 Cárdenas Gracia *http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=158*. Visitado el 20 de abril de 2005.
12 Ver *http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html*. Sitio visitado el 20 de abril de 2005.

grama, sino como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos, y administrativos. El proceso de la Reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se reconfiguran las relaciones de poder. En México, y esto vale también para toda América Latina, el paso que ha faltado a las reformas es una fuerte crítica y una re-construcción cultural. Ahí es donde debería haber comenzado el proceso de reforma. Esto no se ha hecho.

Algunas características de las propuestas de reforma

Dentro de las reformas del Estado, la gestión pública ha sido vertebrada, en primer lugar, por una agenda federal, más que por los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales. En segundo lugar, las "metodologías" de estos procesos han sido "decisiones" con amplia autonomía y discrecionalidad: el gobierno siempre ha procurado seguir gozando de un amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de sus políticas, de un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana. Fue el elemento clave para mantener el poder en los últimos 60 años y para dotarlo de legitimidad, ya que para que haya gobernabilidad dentro del Estado es necesario que el pueblo esté de acuerdo con el actuar del gobierno, lo que se tradujo como legitimidad.

Otra característica decisiva ha sido la fuerte regulación de las conductas económicas. Una economía en desarrollo, de una sociedad en transición, de tradicional a una sociedad industrial, consideró como "conveniente" las conductas y elecciones económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional como para fines equitativos de defensa y compensación de los trabajadores. La gestión pública de una economía incipiente y en gran movimiento, requería de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente asignados, es decir, una gestión pública jerárquica. Las reformas de l960 a 1990 parecieran repetir lo que sucedió en

México con la cultura criolla, antes de la revolución de independencia. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino fue un hecho reproducido y dilatado en diversos niveles de gobierno. *Esto trajo, como principal consecuencia, que los problemas se solucionaran por medio de arreglos personales, en lugar de realizar lo establecido en las leyes, o de crear leyes que regularan la solución a dichos problemas*. Hoy el país camina por este mismo sendero y con este misma "metodología": los problemas se solucionan al margen del derecho. Este modo de resolver los problemas nubló el panorama de la gestión pública nacional. Nunca se pensó en el enorme costo que ello significaría. Ello trajo como resultado el gigantesco endeudamiento por parte del Estado, sin que los ciudadanos se dieran cuenta de lo que tendrían que pagar después.

La naturaleza de la reforma del Estado

Las áreas que algunos autores analizan, al tratar la naturaleza de la reforma del Estado son: las áreas del proceso de gobierno o la gestión pública; el régimen político o sea, la política misma y el área de la Constitución Política del Estado. Las reformas de la gestión pública o gobierno, son las más evidentes. El redimensionamiento del Estado ha sido preciso con cada presidente de la república: la reducción de su tamaño, la disminución del número de sus empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etc., pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas, esta área es la más polémica. Las reformas en el campo de la gestión pública, se manifiestan hoy en las privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas.

La segunda área es el de la reforma de la política misma. Son las reformas de la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los

poderes y niveles de Estado. Lo lamentable de estas reformas políticas es que han trabajado en instrumentar mecanismos para instalar gobernantes, pero no para robustecer al ciudadano. No hay una reforma estructural que toque la cultura de los mexicanos.

Finalmente, la Reforma del Estado toca las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. La reforma profunda del Estado, se ha dicho, es la constitucional. Antes de ésta, sin embargo, debe de generarse el consenso nacional. Éste no resultará, si el ciudadano no crece en calidad ciudadana.

La reforma administrativa

Para comprender a fondo la reforma del Estado, hay que considerar que ésta implica una reforma administrativa: ese proceso político-técnico de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica.13

De acuerdo a lo anterior se puede decir que la reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del Estado, lo que conlleva cambios significativos en las estructuras administrativas, sistemas, procedimientos, etc., para poder prestar servicios de calidad que cubran las necesidades de la sociedad.

Se consideran cuatro modelos de reforma administrativa, de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: garantista, eficientista, contractualista y servicial.

La evolución organizacional y numérica de la administración pública fue el reflejo de una visión positivista en todo el mundo, del papel que el estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar

13 Cfr http://www.canavi.gob.mx consultada el 5 de abril del 2005.

el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación. El neoliberalismo, que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica, se encuentra, a principio de los años 1980, con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica, el monetarismo, y, su versión política, el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha. Y con ello se inició una de las reformas de la administración pública más radicales de la historia de México. En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa, tanto de la naturaleza del estado como de la administración pública. Es decir, la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas. La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano, el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social.14

Reforma política

La reforma del Estado exige, naturalmente, una reforma política que garantice la gobernabilidad, esa capacidad política de gobernar. La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y la sociedad civil, la existencia de mecanismos de responsabilidad de los políticos y burócratas ante la sociedad, la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de satisfacerlas: de la existencia de un contrato social básico.

14 Huerta Moreno, Ma Guadalupe. La reforma del Estado y la transformación de la Admón Pública. En *http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc2.htm#n5a#n5a.* Consultada el 22 de abril de 2005.

Mientras los ciudadanos no llegaran a consensos, difícilmente se produciría el estado de tranquilidad que requieren los capitales económicos.

El gran desafió de la reforma política del Estado mexicano fue desarrollar un sistema electoral que permitiera la formación de gobiernos que fueran representativos, que contaran con mayorías estables y que fueran capaces de propiciar y concretar los acuerdos nacionales necesarios.

Hay una gran confusión entre reforma del Estado y el redimensionamiento del Gobierno: los presidentes mexicanos de los sexenios pasados creían que reformar al Estado era hacer menos obeso al sistema burocrático. Durante mucho tiempo se confundió la reforma política con la reforma administrativa. La reforma política es parte de la reforma del Estado, está dentro de la reforma del Estado, pero hacer esto no quiere decir que ya se haya reformado al Estado.

No es superfluo subrayar que la reforma del Estado mexicano ha sido un largo proceso en la que, aparentemente, no se han visto grandes frutos, pero a pesar de todo esto, dicha reforma se ha seguido implementando durante décadas: cada administración en turno le ha puesto su propio matiz, y aún así estamos de acuerdo en que las administraciones están concientes en que se deben de mejorar los procesos al interior del Estado, así como también se debe mejorar la relación Estado-sociedad.

Desde el inicio de su mandato, el Presidente Ernesto Zedillo planteó la construcción de una reforma política que estableciera las bases de la normalidad democrática que la sociedad demandaba. Esa reforma debía ser definitiva, no por negar futuras adecuaciones, sino para terminar con las insatisfacciones, controversias y suspicacias sobre lo esencial.

Después de una amplia y reiterada convocatoria del Presidente de la República para abordar la reforma política, en 1995 los partidos políticos firmaron el *Acuerdo Político Nacional*. En 1996, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos representados en el Congreso elaboraron una iniciativa de reformas constitucionales en la que se establecieron las bases para una transformación definitiva de las instituciones electorales, conforme a criterios de equidad, objetividad y transparencia. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en las dos

Cámaras del Congreso de la Unión y por la totalidad de las legislaturas locales. Entre otras cosas:

- Se puso un límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y se fortaleció la pluralidad en la representación en el Senado con 32 miembros electos por el principio de representación proporcional a través de una sola lista nacional.
- El Ejecutivo Federal dejó de tener injerencia en el Instituto Federal Electoral. Las reformas fortalecieron la estructura orgánica del IFE y le otorgaron total autonomía como responsable de organizar las elecciones.
- El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial Federal, fortaleciendo la independencia de este órgano. Además, desapareció la figura del Colegio Electoral y se encargó al Tribunal de calificar la elección presidencial en lugar de la Cámara de Diputados.
- Se estableció que la afiliación a los partidos políticos fuera de manera individual y se abrió la posibilidad de que los mexicanos voten en el extranjero. Se simplificaron las categorías de registro de partidos y se reconoció a las Asociaciones Políticas Nacionales.
- Se sujetó a los integrantes del Consejo General, a los miembros del servicio profesional electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral al régimen de responsabilidades del título cuarto de la *Constitución*.
- Como prioridad fundamental, se propició una mayor equidad en el proceso y desarrollo de las elecciones gracias a un nuevo esquema para el financiamiento de los partidos políticos, que es ahora preponderantemente público. También se establecieron mecanismos permanentes para el control y la vigilancia del origen y el destino de los recursos.
- Con el mismo objetivo de la equidad, se garantizó a todos los partidos en contienda el acceso a los medios de comunicación mucho más amplio y mejor distribuido. Además, se formalizó en la ley la obligación del *ife* de realizar monitoreos muestrales de los tiempos que den los medios de comunicación a la transmisión de las campañas políticas dentro de sus espacios noticiosos.
- Para dar mayor certidumbre, se dispone que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se

inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- Se estableció un recurso para el control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Se consagró la acción de inconstitucionalidad en materia electoral para leyes electorales expedidas a nivel federal y local.
- Los principios que animaron a la reforma electoral se plasmaron en la *Constitución* para impulsar que todas las legislaciones electorales estatales también incorporaran los avances de la reforma.
- Para el DF, la *Constitución* reconoció la elección por voto libre, universal y directo de las autoridades.

Asimismo, se fortalecieron las facultades de los órganos de gobierno local para darles mayor autonomía.15

Arriba ha quedado señalado que la Reforma política, como cualquier otra reforma requieren, antes, el acuerdo nacional. Este punto que se olvidó desde la Revolución francesa es el que hay que subrayar. El "proceso de ciudadanización de la vida pública" que se pone como característica de la evolución social e institucional de México16 desde que comenzó la revolución mexicana no fue atendido como una función de los gobiernos. Esa "redefinición" no será posible si no se da previamente la reflexión crítica.

La reforma del Estado, hoy

El cambio de gobierno en México propició un esfuerzo para reunir a un grupo de expertos para diseñar el proyecto de la nueva Reforma del Estado. Hoy los trabajos para la nueva Reforma del Estado tienen 3 características:

15 Ver: *http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf*. Consultada el 23 de abril de 2005.
16 De la Fuente, Juan Ramón en el prólogo a: AA.VV. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*. Conclusiones y propuestas. UNAM, México, 2004, pág 14.

> la tendencia a preferir la reforma constitucional en los casos en que fuera necesario, a la creación de un orden jurídico y político fundamental; la concepción de que el proceso de cambio se dé por la vía legislativa; y la significativa presencia de quienes proponen que la democracia deba ampliarse hacia formas más abiertas y directas de participación, y no solo mediante la vía de los partidos políticos"[17]

El presupuesto de este actual proyecto de Reforma del Estado tiene un punto importante a subrayar: se basa en que el ciudadano está adquiriendo su sitio en el proceso de decisiones y se convierte en un actor político de peso frente al Estado. Sin embargo, no ha sido alentado, apoyado ni formado para llegar a ser tal ciudadano. Pero el grupo ya comenzó a trabajar.

El 24 de enero del 2005 el Presidente Fox asiste a la Propuesta de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado. Dice:

> "La del Estado no es un asunto nuevo,… A lo largo de los últimos cuatro años el país ha sido 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... Algunas de estas iniciativas han cristalizado ya en nuevas leyes y con ellas en avances muy importantes para el país. Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, o la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública, o la Ley de Derechos Indígenas, la Ley de Desarrollo Social, la Ley en Contra de la Discriminación, la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable.
>
> Otras iniciativas, muchas, están en el Congreso, en el proceso de ser analizadas, discutidas y esperamos aprobadas…Hemos recorrido un largo camino para llegar a la democracia; sin embargo, urge una reforma de las instituciones, que facilite tomar las decisiones, con rapidez muchas veces, para hacer realidad las aspiraciones económicas y sociales de las y los mexicanos.
>
> De la transformación de las instituciones depende la funcionalidad del sistema político mexicano y la eficacia de nuestra democracia.
>
> En el México plural es necesario tener una legislación que promueva los acuerdos en el terreno político y desaliente los enconos, una legislación que favorezca el intercambio productivo y civilizado de ideas y que contemple la responsabilidad compartida en el proceso

17 *Ibid*. Pág 15.

político; una legislación en materia presupuestal que dé equilibrio a la relación entre los Poderes…Celebro con entusiasmo el esfuerzo de todos los miembros de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado que convoca a las diversas fuerzas políticas y a los distintos Poderes para promover, una vez más, un diálogo franco y abierto en torno al estado actual de nuestras instituciones.[18]

Por ser esta Reforma del Estado el origen de discusiones claves y de acuerdos trascendentales, se citarán los problemas que enumeran algunos de los actores y responsables de esta Reforma:

Lic. Porfirio Muñoz Ledo

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que se congregó a su llamado entregó sus propuestas hace poco más de cuatro años, por diversos motivos las urgencias de la coyuntura primaron sobre el propósito de reconstrucción institucional.

Sin embargo, las ideas que avanzamos no fueron del todo abandonadas, la semilla sembrada floreció por doquier y hoy es patrimonio de la conciencia pública. La tarea que viene nos corresponde a todos.

Han sucedido durante este lapso, foros para la revisión integral de la Constitución, mesas de concertación entre los partidos, así como debates abiertos entorno a los cambios indispensables que el Estado requiere.

Casi todo se ha dicho, pero casi nada se ha concretado con el riesgo de caer en la insalvable contradicción del doble lenguaje.

Carece de precedente que el número de iniciativas de reforma constitucional introducidas por los diputados y senadores en las cámaras del Congreso…suman ya cerca de dos centenares.

Diversos son los proyectos enviados por el Ejecutivo Federal y esperamos que en breve por la Suprema Corte de Justicia.

Amplio y pertinente es el programa planteado por la Conferencia Nacional de Gobernadores, y no pocas, la Reformas Institucionales emprendidas en la esfera competencial de los estados.

Sabemos cuáles son los asuntos que exigen más pronta decisión; en primer término, aquellos relacionados con el proceso electoral, que restrinjan los excesos y atajen las corruptelas.

Que refuerce las facultades de fiscalización de los órganos electorales y decidan el papel que corresponde a los medios concesionados en la campañas, que dignifiquen la comunicación política y eviten,

18 *http://www.unt.org.mx/dialogos/reformaest.htm*. Consultada el 25 de abril de 2005.

tanto la compra del sufragio por el dinero, como la infiltración de los poderes ilegales en la integración de las autoridades públicas.

Necesitamos decidir a tiempo las modalidades de participación en los comicios de nuestros compatriotas en el exterior, y determinar la conveniencia de la reelección inmediata de parlamentarios y autoridades municipales.

Destinar el modelo de organización política que propicie la formación de mayorías estables de gobierno y mantenga por encima de la controversia a las instituciones del Estado, abolir el obsoleto presidencialismo y devolver a los ciudadanos en plenitud, la conducción de la política.

El reclamo social de seguridad física y jurídica, de justicia expedita y confiable, y de respeto a los derechos humanos, debiera inducirlos a compatibilizar y resolver las distintas iniciativas presentadas sobre estas materias.

Lo mismo podríamos hacer con las propuestas maduras en torno a las reformas del federalismo, el fortalecimiento de los municipios, la participación ciudadana en las políticas públicas y la consulta popular en decisiones capitales para la Nación.

Podríamos, acaso, ensayar acuerdos fundamentales sobre política fiscal y Reforma Hacendaria de la Federación, formular previsiones compartidas sobre el futuro energético del país y actuar en consecuencia.

Encontrar las posiciones comunes frente a los graves dilemas del trabajo, la seguridad social y el empleo, trazar una estrategia contra la desigualdad y la ignorancia, zanjar, en definitiva, la cuestión de las autonomías étnicas y aspirar al arribo de una sociedad del conocimiento.

En adelante, ningún bando impondrá su razón a los demás, la democracia exige el sacrificio de objetivos propios en la defensa de los principios que las sostienen.

Hay que desactivar, antes que nada, la extrema polarización política de edificar el espacio de neutralidad que haga posible el entendimiento de los contrarios y la suscripción de los compromisos ineludibles para la Reforma del Estado.[19]

Porfirio Muñoz Ledo, después de señalar un balance sobre la Reforma del Estado en este sexenio, subraya que las acciones concretas son mínimas. En los dos primeros años del gobierno foxista prevaleció el clima coyuntural y no

19 *Idem*.

el propósito de reconstrucción institucional. No obstante, los diferentes actores políticos: legisladores, Ejecutivo Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, CONAGO, sociedad civil; han presentado iniciativas y proyectos que inciden hacia la Reforma del Estado.

Para Muñoz Ledo, los temas que deberá atender la próxima reforma del estado son: proceso electoral, fiscalización y transparencia electoral, reelección, el voto de mexicanos en el extranjero, nuevos modelos de organización política, medios de comunicación, seguridad física y jurídica, justicia, derechos humanos, trabajo, autonomías étnicas, sociedad del conocimiento. Todo esto será posible, si se parte de la participación de todos los sectores sociales, de tal manera, que se alcance un consenso, que tenga como base el diálogo, la deposición de intereses particulares y un verdadero compromiso para lograr la Reforma del Estado.

Los puntos clave para la Reforma del Estado, según el Dr. José Woldenberg Karakowsky

> A lo largo de 20 años México fue capaz de construir un entramado legal e institucional, para que la pluralidad política se expresara, conviviera y compitiera de manera pacífica y ordenada.
>
> El Presidente de la República coexiste hoy con gobernadores de tres o cuatro partidos diferentes, y con un Congreso en el cual él y su partido no son la mayoría.
>
> Algo similar les sucede a muchos gobernadores, conviven con presidentes municipales de dos, tres, cuatro, cinco y hasta seis partidos distintos y, en muchos casos, ellos y sus partidos no detentan la mayoría en sus respectivos Congresos.
>
> El clima de libertades ejercidas, se ha ensanchado y todos hemos ganado con ello.
>
> Pero en la historia no existen estaciones terminales. Las nuevas realidades generan nuevos retos, y es menester afrontarlos.
>
> La legislación electoral aprobada en 1996 dio buenos resultados.
>
> Pero también y de manera natural han aparecido las lagunas en la ley. Los nuevos retos, las asignaturas pendientes.
>
> Por ello, en octubre del año 2003, los entonces consejeros del Consejo General del IFE nos permitimos enviar una respetuosa nota a las dos Cámaras del Congreso, señalando los temas que según nuestro criterio deberían ser reformados y reforzados.

> Se pretendía solamente llamar la atención sobre asuntos insuficientemente regulados. Pero mucho más importante que eso, fue que en marzo del 2004, el Presidente de la República por un lado, y los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Convergencia, presentaron sus respectivas propuestas de reforma electoral.
>
> En aquel entonces, llamó poderosamente la atención que ambas tenían importantes zonas de coincidencia. En las dos se dotaba de mayores facultades fiscalizadoras al IFE, se intentaba reglamentar las precampañas, se planteaba la suspensión de la propaganda gubernamental durante un tiempo de las campañas electorales, se elaboraban fórmulas para que los partidos que pierdan su registro tengan que reintegrar su patrimonio a la Federación y otras más. Y sin embargo, la reforma no prosperó.
>
> Por otro lado, pero en el mismo sentido, hoy en el Senado se discute la necesidad de poner al día la Ley Federal de Radio y Televisión. Se trata de una asignatura pertinente, dada la centralidad que en toda sociedad moderna tienen los medios.
>
> Entiendo que los pilares fundamentales de la iniciativa buscan la creación de un órgano colegiado que regule sobre todo las concesiones en la materia, abrirle paso a una mayor pluralidad de la oferta, ofrecer garantías de seguridad a los concesionarios, fomentar la producción nacional independiente, establecer el derecho de réplica, regular la compra de propaganda electoral y otras más.
>
> Es decir, que busca que las relaciones entre Estado, concesionarios y sociedad sean transparentes y funcionales, que por un lado den certeza a los concesionarios y que, por el otro, la sociedad pueda beneficiarse de una oferta diversa, como la propia sociedad lo es.
>
> Pero más allá de esos asuntos puntuales y para nada menores que se encuentran ya en los circuitos deliberativos del Congreso, se empieza a abrir paso en el país una reflexión sobre el propio régimen de gobierno.20

Para Woldenberg Karakowsky los principales puntos a tratar en la Reforma del Estado son: la reforma electoral, los medios de comunicación y el régimen de gobierno mexicano.

Reconoce Woldenberg que en México se han dado avances en materia electoral, sin embargo, sigue siendo un pendiente que tienen los mexicanos. El IFE requiere más facultades fiscalizadoras: las precampañas no tienen una

20 *Idem*.

reglamentación clara y objetiva y la reintegración del patrimonio a la Federación por parte de los partidos políticos que pierdan su registro.

Para el Ministro José Ramón Cossio Díaz los temas de la Reforma son:

> Si comparamos los contenidos que nuestra Constitución tenía -digamos, hace 15 años- contra los que actualmente tiene, es evidente que es mucho lo que ha cambiado.
>
> En la llamada parte dogmática, contamos hoy con un Derecho a la No Discriminación, un amplio reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas, un derecho a gozar de un medio ambiente adecuado; más amplias garantías en los procedimientos de averiguación previa y medios de protección para las víctimas del delito...
>
> En cuanto a la estructura Federal, contamos también con un amplio sistema de atribuciones para los municipios, así como una serie de garantías que acrecientan su autonomía o una más nítida distribución entre las competencias federales y las de las entidades…
>
> A nivel de la división de Poderes, existe una redistribución de funciones entre los tres cuerpos clásicos, lo cual impide que entre ellos se realicen fenómenos de acumulación de poder…
>
> Adicionalmente, se han creado nuevos órganos de control del ejercicio del poder público, los cuales van desde la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional, o de un Tribunal Electoral competente en cuestiones de legalidad, a otro en materia de constitucionalidad, hasta la creación de órganos constitucionales autónomos como el Banco de México, el IFE, la CNDH o la Auditoria Superior de la Federación.
>
> ¿Por qué es preciso recordar en esta ocasión tan importantes avances constitucionales?
>
> Porque a pesar de ellos, la demanda por nuevas reformas no ha cesado. Es más, se ha incrementado considerablemente en los últimos años.
>
> Esta actitud reformista ha desplazado por completo lo que hasta hace cuatro años todavía era una cuestión debatida.
>
> ¿Las reformas constitucionales a desarrollar debían ser el inicio de nuestro proceso de transformación política; o por el contrario, la culminación de la marcha democrática habida en los últimos decenios?
>
> Este cuestionamiento prácticamente hoy no interesa a nadie. La búsqueda de un referente que nos permitiera saber dónde estábamos y hacia dónde íbamos, ha quedado desplazada por preocupaciones que hoy estimamos urgentes…
>
> ¿Cómo debemos enfrentar el futuro inmediato?, ¿Nuestro actual texto constitucional es adecuado para hacerlo?, ¿Qué deberíamos hacer con él?

Dentro de esta gama de preguntas, hay algunas que con todo y ser importantes terminan teniendo un carácter instrumental. Primordialmente las relativas al cuándo y al cómo reformar la Constitución.

¿Qué debemos reformar?

Apresuradamente pero no sin reflexión, debemos responder de todo aquello que sea necesario. Sin embargo y de inmediato debemos volvernos a preguntar: ¿Lo necesario para qué?

Esta es la pregunta más relevante del proceso de reformas constitucionales que habremos de perseguir. Su respuesta debe ir más allá de señalar lo obvio, aún cuando ello indudablemente habrá de estar presente.

Decir, por ejemplo, que debemos reformar para avanzar en la consolidación de la democracia, la profundización de nuestro federalismo o el pleno respeto de los derechos fundamentales, es indispensable pero no es suficiente.

Es preciso, por el contrario, dar cuenta de los diversos objetivos a alcanzar y particularmente de la manera de integrar todos ellos en unidad.

La definición de la necesidad constitucional -es decir, de aquello que nos permita determinar qué debemos reformar- es el primero y más importante paso del proceso de reformas que se quiere llevar a cabo.

Ésta debiera ser la primera y más importante tarea de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, cuyo inicio de trabajos hoy nos convoca.

Por ambos motivos pareciera desearles que esa primera tarea se concrete en la identificación de los grandes problemas que determinan las necesidades, ello desde un afán incluyente y amplio para sólo posteriormente buscar las soluciones.

Por la importancia de las respuestas que la Asociación puede brindar al país, el esfuerzo a realizar debe -a mi juicio- satisfacer determinadas condiciones. La primera, ya enunciada, es la determinación de las necesidades constitucionales como una tarea previa y autónoma a la propuesta de soluciones específicas.

La segunda condición radica en mantener una relación entre las necesidades a satisfacer y las propuestas hechas. Si ciertas partes de la Constitución no están descompuestas, ¿para qué las arreglamos?

Las tentaciones en este quehacer son varias pero igualmente perniciosas. Por ejemplo, está el apego estricto al nominalismo, como cuando se dice que la Suprema Corte no es un tribunal constitucional sencillamente porque no se denomina “tribunal constitucional”. Ello con independencia de cuales sean sus funciones.

> También está la incorporación acrítica de las soluciones dadas en otros países, como cuando se elige un modelo constitucional que goza de más prestigio que el nuestro y se le da cabida entre nosotros para esperar que de algún modo sus beneficios se extiendan aquí.
>
> Finalmente, me parece que…cualquier otro esfuerzo de reformas que se lleven a cabo, debe evitar insertarse en los tiempos y razones de la competencia política; por ahora, aquella que habrá de darse por la Presidencia de la República en el 2006.21

José Ramón Cossio no otorga un peso específico, en la reforma del Estado, a cada una de las reformas constitucionales dadas en los últimos tiempos: derecho a la No Discriminación, el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a un medio ambiente adecuado, garantías más amplias en los procedimientos de averiguación previa, medios de protección para las víctimas del delito, la redistribución de funciones en la división de Poderes, la scjn como Tribunal Constitucional, la competencia del Tribunal Electoral en cuestiones de legalidad, la creación de órganos constitucionales autónomos como el Banco de México, el ife, la cndh, la Auditoría Superior de la Federación. Pero en su conjunto, la reforma constitucional sí es la vía para la Reforma del Estado. Sin embargo, Cossio invita a una reflexión medular: ¿Qué debemos reformar? ¿Es necesario reformar? ¿Necesario para qué? Es decir, específicamente qué debe reformarse de la Constitución para alcanzar las soluciones que México requiere.

Para la Gobernadora Amalia García Medina el centro de la Reforma debe considerar:

> Necesitamos otro diseño para el régimen político, con una nueva visión de federalismo que abra camino y desate las potencialidades cívicas que ya se expresan dentro de nuestro país, bajo la certeza de que la inmovilidad ya no es posible; pero también de que se necesitan crear las condiciones para la gobernabilidad en un entorno muy complejo.
>
> En estos momentos la gobernabilidad es el desafío mayor para las fuerzas políticas y para los grupos sociales que se mueven dentro de la República, incluyendo las entidades federativas.

21 *Idem.*

> La gobernabilidad democrática requiere mayores espacios para la negociación y la construcción de acuerdos; más lugares de encuentros para propiciar conductas cooperativas y favorecer nuevos equilibrios; arribar a los entendimientos básicos para dejar que madure la democracia y cimentar el nuevo régimen político, renunciar al autoritarismo y abrir paso franco a la más firme tolerancia.
>
> En síntesis, necesitamos acuerdos políticos eficaces y una Reforma Democrática del Estado.
>
> Hoy…, resulta vital para todos, para todas, imaginar a fondo el contenido y la estructura del nuevo diseño institucional a construir, con una Reforma Democrática del Estado.22

La gobernadora Amalia García apuesta por una Reforma democrática del Estado, es decir, debe necesariamente rediseñarse el régimen político si se quiere lograr una sociedad participativa, armoniosa y pacífica. Hay que privilegiar el diálogo, la negociación, la tolerancia. Por eso, la democracia participativa es la vía para alcanzar la Reforma del Estado. Si esto no se da, es muy difícil llegar a acuerdos nacionales.

La Lic. Beatriz Paredes Rangel hace este análisis de los problemas centrales para alcanzar una Reforma del Estado:

> Cómo me gustaría pensar que la información colectiva subrayará las propuestas aquí presentadas y pondrá énfasis en las posibilidades de acercamiento de los diversos partidos entre sí y hacia su interior, que permitan prevalezca la civilidad política y la capacidad de conducción y construcción democrática.
>
> Sin embargo, la terca realidad oscurece mis esperanzas y los rezagos u omisiones de lo que no hemos hecho en los lustros de reformismo electoral, de los métodos democráticos que no supimos arraigar suficientemente; de la medianía preponderante en las elites políticas, en las que me incluyo; de la estridencia en la comunicación social y la lacerante situación de desempleo, falta de oportunidades, migración creciente y presencia del crimen organizado, me llevan a matizar mi entusiasmo y a ser prudente en la euforia, crítica en el decir y fiel a mi naturaleza combatiente en el propósito.
>
> Hay varias vertientes del quehacer que considero indispensable subrayar. Primero, trascender la coyuntura…El escenario de competencia electoral adelantado y el encono que se ha dado en las relaciones políticas, es el peor ambiente para el desahogo de las decisiones que demanda la historia contemporánea de México.

22 *Idem.*

La Reforma…en el caso mexicano tiene más de 20 años de librarse; y más que una discusión entre los sectores políticos o entre los representantes sociales, empezó como un debate de los tecnócratas financieros y los grupos de interés en su incidencia con las elites del poder, con objeto de alinear al país a las recomendaciones del modelo económico derivado de la globalización y de la apertura del mercado.

Lo que verdaderamente está en la polémica es si la etapa de globalización económica y de articulación con América del Norte, derivada del Tratado de Libreo Comercio significa la renuncia a la rectoría del Estado Nacional en actividades estratégicas y la apertura para que la composición de capital en ella sea predominantemente extranjera o favorezca procesos monopólicos de origen diverso.

La inhabitabilidad de la inserción subordinada de la economía mexicana como un esquema irracional de concentración del ingreso en el modelo de globalización de América del Norte, corresponde a un fatalismo histórico económico que renuncia a la imaginación y al valor que caracterizó a generaciones de mexicanos de otro tiempo. No se trata de desconocer el impacto de la vecindad y la geopolítica, se trata de asumirlas con dignidad y perspectiva de equidad. En ese sentido tendremos que ser creativos para lograr que una disputa que es por definir si en el siglo XXI México podrá prevalecer como Nación soberana pueda realizarse sin renunciar a la modernidad y a capitalizar nuestras ventajas comparativas. Un tercer aspecto tiene que ver con avanzar en las pequeñas cosas, en aquellos acuerdos que se pueden ver desde aproximaciones sucesivas; no necesariamente tenemos que ir siempre por el todo, un esfuerzo de aproximaciones sucesivas que nos permita garantizar certidumbre en los procesos electorales subsecuentes y la consolidación de la democratización del país parecería indispensable.

Si las elites políticas no tenemos la capacidad de enfrentar la sucesión presidencial en un marco de civilidad que ponga freno a las descalificaciones y a los golpes bajos, la tensión política se incrementará significativamente, generando riesgos innecesarios.

Si las fuerzas políticas no tienen actitud de compartir una columna vertebral que garantice estabilidad y cohesión al país para enfrentar la realidad geopolítica mundial y nuestra inserción en América del Norte, no como fatalismo irreversible, si no como oportunidad constructiva...

Actitud que ha de reflejarse en una gran convocatoria nacional a los sectores económicos, a las fuerzas sociales, a los líderes de opinión para poner en práctica medidas que frenen el desempleo y reactiven la economía real, para que millones de mexicanos no estén frustrados y desencantados por no encontrar ocupación- ingreso.

> Si entre los actores de opinión, las voces autorizadas, los medios de comunicación, no se intenta una tregua al descrédito que permita serenar el medio ambiente social, y haga posible sin demérito de la indispensable información veraz, de la crítica y la libertad de expresión, a la que defenderé siempre, ir buscando de manera común alternativas constructivas.
>
> Si con la solidaridad de todos no fortalecemos el rol de Estado, para que prevalezca el imperio de la ley y se domine la problemática de inseguridad pública y el crecimiento del crimen organizado, le habremos fallado a la historia de México, y el pueblo tendrá derecho de decirnos que no hemos cumplido con nuestra responsabilidad.[23]

Beatriz Paredes establece como tarea pendiente para la Reforma del Estado, el trascender la coyuntura. No pueden atenderse temas claves para México como el desempleo, la falta de oportunidades, la migración, el crimen organizado, si el escenario imperante es de competencia electoral adelantado. La actual "Reforma del Estado" llevaría el sello de las anteriores: sería dirigida por las cúpulas financieras y no por los sectores políticos y sociales. Los actores políticos y sociales deben encaminar sus esfuerzos para fortalecer el papel del Estado como garante de la ley. Resolver las problemáticas que afectan a México, debe ser el objetivo común de las distintas fuerzas políticas, es decir, los diálogos que lleven a los acuerdos no deben estancarse en temas temporales o intrascendentes.

Para la Diputada Margarita Zavala Gómez del Campo la reforma ha de trabajar estos temas:

> Queremos una Reforma del Estado en lo político, que fortalezca la gobernabilidad, evite el inmovilismo de los Poderes y fomente la cooperación de los mismos y no su bloqueo.
>
> Me parece que hay figuras que hay que resaltar, como es la reelección de los legisladores, no sólo por lo que significa la profesionalización de esta actividad legislativa, sino también porque es un gran instrumento para los ciudadanos, para la exigencia de la rendición de cuentas de sus representantes.
>
> Me parece que habrá que estudiar, por ejemplo, la iniciativa que presenta el Presidente de la República, que se le ha llamado como iniciativa de urgente resolución y que le permite al Presidente de la

23 *Idem.*

> República poner a discusión aquellas iniciativas que considera fundamentales para la gestión de su Gobierno y no, en cambio, que se queden en la congeladora o en la incertidumbre del país.
>
> Hay cálculos electorales que han sido constante obstáculo para las reformas necesarias. Habría que pensar entonces en la homologación de las elecciones. Y no puedo dejar de mencionar el necesario control del dinero en la política.
>
> No podemos dejar de pensar tampoco en la amenaza cierta del narcotráfico y, en general, de la delincuencia organizada.
>
> Requerimos de una reforma que optimice el Sistema de Procuración y Administración de Justicia; una reforma también que en lo económico posibilite a México lograr el crecimiento y que permita la generación de empleos que necesitamos y que hagan posible el desarrollo equitativo, humano y sustentable de México; una reforma que nos permita aprovechar nuestro enorme potencial de riqueza para crearla y distribuirla sin mitos y sin dogmas.
>
> En lo social, una reforma que desarrolle mejor las relaciones entre unos y otros, que aumente las capacidades humanas y que iguale oportunidades y capacidades para la vida, el trabajo, la realización personal entre el norte y el sur, entre el campo y la ciudad y, por supuesto, entre hombres y mujeres.24

Margarita Zavala sostiene que la Reforma del Estado debe ser integral: política, legal, económica y social. El objetivo de la Reforma política del Estado deberá ser el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de la cooperación de los Poderes, la reelección de los legisladores, la transparencia electoral. La Reforma legal del Estado debe buscar garantizar la seguridad pública y jurídica de los ciudadanos, a partir de la optimización del Sistema de Procuración y Administración de Justicia. La Reforma económica del Estado buscará la generación de empleos y logrará el desarrollo sustentable del país. La Reforma social del Estado tendrá por objetivo, una mejor oportunidad de vida para todos.

No es necesario repetir: ahí están los temas que se abordarán y el orden de prioridad que les han dado. El proyecto sobre la reforma del Estado está vivo y seguramente se trabajarán estos temas. Lo que sí es claro es que, primero, se requiere la determinación de las necesidades constitucionales que le urgen al país. Este es el primer punto del máximo acuerdo. De éste se seguirán todas las demás reformas.

24 *Idem*.

Para todos estos actores, la Reforma del Estado es un proceso que aún está definiéndose. Se han dado una serie de hechos que buscaban concretar la Reforma del Estado, que concluirá en la reforma Constitucional. Sin embargo, como la experiencia lo ha demostrado, no han sido suficientes. Los distintos intereses de los grupos de poder, los enfoques parciales de los líderes políticos y sociales; han fomentado la descomposición del Estado. No es extraño ver que el narcotráfico extiende sus redes, que el crimen organizado supera a la organización policíaca, que en lo que va del año 2005 las remesas de divisas aumentaron un veinte por ciento gracias a la migración ilegal generada por la falta de oportunidades de empleo bien remunerado, que la corrupción en la administración pública no disminuye, que la violación de los derechos humanos es una constante.

Para generar el proceso que lleve a la Reforma del Estado se requiere la participación de todos los sectores del mismo, los que, basados en el diálogo, en el respeto y la negociación, logren el consenso que cree el clima adecuado para establecer las prioridades del Estado Mexicano. Después de lograr ese grande, difícil y fundamental consenso, el camino más indicado parece ser la reforma Constitucional, pero una reforma razonada y efectiva. La reforma Constitucional debe garantizar y hacer realidad los procesos electorales democráticos y transparentes, el voto de los mexicanos en el extranjero, la reintegración del patrimonio a la Federación por parte de los partidos políticos que pierdan su registro, nuevos modelos de organización política, objetividad y transparencia en la concesión de los medios de comunicación, seguridad pública, seguridad jurídica, optimización del Sistema de Procuración y Administración de Justicia, crecimiento económico, generación de empleos, mejores salarios; en fin, una vida digna para todos.

Esta Reforma del Estado debe poner particular atención en la creación de un verdadero escenario nacional democrático, lo que implica, crear un Estado verdaderamente respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas; el fortalecimiento de los sistemas participativos de rendición de cuentas oportunas y eficaces de la gestión pública; la transparencia real y no sólo formal, el

escrutinio público sobre los procesos de selección y formación de los servidores públicos y el desarrollo de mecanismos eficaces para la detección y sanción de prácticas corruptas en la administración pública, pero sobre todo, la voluntad para erradicar la corrupción. Y esto requiere de un ciudadano responsable y participativo. La principal reforma consiste en crear un estado que forme este tipo de ciudadanos.