

# La Reforma de la Reforma del Estado

David Ibarra

Presidente del Comité  
Editorial de *ECONOMÍAunam*  
<dibarra@prodigy.net.mx>

## Antecedentes

En los tiempos presentes, hablar de reforma política<sup>1</sup> hace necesario diferenciar el liberalismo político del librecambismo económico. Históricamente el primero significó la liberación ciudadana de la opresión del gobernante, el monarca o el caudillo, mediante un pacto garantizado por un Estado constitucional respetuoso de las libertades individuales. Una vez ganada la batalla contra la opresión política, en estrecha alianza con el Estado, el liberalismo comienza a evolucionar en sentido democrático para incorporar principios como el de la igualdad de oportunidades, complemento indispensable a la igualdad ganada con la consagración de los derechos de las personas.<sup>2</sup>

En contraste, al neoliberalismo librecambista contemporáneo le estorba el Estado, auspicia el predominio de la lógica del mercado, tolera la desigualdad, quiere la abolición de fronteras e instituciones gubernamentales, así como la consagración de los valores de la eficiencia competitiva sobre cualquier otro criterio político o económico. El escape hacia la globalidad, esto es, hacia afuera de las jurisdicciones nacionales, torna bastante irrelevantes a los gobiernos, mientras transfiere poder a los mercados, con la única excepción del *hegemón* internacional. En cierto modo, se sustituye el poder de los gobernantes absolutos por el absolutismo de la competencia globalizada, sin opresor aparente contra quien luchar, aunque en los hechos restrinja libertades y acentúe disparidades fuera del alcance corrector de los estados.

Con la mezcla del liberalismo político y de la lógica económica durante el siglo XIX, se combatió el proteccionismo propio o ajeno, pero se resguardó la rectoría estatal protectora de derechos individuales y de la soberanía de las políticas públicas nacionales. En contraste, el neoliberalismo de hoy se endereza a demoler buena parte de las instituciones del Estado-nación para hacer que la libertad globalizada de los mercados reine suprema, con la menor interferencia posible de los gobiernos y en ausencia notoria de normas de alcance universal en campos tan importantes como los del empleo, la protección social y la regulación de los sistemas financieros.

1. El autor agradece los comentarios recibidos de Rolando Cordera, Raúl Montalvo y Ramón Carlos Torres.

2. Véanse G. Sartori (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, New Jersey; C. Macpherson (1970), *La Teoría Política del Individualismo Posesivo*, Fontanella, Barcelona; I. Berlín (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Londres; N. Bobbio (1955), *Democracia e Dittatura en Política e Cultura*, Einaudi, 1955, Turín.

## México y su reforma política anterior

México no escapó a la reconfiguración del orden económico internacional del neoliberalismo, emprendió a fondo, ortodoxa y autoritariamente, la contrarreforma<sup>3</sup> del Estado y de sus instituciones. Aquí el reformismo no es cuestión nueva, sino un proceso viejo, de amplísimos alcances, inacabado y deficiente, desde que el país comenzó a incorporarse al orden económico de la globalización y procuró sustituir el autoritarismo político por un régimen algo más democrático.

Al efecto, se reemplazó el sistema del presidencialismo hegemónico por un régimen también presidencial con multiplicidad de partidos, elecciones más transparentes, alternancia en el poder y separación menos ficticia de poderes. En lo económico, se transitó del proteccionismo al cosmopolitismo y se robusteció enormemente el mercado frente al Estado, mediante procesos de desregulación, privatización y extranjerización. Así se formaron nuevos linderos, lo mismo entre lo privado y lo público, lo económico y lo social, que entre la soberanía nacional y las reglas de los poderes externos.<sup>4</sup> Por último, se buscó alejar a las organizaciones e incluso a los ciudadanos de la participación política directa, en parte, debido a su posible oposición a la transformación librecambista. Se usaron más y más los medios masivos de comunicación, en vez de la movilización ciudadana en los procesos electorales, con clara exclusión e incluso manipulación de las cuestiones más álgidas planteadas en los reclamos populares. Los movimientos campesinos y obreros fueron deliberadamente desprestigiados, combatidos, muchos más allá de sus equívocos y errores, hasta suprimir voces molestas al mundo conservador de la política y de la economía. Y algo parecido se logró con los productores al abrirse las fronteras, negarse la instrumentación de programas de reconversión y suprimirse otros mecanismos legítimos de protección.

El cambio político arranca propiamente con la ley electoral de 1977 que crea la figura de los legisladores plurinominales para dar fuerza a los partidos políticos de oposición y al criterio de la proporcionalidad entre votos y escaños. Antes (1973) se había creado la Comisión Federal Electoral y convertido al Registro Nacional de Electores en entidad autónoma. En 1989, se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como respuesta a las dudas sobre la limpieza electoral de los comicios de 1988, donde ya los partidos políticos tienen responsabilidad compartida con las autoridades. Un año después se crea el Instituto Federal Electoral, como autoridad autónoma que imprimiría imparcialidad, certeza y legalidad a los procesos electorales. Después se sucedieron cuatro reformas: 1993, 1994, 1996 y 2007 orientadas a perfeccionar sus funciones, que van desde la expedición de constancias a legisladores, el afinamiento de la independencia del Instituto, el financiamiento público y el control presupuestal de los comicios, hasta la regulación de la comunicación pública sobre los procesos electorales. Hay aquí un conjunto exitoso de reformas que abarca por igual los períodos de la hegemonía del Ejecutivo, como el de la alternancia política.

3. A riesgo de causar confusión, el término de contrarreforma usado en diversos párrafos del texto, se utiliza como sinónimo de reforma librecambista para subrayar sus objetivos sociales distintos, muchas veces encontrados con los de la Revolución de 1917.

4. Véase, D. Ibarra (2009), "El Desmantelamiento de la Política Económica", *El Universal*, 28 de noviembre de 2009.

La reforma electoral abre el camino a la pluralidad ideológica alimentada y nutrida por el fortalecimiento de los partidos políticos que disponen de amplias posibilidades jurídicas en la defensa de sus derechos. El financiamiento público, a su vez, permite a los propios partidos contar con recursos para construir una base material independiente y profesionalizar a sus estructuras. Todos esos avances prepararon e hicieron realidad la alternancia del poder ejecutivo por más que luego generase tensiones entre los poderes presidencial y legislativo.<sup>5</sup> Sin embargo, los buenos augurios con que se inicia la transición democrática, pronto queda aprisionada en los cerrojos de los dogmas económicos que le estorban para ir más allá de lo electoral.

El intenso reformismo de Estado emprendido desde mediados de los años ochenta –con enmiendas a 50% del articulado de la Constitución– se manejó casi siempre autoritariamente. Se le condujo como si la política, la economía y la sociedad formasen compartimentos estancos, sin mayor relación entre sí.<sup>6</sup> Las estrategias económicas con un cuarto de siglo de permanecer casi invariables en sus orientaciones básicas, han sido fieles a las exigencias del librecambismo global, inmutables frente a la alternancia política. Los trastornos inevitables del acomodo económico se pensaron independientes de la modernización política y democrática. Cuando más, la función de la política y de la política social se redujo no a resolver, sino simplemente a atemperar los efectos de la pobreza o de las desigualdades atribuibles a la política económica.

Con esa reforma o contrarreforma de Estado y sociedad, la composición de los grupos sociales ganadores y perdedores se alteró sustancialmente, así como la integración de las elites nacionales y la distribución del poder político o económico. A la par, tuvo lugar un intenso proceso de destrucción, obsolescencia y reconstrucción de instituciones que afectó y puso en jaque a toda la sociedad.<sup>7</sup> Los organismos, las normas y las costumbres de antes dejaron de funcionar o no funcionan apropiadamente, mientras las instituciones de reemplazo apenas cubren algunos ámbitos de la vida social, dejando huecos y distorsiones enormes por llenar o corregir. Unido a lo anterior, se da intensa proliferación de intereses contrapuestos que no se compadece de la capacidad empobrecida de conciliación y armonización de las políticas públicas.<sup>8</sup>

Los trastornos inherentes a la destrucción y edificación incompleta de nuevas instituciones, condujeron a la cesación parcial del crecimiento que ya se prolonga dos décadas y media. Así, el ritmo de desarrollo entre 1950 y 1982 (más de 6% anual) excede con

5. Véanse, R. Becerra et al (2007), *La Mecánica del Cambio Político en México*, Ediciones Cal y Arena, México; C. Elizondo y B. Nacif (2002), CIDE, México; J. Woldenberg (1999), “La Transición Democrática”, *Nexos*, núm. 261; Héctor Aguilar Camín y J. Castañeda (2010), “Un Futuro para México”, *Nexos* núm. 383; G. Sartori (2005), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

6. Véase, D. Ibarra (1995), “La Pareja del Siglo”, *Nexos*, núm. 206.

7. Véase, D. Ibarra (2001), “México: Economía, Instituciones y Transición”, en *Testimonios Críticos*, Cántaro Editores, México, pp. 47-68.

8. A título ilustrativo, adviértase que los intereses de los pequeños y medianos empresarios difieren de los grandes consorcios, como los de los importadores vis a vis los de los exportadores; los de los inversionistas nacionales de los extranjeros, los de los trabajadores informales de los incorporados al trabajo formal; los de los grandes contribuyentes del Impuesto sobre la Renta con respecto a las familias que cubren principalmente el Impuesto al Valor Agregado.

mucho al alcanzado en el período reformista de 1982 a 2008 (alrededor de 3%).<sup>9</sup> A su vez, la democratización del sistema político ha resultado notoriamente insuficiente al negar voz y poder a los grupos sociales mayoritarios. La irrelevancia política real de esos grupos se evidencia al observar que la distribución del ingreso se concentra, los salarios reales se abaten, mientras las familias de trabajadores informales ya suman alrededor de 49% de la fuerza de trabajo, mientras la pobreza aqueja a otro 50% de la población.<sup>10</sup>

Desde 2000 y aún antes, el caldo de cultivo del multipartidismo emergente no siempre ha podido construir mayorías legislativas que en lo fundamental acierten a resolver los problemas nacionales y sostengan puntos de vista afines a los del poder ejecutivo, cuando el impulso político central de éste sigue obsesivamente adherido a los propósitos del conservadurismo librecambista.<sup>11</sup> De aquí que algunos proyectos no prosperen, que surjan iniciativas múltiples, contrapuestas, imposibles de jerarquizar con mediano rigor, o que se abandonen temas esenciales. Por supuesto, las dificultades parten de la ineptitud de los estrategas gubernamentales, de deficiencias institucionales, de disonancias ideológicas de los partidos políticos y sobre todo de la brecha entre las propuestas de éstos y las demandas ciudadanas, muchas veces expresadas en movilizaciones callejeras por falta de canales eficaces de expresión y de acceso a los mecanismos de decisión política.

Tomados en conjunto, los efectos del incesante reformismo de Estado, han roto el pacto social, creado semiparálisis económica y entorpecimientos políticos, entreverados con la crisis financiera global y el recrudecimiento de la inseguridad. Así las cosas, desde la presidencia de la República, se lanza otra iniciativa de reforma política, una especie de respuesta exculpatoria de los fracasos que pretende ahondar el cambio institucional por los mismos cauces, incluso recobrando ingredientes del viejo autoritarismo presidencial.

## La iniciativa de reforma política

Al efecto, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de cambio al régimen político –diciembre de 2009– encaminado quizá a sustituir a los proyectos de reforma del Estado que habían impulsado gobiernos anteriores y el Senado de la República.<sup>12</sup> Como era

9. La participación de los trabajadores en el producto se ha reducido de más de 40% a cerca de 30% entre 1980 y 2008. Visto el mismo problema desde el ángulo de los componentes público y privado, la participación del primero se ha abatido de 40% en su punto máximo, a un promedio de 20% del producto al compararse 1982 con la década de los 2000.

10. Véanse N. Samaniego (2010), “El Empleo y la Crisis”, *Grupo Central UNAM*, México; S. Escobar (2010), “Los Jóvenes y el Desempleo”, *Grupo Central UNAM*, México; R. Cordera *et. al.* (2010), “Políticas para los Jóvenes”, *Grupo Central UNAM*, México.

11. El debate ha resultado intenso en contrastar puntos de vista antagónicos. Véanse J. Woldenberg (2010) “Decálogo de Necios”, *El Universal*, 11 de febrero; L. Ugalde (2010) “Siete Falacias sobre el Debate Político”, *El Universal*, 4 de febrero; J. Castañeda (2009), “Bravo”, *Reforma*, 17 de diciembre; H. Aguilar y J. Castañeda, “Un Futuro para México”, 1°. de noviembre, *Nexos* núm. 383; G. Lozano y H. Gómez (2010), “El Equívoco de Castañeda y Aguilar Camín”, *El Universal*, 17 de enero; F. Gómez Mont (2010) “Democracia y Participación Ciudadana” *Este País*, núm. 227; M. Casar (2010) “Reformas para la Gobernabilidad y la Prosperidad”, *Este País*, núm. 227.

12. Véanse, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (2001), *Conclusiones y Propuestas*, coordinador Porfirio Muñoz Ledo, UNAM, México; Diego Valadés (2005), *El Gobierno del Gabinete*, UNAM, México.

de esperarse, los partidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se apresuraron a plantear contrapropuestas con escasos puntos de coincidencia y abundantes disensos que oscurecen, hasta hacer incierto, el contenido final y la suerte de la iniciativa de reforma política.

A reserva de hacer referencia al contenido de la propuesta, e independientemente de sus méritos intrínsecos, debe notarse que se trata de una iniciativa no contextualizada dentro del entramado de otros cambios apremiantes –sociales, económicos, institucionales– necesaria para enderezar la marcha del país. En síntesis, se intenta remodelar los organismos representativos de gobierno –reza la exposición de motivos– a fin de regular y mejorar las relaciones entre los poderes de la Unión, así como entre los distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– o entre ciudadanos y autoridades, sin abordar directamente las cuestiones que apremian a los ciudadanos: más y mejor empleo, más crecimiento, más y mejores accesos a servicios básicos, como los de salud y educación.

El debate conceptual, aparte de cuestiones electorales inmediatas, está centrado en determinar cuál principio democrático merece las preferencias reformistas, la mayoría o la proporcionalidad en traducción de votos a curules. Para algunos el modelo a seguir es el de Inglaterra o de Estados Unidos en los cuales el ganador electoral se lleva todo. Por contra, en Alemania, Francia, España con sistemas pluralistas, los asientos legislativos guardan proporcionalidad mayor o menor con la distribución de los votos. Lo que está en juego es, si el control de las cámaras es mayoritario y directo, o si depende de la formación de alianzas, coaliciones que reflejen el pluralismo social y el de los partidos políticos.

Los primeros dos cambios se refieren a la reelección de legisladores federales hasta un máximo de doce años, así como de los presidentes municipales o miembros de los ayuntamientos. El propósito declarado es el de profesionalizar el trabajo político y legislativo al someterlo al escrutinio ciudadano del voto reelectoral.<sup>13</sup> Es posible que esos efectos se logren, pero también es probable que se dé lugar a la formación de grupos casi inamovibles de políticos-funcionarios, como la observada en muchos otros países o en la misma historia nuestra, incluido el trampolín de legisladores entre cámaras, sin mayor ganancia en eficiencia o control ciudadano.<sup>14</sup>

El tercer punto de la temática presidencial aborda la reducción en cien de los integrantes de la Cámara de Diputados y de treinta y dos a la Cámara de Senadores. En la primera se mantendrían los coeficientes actuales entre la representación proporcional y la de mayoría relativa. En cuanto al Senado, se pretende devolverle la pureza de su identidad estatal, sin plurinominales, con tres asientos por entidad federativa. Se quiere que en la fórmula senatorial resulte fortalecido el peso de mayoría relativa, aunque se deja algo de proporcionalidad al asignar –primera etapa de la elección– un escaño por cada 25% de votación efectiva de los partidos, dejando el resto a los partidos o coaliciones que resulten mayoritarias.

Dos son los argumentos centrales esgrimidos en apoyo de esta parte de la iniciativa: facilitar la negociación de acuerdos entre menos representantes y reducir las erogaciones

13. Véase Miguel Ángel Granados Chapa (2010), "Reelección Legislativa", *El Universal*, 2 de febrero.

14. Como señala Raúl Montalvo, el voto reelectoral como mecanismo alterno de rendición de cuentas, tiene connotaciones y usos contrastantes para ciudadanos ubicados en diferentes posiciones de la escala social.

presupuestales. En sí mismas, las razones expuestas no parecen tener suficiente peso para justificar una reforma constitucional, a menos que complementasen, como sucede, a cambios más profundos.<sup>15</sup> Aquí se encuentra una de las vías para construir mayorías legislativas, al sumar a otros ingredientes de la propuesta: *referéndum*, hacer más ardua la inscripción de los partidos políticos pequeños e incorporar la segunda vuelta en la elección presidencial, como se comenta más adelante.

El cuarto punto, plantea acrecentar de 2 a 4% el número mínimo de votos del padrón nacional para permitir que los partidos conserven su registro electoral. Supuestamente ello estimularía a las organizaciones políticas a buscar mayor respaldo ciudadano, así como la formación de coaliciones más o menos permanentes entre partidos. Sin duda, los requisitos de la ley vigente son bajos en términos de la experiencia internacional. Con todo, incrementar esas exigencias acaso reduzca la pluralidad política y resulte contradictoria con la aceptación de candidaturas independientes que buscan, por otro camino menos institucional, activar la participación popular.

El quinto punto alude a la creación de la figura de iniciativa ciudadana, esto es, la facultad de iniciar leyes o decretos cuando las propuestas cuenten con el respaldo de una décima de punto porcentual del padrón electoral del país. Por este medio, se permitiría a los grupos organizados formular proyectos no recogidos por los partidos políticos y acercar a los ciudadanos a la vida pública nacional. Sin duda se trata de propósitos loables, sobre todo ante el divorcio entre las aspiraciones ciudadanas y las prelações de los poderes constituidos. Sin embargo, habría que precaverse de posibles inconvenientes. Entre ellos sobresalen las posibilidades de manipulación política o de las ventajas que se otorgarían a grupos de interés con recursos y capacidades de análisis jurídico-político, frente a la debilidad manifiesta de otro tipo de agrupaciones. Y también la de sostener una crítica universal, debilitadora de los partidos políticos al resaltar su incapacidad real o supuesta de atender a las necesidades de la población.

El punto sexto de la propuesta presidencial busca enriquecer los accesos al poder público al añadir a la vía tradicional de los partidos políticos, la de las candidaturas independientes. Al propósito, se admitiría libremente el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la postulación de un partido, siempre que los respalde 1% de los votantes incorporados al padrón electoral. Aquí junto al propósito de fortalecer el poder ciudadano y quizá la pluralidad política, se intenta moderar el monopolio institucional de los partidos. Una interpretación distinta señalaría que la reforma se encamina a debilitar al poder legislativo y a los partidos, tanto como a favorecer la posible influencia de los poderes fácticos. Una objeción menor es la de que llevaría a complicar las regulaciones secundarias sobre financiamiento, acceso a los medios publicitarios, escrutinio de gastos, entre otros temas asociados a la limpieza de las campañas electorales.

El séptimo componente del proyecto establece la segunda vuelta en la elección presidencial, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria (50%) para resultar electo en la primera votación. En la segunda ronda sólo participarían los dos candidatos con el mayor número de sufragios. Mediante dicho mecanismo de ingeniería parlamentaria se lograría que el candidato elegido sea respaldado por la mayoría absoluta de los votos con supuesta ganancia en su legitimidad política. Y también se propone hacer coincidir

15. Véase L. Córdoba (2010), "El Tamaño del Congreso" *El Universal*, 13 de enero.

la segunda elección con la de los legisladores para reforzar la capacidad de arrastre del Ejecutivo triunfador. Así, el principio de la representación mayoritaria quedará robustecido por doble partida, reduciéndose el posible divisionismo polarizante entre el Ejecutivo y la oposición en las cámaras legislativas.

Desde hace tiempo, diversos grupos parlamentarios han presentado proyectos para incorporar al artículo 71 constitucional, el derecho de la Suprema Corte de Justicia de iniciar leyes relacionadas con su funcionamiento y atribuciones. La nueva propuesta otorgaría esa facultad con los propósitos de mejorar el funcionamiento del poder judicial, de los controles de constitucionalidad y de equiparar facultades federales con las de las legislaturas locales. Mientras el primer y tercer objetivos son inobjetables, el segundo podría crear alguna tensión en las relaciones entre poderes.

El noveno y décimo incisos de la reforma constitucional planteada dotaría al presidente de la República de la facultad de convocar a *referéndum* y a presentar iniciativas sujetas a trámite preferente en las cámaras. En este último sentido, el poder ejecutivo podría enviar dos iniciativas al comienzo de cada primer período de sesiones que serían dictaminadas y votadas antes de concluir dicho período; de lo contrario se sostendrían en firme (*afirmativa ficta*).

Las iniciativas preferentes de reforma constitucional tendrían que ser aprobadas en *referéndum*, convocado por el Instituto Federal Electoral (IFE) a propuesta del presidente de la República. El *referéndum* habrá de estar avalado con una participación de por lo menos 50% del padrón electoral, requerirá de dos terceras partes de los votos emitidos en las entidades federativas y no abordaría temas electorales, fiscales, presupuestales o de seguridad nacional.

Tales reformas innegablemente engrosarían el poder presidencial y quizá abatirían la fragmentación legislativa. Con el trámite preferente se asegura que las peticiones de esa fuente reciban atención y pronunciamiento inmediato del poder legislativo. De su lado, el *referéndum* es otra vía de escape presidencial a los posibles empanamientos políticos de las cámaras en cuestiones constitucionales. La facultad de presentar el tema o temas del *referéndum*, junto a la ventaja de revestirle del ropaje impecable de la democracia directa, crean sesgos favorables al poder ejecutivo.

El último apartado de la iniciativa facultaría al Ejecutivo Federal a vetar o presentar observaciones parciales o totales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, incluido el presupuesto y la Ley de Ingresos. El veto parcial se establece con el fin de que puedan publicarse las porciones de los proyectos de ley donde exista consenso entre los poderes legislativo y ejecutivo. El segundo propósito es hacer constitucionalmente explícita la facultad presidencial de observar el presupuesto anual y la Ley de Ingresos. Enseguida, se propone que si el veto total no es superado por la votación de las cámaras, continúen vigentes las disposiciones aprobadas en el ejercicio anterior. Salvo esto último y la publicación parcial de las iniciativas, se trata de una reforma casi redundante del artículo 72 de la Constitución y de la resolución reciente de la Suprema Corte sobre la materia. Con todo, la propuesta despeja cualquier duda sobre el alcance de las facultades presidenciales y a la par estimularía potencialmente la formación de acuerdos entre gobiernos y partidos políticos.

## La baraja de iniciativas

Si a la iniciativa presidencial se añaden las de los otros dos principales partidos, se sumarían más de 50 cambios o variantes al régimen político nacional. Se trata de un número demasiado grande de disyuntivas, pocas con respaldo partidista múltiple y otras decididamente contrapuestas. Con excepción de las iniciativas preferentes, incluida la consulta popular o el referéndum –y eso con diferencias conceptuales y de alcance– no hay ninguna otra propuesta que reciba el apoyo unánime de las tres principales fuerzas políticas del país.

El Partido Acción Nacional (PAN) persigue fortalecer los poderes presidenciales y formar ingenierilmente –no por negociación– mayorías dentro de los órganos legislativos compatibles con la agenda fijada por el Ejecutivo. Por tanto, se prefiere el predominio de la mayoría, reducir la fragmentación de partidos e iniciativas y, en cierto modo, favorecer el bipartidismo. Con tales finalidades se quiere la segunda vuelta en la elección presidencial, la elección consecutiva de legisladores con reducción de su número, la ampliación del requisito de votación para el registro de partidos, la explicitación del veto presidencial y la facultad de presentar iniciativas preferentes por el Ejecutivo, incluido el referéndum.<sup>16</sup> Sin embargo, acaso por su supuesta debilidad electoral, el PAN no intenta restablecer a plenitud la cláusula de gobernabilidad o romper el tope de 8% que garantizaría obtener mayorías absolutas en las cámaras al poder ejecutivo triunfante en cada elección.<sup>17</sup>

El punto de arranque del PAN, su diagnóstico de base, parte de considerar que la falta de acuerdo en el Congreso de la Unión, genera una especie de parálisis legislativa que impide atacar los problemas nacionales siguiendo la perspectiva del Ejecutivo. Se descarta la ineptitud de las acciones y propuestas gubernamentales o su falta de respaldo popular para centrar el problema en la disfuncionalidad institucional de los regímenes presidencialistas, cuando existen diferendos entre las posturas del Ejecutivo y la oposición legislativa. Corregir esa situación crearía un tanto artificiosamente capacidad decisoria, al costo de cierto autoritarismo, de reducir la pluralidad política y de hacer innecesaria la formación de coaliciones o alianzas entre fuerzas y partidos políticos. Se prefiere que la elección del presidente ganador prevalezca sobre las votaciones de los miembros de las legislaturas para crear un gobierno fuerte capaz de cambiar al país, a su Constitución e instituciones. Puesto en otros términos, se prefiere la gobernabilidad sobre la representación.

A reserva de que los legisladores del PRI presenten una iniciativa unificada, su propuesta senatorial acepta la elección consecutiva de legisladores y la reducción de su número, el referéndum, el veto presupuestal del Ejecutivo. En contraste, no incorpora la segunda vuelta, ni las candidaturas independientes o las iniciativas ciudadanas que posiblemente debilitarían su posición de partido, hoy por hoy, mayoritario que, además, cuenta con el grueso de las legislaturas estatales. Además en la versión Peña-Chauffet de la Cámara de Diputados, se propone la disolución del tope de 8% a la cláusula de gobernabilidad, congruente con la referida hipótesis del predominio electoral priísta para 2012. Luego, con alguna contradicción, la propuesta se vuelca a fortalecer al poder legislativo con la ratificación –por el Senado– de buena parte del gabinete, la designación también senatorial del procurador de la República, la autonomía del ministerio público, el otorgamiento de facultades de investigación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

16. Véase J. Castañeda (2010), “Reformas ¿lo importante o lo fácil?”, *Reforma*, 2 de marzo.

17. Véase L. Córdoba (2009), “Para gobernar México”, *Nexos*, núm. 384, México.



Como se aprecia, el PRI se mueve en dos aguas. Por un lado, alienta un presidencialismo fuerte, con el veto, el referéndum, y sobre todo, con el cambio en la cláusula de gobernabilidad. Por otro, trata de recrear su doble hegemonía anterior, al favorecer la implantación de elementos de control parlamentario que supuestamente quedarían también en sus manos. En contraste, guarda silencio sobre cómo encuadrar los intereses generales del país cuando al interior del PRI prevalecen los intereses locales, raíz de su fuerza electoral.

Por su parte, el PRD busca afianzar a raja tabla el principio de representación proporcional en las legislaturas –esto es, la correspondencia estricta entre votos y escaños– acrecentar el poder ciudadano y acotar al Ejecutivo. En el primer sentido, no reduce el número de legisladores federales, en cambio, propone reglas favorables a la proporcionalidad en la composición de las cámaras. Se quieren fortalecer principios caros a la democracia, pero también elevar al máximo el número de legisladores asequible al partido electoralmente más débil entre los tres grandes. De otro lado, se apoya a las iniciativas ciudadanas, las candidaturas independientes, así como las iniciativas preferentes –no sólo del Ejecutivo, sino también de las legislaturas– y el referéndum. Pero se niega respaldo a la segunda vuelta, a pesar de que pudo incorporar el requisito de que la contienda final se integre entre más de dos candidatos finalistas.<sup>18</sup> En términos de la construcción de un sistema semipresidencialista y de transparentar las acciones del poder ejecutivo, la iniciativa respalda la ratificación del gabinete presidencial por las cámaras, el nombramiento del procurador de la República por el Senado, la revocación del mandato del presidente, de los gobernadores y de otros funcionarios, la formación de un Consejo Económico y Social, el pronunciamiento explícito de la laicidad del Estado, así como el refrendo legislativo a los tratados internacionales y, cada año, al Plan Nacional de Desarrollo.

Quizá la postura del PRD es la más contrastante con las de los otros partidos políticos. El PAN, como el PRI, intenta rehabilitar el presidencialismo y validar la correspondencia entre mayorías en el voto y mayorías legislativas. El PRI procura por igual, establecer controles reales o aparentes sobre el Ejecutivo que en la práctica validarían su probable predominio en las Cámaras. Por contra, el PRD tiene presente la preocupación de evitar el regreso al Ejecutivo hegemónico y la necesidad de fortalecer los pesos y contrapesos entre poderes. Por tanto, la propuesta perredista insiste en la correspondencia entre votos y curules, la defensa de las minorías y en acercar la forma de gobierno al parlamentarismo. Sin embargo, la moción de censura a los funcionarios del poder ejecutivo resulta asimétrica ante la ausencia de posibilidades de disolver los cuerpos legislativos, como ocurre en los sistemas parlamentarios. Además, su insistencia en eliminar casi por entero el sesgo mayoritario del sistema vigente, podría resultar inaceptable para los partidos que cuentan, hoy por hoy, con acusadas preferencias electorales y que repudian la posible fragmentación de partidos, en tanto impedimento a la formación de mayorías legislativas.<sup>19</sup> Paradójicamente, PAN y PRD forman alianzas precarias como vía de abatir en los comicios al PRI, quizá haciendo violencia a sus ideologías y a sus mismos partidarios.

18. Véase G. Sartori (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México; M. Duverger (1979), *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México; D. Rae (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, U. S. A.

19. Véanse M. Casar (2010), “Por un Ejecutivo Fuerte”, *El Universal*, marzo de 2010; G. Negretto, (2010), “Reforma Política y Representación”, *El Universal*, 8 de abril.

## Reflexiones finales

Los escollos a la reforma política no sólo derivan de la multiplicidad de variantes, de las separaciones ideológicas o de los intereses electorales inmediatos. En sentido formal, el debate legislativo consumirá bastante tiempo dadas las divergencias de fondo y los largos períodos que median entre la aprobación de las reformas y su vigencia como instrumentos jurídicos vinculantes. Aun con acuerdo pleno, la posible reducción del número de legisladores, sólo podría instrumentarse hasta 2015, la ratificación del gabinete hasta 2012, la publicación de las leyes secundarias se emitiría con posterioridad a la de las enmiendas constitucionales y luego cabría esperar sus repercusiones en las políticas públicas pormenorizadas.

Puesto en otros términos, no sería sino hasta bien entrado el siguiente período presidencial o el subsecuente cuando se sentirían apenas los primeros efectos de las reformas que finalmente se aprueben. En este sexenio no se concretaría nada y, en contraste, estarían presentes las turbulencias inevitables de la vecindad de los comicios y de la formación de compromisos perecederos entre partidos con pocas afinidades programáticas.

En marcado contraste, los apremios de la crisis mundial y la parálisis socioeconómica de las últimas dos décadas y media, difícilmente resistirían otro dilatado compás de espera, hasta que la reforma política se traduzca en soluciones que saquen al país de la debacle donde se ahoga. Adviértase, además, que la política nacional sufre de alejamiento ciudadano, de la desconfianza creada en torno al gobierno, a los partidos y a las organizaciones de masas.

En efecto, durante 30 años se ha procurado constreñir la participación de los grandes grupos de la población en la política nacional, precisamente de los que tendrían la capacidad de oponerse o apoyar mudanzas sustantivas en las políticas públicas. Tómese un caso ilustratorio: del debilitamiento de la membresía, la fuerza sindical y de la ausencia de protecciones sociales a los trabajadores informales, surgen sesgos distributivos de efectos sociales indeseables. La exclusión política y económica de la población activa resulta agravada por factores asociados con la globalización, la tecnología, la terciarización de las economías y el *outsourcing*, que empujan al mercado de trabajo y a los trabajadores a posiciones marginadas de los centros de influencia política.<sup>20</sup>

20. Incuestionablemente el país necesita una reforma laboral tanto como una política activa de empleo. La revisión de las disposiciones legales de protección a los trabajadores puede resultar aconsejable en un mundo abierto, competitivo e integrado, como también la democratización y transparencia sindicales. Pero eso no supone como en alguna medida se propone en la reciente iniciativa panista, inhibir o negar la negociación colectiva, infringir derechos adquiridos sin compensación, legalizar de algún modo los contratos de protección o atentar contra la libertad sindical. En rigor, habría que modernizar los derechos de los trabajadores para que se les brinde mínimos de seguridad en las condiciones desfavorables del mercado de trabajo y de la volatilidad económica. Las contrapartidas no podrían ser otras que el seguro de desempleo, el acceso universal a servicios de salud y los programas de reentrenamiento, complementados con una política activa de generación de puestos de trabajo en el sector moderno de la economía y de una política salarial que impida la pérdida sistemática de su poder adquisitivo. En sentido político, son ilustrativos los resultados de los análisis sobre la instrumentación de reformas pro-mercado en Europa, ahí se ha encontrado pérdida de fuerza electoral de los partidos que instrumentan esas reformas, especialmente cuando se refieren a cambios en el régimen pensionario o el debilitamiento de la legislación protectora del trabajo. Véase M. Buti *et al* (2010), "Reforms and Reelections in OECD Countries", *Economic Policy*, núm. 61, pp. 63-116.

En general, tanto los partidos políticos como las agrupaciones empresariales, cívicas o laborales, en vez de ser mecanismos democráticos de procesamiento de demandas de abajo hacia arriba, se transforman en organismos cuyas directrices fluyen de arriba a abajo. Más y más, las agendas públicas nacionales incorporan, no las demandas de la población, sino propuestas exclusivamente conservadoras o favorables a grupos de interés. Así lo atestiguan hechos viejos y recientes. Los primeros van desde la abolición de la política industrial, la de protección a la propiedad ejidal, la pasividad frente a la reducción sistemática de los salarios reales mínimos y contractuales, hasta la crítica devastadora contra los sindicatos y el corporativismo laboral, equiparado con el fascismo y el monopolio. Se trata de instancias inhibitoras de la influencia política de amplios segmentos de la sociedad, asociadas a las reformas librecambistas del Estado. La historia se repite en fechas más próximas con la precarización del empleo, la liberación innecesaria de los últimos reductos de la protección arancelaria, la revaluación del peso o el alza del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En conjunto, son medidas contrarias al interés de los productores, trabajadores y de los grupos sociales de menor ingreso, quizá sólo favorables a los importadores, o a las políticas cortoplacistas de estabilidad de precios, despreocupadas por el crecimiento.

En lo electoral las tecnologías modernas (el teléfono, el celular, la televisión, las encuestas) entrañan sistemas distintos de acercarse a ciudadanos y votantes que, en principio, no debieran suplantar por entero a las organizaciones de base por cuanto ello induciría a la transformación de las campañas políticas en justas de publicidad comercial.

Sanear las graves manifestaciones de las crisis coyuntural y estructural debiera comenzar por reconocer sus causas e interrelaciones y de ahí hacer selección decantada de las prioridades nacionales con miras a formar cuanto antes un proyecto coherente de reconstrucción de la vida nacional. Empezar una reforma política en la superestructura institucional, cuyas repercusiones sociales –de ser acertadas– tomarían largo tiempo en madurar, cuando en lo inmediato absorberían energías políticas escasísimas, no parece ser la solución óptima. Dar poder decisorio al Ejecutivo por encima del pluralismo político, sin controles apropiados, arriesga la prolongación de la vigencia del modelo socioeconómico dominante, pese a su incapacidad de generar bienestar general o revertir la destrucción de libertades, producciones y empleos.

Hasta ahora, la transformación neoliberal, contrarrevolucionaria, del Estado pese a sus innumerables reformas ha resultado poco exitosa. Son numerosos los fracasos, atribuibles, entre otras causas, a la indiferencia por el desarrollo, la distribución del ingreso y la inserción de políticas incluyentes. La reforma del mercado externo, piedra de toque del librecambismo, pese al breve período del auge exportador del Tratado de América del Norte, ha confinado gran parte del esfuerzo comercial a la maquila de bajo valor agregado, de poca tributación y, a la par, destructora de los encadenamientos del empleo. La reforma financiera, llevó a la debacle del Fobaproa-IPAB, a extranjerizar la banca comercial, a excluir del crédito interno al grueso de los productores, a permitir tasas de interés y comisiones leoninas. Las pseudoreformas fiscales han acentuado deliberadamente la regresividad tributaria, las cargas sobre la clase media, mientras desgravan a los causantes de ingresos altos y no alivian a las finanzas públicas.

Asimismo, con el malogrado intento privatizador del petróleo, la reforma energética, ha quedado en suspenso o camina a ritmo lentísimo, no hace resurgir a Pemex, en tanto, las reservas caen, la importación de combustibles crece vertiginosamente y camina pareja

con la quema de gas. La reforma del régimen de pensiones crea y multiplica los negocios privados de las Afores, quizá aligere en ciertos momentos el presupuesto público al costo de empobrecer después a las familias de pensionistas y al propio fisco. La práctica de la política laboral cercena los salarios reales, da vía libre al ascenso explosivo de la informalidad y deja al descubierto al grueso de los trabajadores de los servicios de la seguridad social. La reforma a la Ley de Radio y Televisión, a ojos vista ha estado influida por los intereses de los poderes fácticos. Por último, con un mercado de trabajo en ruinas, con desempleo creciente e informalidad masiva, la reforma al régimen de seguridad, casi por necesidad resultará ineficaz, como ya lo atestigua el volumen incontenible de crímenes o los sucesos de Ciudad Juárez que se repiten en otras partes del territorio nacional.

No todo es negativo, del lado positivo, se registran cambios alentadores, como las sucesivas reformas electorales que, sin ser perfectas, mejoran en sentido democrático los sistemas de comicios y de partidos políticos. Asimismo, se han instituido los juicios colectivos en beneficio de los derechos de grupos numerosos de demandantes y, por último, cabe subrayar la importante reforma sobre derechos humanos recientemente aprobada por el Senado de la República.

Como se ve del incompleto listado anterior, mucho se ha aprobado, mucho se ha reformado, sin parálisis legislativas, sin bloqueo infranqueable a las iniciativas de los gobiernos en turno. Sin embargo, en todo genuino debate democrático pueden surgir discrepancias profundas que no debieran simplemente resolverse mediante la formación artificiosa de mayorías. La evaluación crítica de los resultados de las estrategias socioeconómicas establecidas, de la validez de demandas sociales insatisfechas, de la ubicación de los intereses nacionales a defender, constituyen problemas cuya solución entraña la formación de acuerdos consensuales, a menos que se arriesgue la legitimidad y eficacia de los poderes constituidos.

La crisis y los rezagos económicos hacen imperativo atacar con diligencia extrema los problemas que nutren la insatisfacción ciudadana y los disensos legislativos: la exclusión, la pobreza y la inseguridad generalizadas, la desocupación de la población joven. Legitimidad y gobernabilidad se ganan no tanto con reformas en la estratósfera política, como en la reorientación de las políticas públicas para favorecer a la población y recuperar la capacidad estatal de atender precisamente ese cometido. A los ojos ciudadanos importa reforzar la cultura y el ejercicio de la legalidad, multiplicar los empleos formales, elevar los salarios mínimos, crear sin falsas promesas servicios universales de salud, más que adentrarse en los vericuetos de la reelección de legisladores muchas veces lejanos y desacreditados o en inaugurar segundas vueltas electorales sin mayor compromiso en cerrar la distancia entre los preceptos jurídicos y la realidad del país.

Como afirman Prodi y Cordera, no hay éxito en las estrategias exportadoras sin un mercado interno robusto; no hay demanda interna fuerte, sin política industrial. A lo que cabría añadir: no hay democracia sustantiva cuando se excluye a las mayorías de los beneficios económicos y de los procesos de decisión política. Entonces, debiera desterrarse la ilusión de que la formación artificial de mayorías legislativas haría posible conservar estrategias socioeconómicas obsoletas que milagrosamente se reconvierten en las soluciones esperadas por todos.

El primer paso corrector consistiría en romper el economicismo librecambista que establece linderos estrechos a la autonomía de la política interna y externa, mientras los

márgenes de acción y la resistencia de la sociedad quedan minados hasta casi desaparecer. El sector informal ya está saturado, difícilmente podría absorber más trabajadores cuando ya incorpora a la mitad de la población activa, sobre todo al entrecerrarse la válvula de escape de la emigración. La competitividad empresarial no podría seguir financiándose en la contracción de los salarios reales y en cargas impositivas reducidas. La sustitución perversa de producción nacional por importaciones difícilmente podría continuar cuando ya la compra externa de manufacturas supera con creces (135%) el producto generado en ese sector y cuando se expande desmesuradamente la dependencia alimentaria con el exterior. Tampoco podría afianzarse la recuperación económica y del empleo, en tanto el crédito bancario a la producción continúe extremadamente deprimido o decayendo.

Adviértase que en el entorno político creado por la crisis global y los efectos acumulativos del conservadurismo librecambista, el debilitamiento ulterior del Estado, significa acrecentar la influencia avasalladora de los poderes políticos.

Sin duda, existen caminos simples, directos, de satisfacer tales objetivos sociales sin acudir a cambios políticos espectaculares. Bastaría acrecentar el gasto público sobre todo en formación de capital, aunque se incurra en algún déficit presupuestario; hacer que la banca de desarrollo destrabe el crédito a los productores; restablecer una política industrial activa y transformadora; crear, por lo pronto, empleos a través de la modernización de la infraestructura básica; sin demagogia, poner cimientos a los servicios universales de salud y al seguro de desempleo que compensen concesiones reclamadas en materia de flexibilidad laboral. Así, sin aspavientos, podría instaurarse poco a poco el ciclo virtuoso de la democracia con empleo y crecimiento; luego, cabría añadir otras dimensiones importantes: la reforma financiera, la recomposición del sistema impositivo, la equidad en los salarios, la creación de instituciones intermedias de formación de consensos, como serían los consejos económicos y sociales.<sup>21</sup>

La historia reciente, plagada de errores, promesas fallidas, excesivo pragmatismo electoral, aconseja proceder con cautela. Conviene rechazar el inmovilismo político, pero también al cambio por el cambio, el apoyo a cualquier mudanza mientras se siga descuidando la integridad de los equilibrios sociales o se quieran implantar esquemas autoritarios, aún disfrazados de respetable ingeniería parlamentaria.<sup>22</sup>

21. Esos consejos resultan útiles para facilitar *ex-ante* la resolución de diferendos legislativos sobre todo cuando factores económicos estorban la adopción de políticas sociales o cuando el intervencionismo estatal resulta impráctico por razones políticas. A. Ojeda (1992), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Trotta, Valladolid; C. Serra (1996), *El Consejo Económico y Social de las Comunidades Europeas*, McGraw, España.

22. Véanse R. Cordera y E. del Val (coordinadores) (2009), *México ante la crisis*, UNAM, México; R. Cordera (2010), "Postrados en lo Fundamental", *La Jornada*, 14 de marzo; L. Aguilar (2010), "Neopresidencialismo", *Reforma*, 24 de marzo; J. Silva Herzog Marquez (2010), "El Artífice Mayoritario", *Reforma*, 29 de marzo.