



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Flores Andrade, Anselmo

Una vez más la reforma del Estado en México

Espacios Públicos, vol. 13, núm. 28, 2010, pp. 61-82

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67614336005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Una vez más la reforma del Estado en México

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2010

Fecha de aprobación: 7 de mayo de 2010

*Anselmo Flores Andrade**

RESUMEN

El artículo ofrece una visión general sobre el dilatado proceso de reforma del Estado en México. En ese sentido, el trabajo tiene tres propósitos: el primero es exponer brevemente el largo camino andado por este proceso de reforma; en segundo lugar, resaltar los avances y ausencias en torno a dicha reforma; y finalmente, analizar la actual propuesta de reforma política que se debate en el Congreso mexicano. El argumento que lo guía es que a pesar de los avances innegables en el proceso de reforma de las instituciones, no se ha modificado la organización del gobierno ni se ha avanzado en la modernización de la relación entre poderes.

PALABRAS CLAVE: reforma del Estado, gobernabilidad, Congreso, México.

ABSTRACT

This article offers a general vision about the expanded process related to the Reform of the Mexican State. In this sense, this work has three main goals. First, to expose briefly the long way followed towards the process of the State Reform. Second, to highlight the advances and deficiencies concerning to the State Reform. Finally, to analyze the current proposal of political reform now debated in the Mexican Congress. The main argument that guides this paper is that in spite of the undeniable advances in the process of institutional reform, the governmental organization has not been modified neither advanced in the modernization associated to the relation between powers.

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe.

KEY WORDS: State reform, governability, congress, Mexico.

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las urnas en el año 2000 y el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república, uno de los reclamos de las fuerzas políticas y sociales consistió en actualizar el diseño institucional del país, no sólo para simbolizar el fin de la transición, sino también para hacer más eficaz la actividad del gobierno. Esto último con motivo de que el presidente y su partido no contaban con mayoría legislativa en el Congreso, estimulando el temor a la parálisis legislativa como consecuencia de una “diferencia de opiniones” (por no decir confrontación, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo). Así, desde la perspectiva de los gobiernos sin mayoría, la reforma del Estado implicaba asegurar la gobernabilidad mediante el reforzamiento de dos de sus componentes: legitimidad y eficacia del gobierno.¹

Este reclamo volvió a emerger con fuerza durante el proceso electoral federal de 2006, ya que su desarrollo y resultados evidenciaron los límites de las reglas del juego político-electoral, así como los peligros de las lagunas e insuficiencias del marco jurídico del país; en particular en lo referente a la cooperación entre poderes. Los resultados electorales de esa elección federal provocaron no sólo división y altos grados de polarización entre la oposición y el gobierno federal, sino serios

problemas de legitimidad desestabilizando el andamiaje político-electoral creado en la última década. Tal evento provocó altos grados de incertidumbre sobre la dirección que seguirían las movilizaciones y protestas populares en contra del resultado electoral, y también en las estrategias que debería tomar el gobierno a fin de aminorar los impactos de los resultados electorales, colocando con ello nuevamente en el centro del debate público, la reforma a las instituciones del país.

El resultado del proceso electoral federal de 2009 confirmó una vez más la situación de gobierno dividido en México, reactivando nuevamente la necesidad de una nueva reforma del Estado en clave electoral. Reclamo que en diciembre de ese año, el titular del Ejecutivo hizo suyo, y en consecuencia presentó una iniciativa de reforma a varios artículos (22 en total) constitucionales en materia gubernamental. En respuesta al “decálogo del Ejecutivo”, los principales partidos políticos hicieron pronunciamientos en contra de la propuesta presidencial y manifestaron su rechazo por la forma en que se presentó la iniciativa. Con lo cual, el proceso de reforma del Estado entró en una nueva etapa de largo y sinuoso camino de reforma institucional.

En consecuencia, es objetivo de este artículo, exponer brevemente el camino andado por el proceso de reforma del Estado; enseguida, resaltar los avances y retrocesos en torno a la reforma; y finalmente, analizar la actual propuesta de reforma del Estado que se debate en el Congreso mexicano.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Al igual que la mayoría de los países del continente, en la década de los ochenta, México inició el proceso de reforma del Estado vía reformas económicas. Las crisis económica y fiscal del Estado mexicano, la parálisis productiva que sufría, así como la incontenible inflación, constituyeron las causas apremiantes para promover la liberalización de la economía no sólo para adecuarla al emergente mercado financiero y económico internacional, sino también para reactivar el aparato productivo del país y evitar el colapso de la economía mexicana (De la Madrid, 1995). Esta situación también puso en evidencia el agotamiento de las formas tradicionales de encuadrar y dirimir los conflictos de intereses en el sistema político mexicano, frente a una sociedad compleja y diversificada. De hecho esta década de crisis económica, coincide con las demandas democráticas en el país y la propagación de los problemas político-electorales más emblemáticos del sistema.

La reforma del Estado de Miguel De la Madrid, en el periodo 1982-1988, se resumió en establecer un sistema de planeación de desarrollo y descentralización de la vida nacional, definir la economía mixta bajo el principio de rectoría del Estado, precisar las áreas estratégicas que quedarían reservadas exclusivamente al Estado; así como promover una reforma electoral. De manera que las políticas económicas de ajuste y re-estructuración económica son su legado más sintomático en el proceso de reforma del Estado, aun cuando no se le conceptuó como tal.²

De suerte que en esta etapa se ejercieron acciones en dos fases muy distintivas: ordenar la macroeconomía (renegociación de la deuda externa y el saneamiento de las finanzas públicas) y reformar al mercado (apertura comercial y privatización de las empresas públicas) (Valdés, 1993: 320). El caso de la política de privatizaciones resultó emblemática, pues de 1155 paraestatales que existían al inicio del gobierno de De la Madrid, quedaron 618 al finalizar su sexenio, reduciéndose aún más en el siguiente (215 en 1994) (De la Madrid, 1995: 138).

Finalizando la década de los ochenta, nuevamente la crisis apareció en el horizonte de la economía mexicana, que en el marco de unas elecciones federales sumamente cuestionadas, trajeron de vuelta el conflicto político, la movilización y protestas populares. Al igual que De la Madrid, Salinas de Gortari tuvo que hacer frente a un entorno económico de crisis (del mercado de valores, devaluación del tipo de cambio, una alta inflación) con lo que el énfasis de las reformas sería nuevamente en el ámbito económico.³ Aunque también atendió la crisis de legitimidad de su gobierno a partir de una reforma política, pues el déficit con que asumió la presidencia de la república requería reformar los mecanismos e instituciones para la renovación de los poderes públicos. Ambas situaciones, una crisis de legitimidad y una crisis económica en puerta, impulsaron por siguiente ocasión el deseo de reformas, que en un primer momento fueron denominadas como modernización del Estado (Valdés, 1993).

Con Salinas de Gortari, la reforma del Estado entró en una nueva fase, más coherente en sus propósitos y renovados

bríos. Para el nuevo gobierno, las razones de la reforma eran internas y externas. Entre las primeras destacan las modificaciones ocurridas en la sociedad mexicana (más plural, informada, urbana), pues aumentó el número y variedad de demandas al Estado, provocando una situación de crisis en el modelo de desarrollo y del arreglo político establecido en los años treinta. Respecto a las causas externas, se argumentó que el nuevo entorno internacional definió lo inevitable de la reforma (Rebolledo, 1990: 19-21). Para este ex presidente, dicha reforma significaba tres cosas: dismantelar el intervencionismo estatal en la economía; sustituir el Estado propietario por un Estado promotor y alentar el desarrollo de un Estado solidario (Méndez, 1994: 185-226).

Precisamente, en el *Plan nacional de desarrollo 1989-1994* propuso avanzar hacia la consecución de cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar la vida democrática del país; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y elevar el nivel de vida de los mexicanos. La estrategia a seguir consistiría en la modernización de la administración pública, la modernización de las instituciones y la modernización de la economía. La reforma económica se apoyó en siete instrumentos: un programa de estabilización, la reforma financiera, la reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa; un programa de apertura comercial, promoción de la inversión extranjera, y la privatización de las empresas públicas. Bajo la última, el gobierno de Salinas de Gortari transfirió a empresarios privados na-

cionales y extranjeros una gran cantidad de empresas públicas saneadas que ocupaban posiciones estratégicas en la economía del país: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Cananea, Telmex y varios bancos (Sánchez, 1997: 144).

En cuanto a la ampliación de la vida democrática del país, la estrategia se tradujo en una serie de reformas electorales realizadas bajo su sexenio, para subsanar los déficits de credibilidad, confianza y transparencia existentes en los comicios mexicanos.

En este sentido, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la confección de un nuevo padrón electoral, la elaboración de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), junto a la modificación del status jurídico de la propiedad de la tierra (artículo 27 constitucional), las transformaciones de las relaciones entre el Estado y las iglesias (artículo 130 constitucional) y la promulgación de la Ley de asociaciones religiosas y de culto público en 1992, constituyen su aporte a la modificación de las relaciones Estado-sociedad (Rebolledo, 1990: 106-112).

No obstante lo anterior, hasta ese momento la reforma del Estado continuaba sin modificación en la estructura de poder del país, en gran parte por el dominio que ejercía el presidente de la República y su partido en diversos ámbitos políticos (por ejemplo, una amplia mayoría en el Congreso mexicano), pero además, por la unilateralidad de las reformas, ya que se gestaban y promovían otra vez, según los intereses del Ejecutivo y su partido. En este contexto de hegemonía priísta, y a diferencia de otros países, la reforma del Estado no significó una transformación de

la arquitectura constitucional del país, más bien fue considerada como una estrategia que serviría de “*relajación*” para ciertos controles de poder ante la dureza de las reformas económicas instrumentadas. Es decir, una apertura política controlada que funcionaba como válvula de escape ante los cambios económicos ejecutados que centraban sus costos en amplios sectores sociales.

En el siguiente sexenio, a pesar de que el gobierno zedillista inició en condiciones muy difíciles en el ámbito político (magnicidios políticos, aparición de la guerrilla en Chiapas,) y económico (desempleo, inflación, devaluación del peso), la reforma del Estado en clave constitucional se circunscribió a dos ámbitos. El primero, con el propósito de fortalecer el Estado de Derecho en dos vertientes: por un lado, reforzar la autonomía del poder judicial federal (en relación con el Poder Ejecutivo) y dotarle de nuevas competencias (por ejemplo, facultó a la Suprema Corte para que conociera las controversias constitucionales entre los distintos poderes y órdenes de gobierno); por otra parte, para mejorar la coordinación y los instrumentos de las instituciones de seguridad pública, en particular conferir a las autoridades estatales y federales herramientas eficaces para enfrentar a la delincuencia.⁴ El segundo, una reforma electoral que otorgaba mayor confianza en los procesos electorales. De este modo, el cambio mayúsculo se dio con la ciudadanización de los órganos electorales, en el que el gobierno perdía el control de los comicios y dejaba en un órgano autónomo la organización de las elecciones; también hubo cambios sustanciales en la equidad y transparencia de los recursos

para financiar a los partidos políticos, en el acceso a los medios de comunicación, entre muchos, que consolidaron la confianza y credibilidad de las elecciones mexicanas (Woldenberg, 2002).

En 2000, las elecciones presidenciales implicaron la alternancia política en la Presidencia de la República, después de siete décadas de dominio de un solo partido, el PRI. A partir de esto, la correlación de fuerzas se alteró significativamente y confirmó la situación de un gobierno dividido, pues el partido del presidente no tenía mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso mexicano. Ante tal contexto, se argumentó que la nueva democracia mexicana requería de nuevas bases y por lo tanto era necesaria una reforma del Estado. En esta tesitura, durante el gobierno de Vicente Fox, la discusión de la reforma se realizó en el marco de la denominada “Comisión de Estudios para la reforma del Estado”, el “Foro para la revisión integral de la Constitución en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), y las “Mesas del diálogo para la reforma del Estado”, en la Secretaría de Gobernación.

Concerniente a la primera, en un momento de amplio optimismo provocado por la alternancia política en la presidencia de la república, el entonces presidente electo, Vicente Fox, encomendó a Porfirio Muñoz Ledo una Comisión de Estudios para presentar propuestas de reforma a las instituciones que respondieran a los cambios ocurridos en el país, la cual trabajó del 21 de agosto al 22 de noviembre de 2000, en torno a seis mesas de trabajo. En síntesis, todas las áreas de revisión se llevaron a

cabo bajo el argumento de la necesidad de una nueva Constitución, no sólo porque la alternancia política en la presidencia demandaba un nuevo arreglo político-institucional, sino también para adecuar el marco jurídico del país a la era global. Es decir, para dotar a la estructura constitucional de los instrumentos idóneos y adecuarla a la nueva arquitectura mundial.

Posteriormente, en febrero de 2001, con motivo del aniversario de la Constitución mexicana, Vicente Fox planteó crear una nueva arquitectura constitucional para encauzar los cambios que el país requería y que la sociedad había expresado a través del voto. Concretamente señaló que “no todas las instituciones están a la altura de lo que la sociedad merece, por lo que es nuestra responsabilidad ponerlas al día y la forma más leal de honrar la Constitución es procediendo a su revisión integral” (*El Universal*, 06/02/2007).⁵ Así, convocó a un debate nacional e instruyó al secretario de Gobernación para coordinar las actividades para poner en marcha y conducir los trabajos. A través del INEHRM realizó un conjunto de foros divididos en dos etapas.

Finalmente, hubo *mesas del diálogo para la reforma del Estado*, llevadas a cabo a lo largo de 2002 de manera más “institucionalizada”, rutinaria y sin gran repercusión mediática. A éstas acudieron funcionarios del gobierno, representantes de los partidos y algunos académicos, para discutir tres grandes apartados temáticos: desarrollo social; finanzas públicas; y reforma política; enmarcados en la reflexión sobre las modificaciones pertinentes para garantizar la gobernabilidad democrática. A pesar de los esfuerzos, los *affaires*

“Pemexgate” y posteriormente “Amigos de Fox” se convirtieron en los obstáculos más importantes para continuar con la discusión de la reforma del Estado.⁶ Asimismo, debido a los problemas políticos internos, el tema perdió importancia para los actores políticos y pospusieron cualquier cambio legislativo al marco jurídico-político del país. Y aunque todos los actores políticos señalaban su necesidad, no avanzó en ningún aspecto, posponiéndose su discusión.

Tendría que venir un proceso electoral federal de las características de 2006, para reactivar el impulso acerca de la necesidad de realizar la Reforma del Estado, con el propósito de adecuar las reglas e instituciones a las transformaciones ocurridas en la sociedad, y sobre todo para desactivar futuros problemas políticos como los observados en la elección presidencial de ese año.

LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

La elección presidencial del 2 de julio de 2006 resultó sumamente competida, con un alto grado de incertidumbre sobre su resultado, polarizando al país de tal manera que hasta dos meses después del cierre de la jornada electoral se pudo conocer al ganador de la elección presidencial; y aunque con ello concluyó legalmente el proceso electoral, no resolvió el conflicto político entre las dos principales fuerzas contendientes (Flores, 2006a) (Buendía, Córdova *et al.*, 2006). El impedimento al ex presidente Vicente Fox para leer su informe presidencial (en septiembre de ese año) debido a la “toma” de la tribuna del

Congreso mexicano por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la accidentada y fugaz ceremonia de investidura del nuevo presidente de México en la Cámara de Diputados, mostraron el nivel de conflicto que imperaba en el país.

Ante el ambiente de confrontación política y protesta social que existía, todos los actores políticos relevantes se pronunciaron por realizar reformas al sistema político, en general, y al sistema electoral, en particular, no sólo para resolver la tensión política del momento, sino para evitar repetir las nefastas consecuencias que arrojó la elección presidencial. De hecho, el mismo candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa, se sumó a la demanda unánime por modificar la estructura institucional del país, empezando por una reforma electoral. De acuerdo con éste “...es necesaria y urgente una reforma profunda a las instituciones y al sistema electoral porque ésta ya muestra signos de agotamiento” (*El Universal*, 07/08/2006).

Posteriormente, en el aniversario de la promulgación de la Constitución política mexicana, el presidente Felipe Calderón convocó a los poderes de la unión a renovarla; es decir, modificar el andamiaje institucional para adecuarlo a las nuevas circunstancias del país. Más precisamente señaló, “renovar el derecho desde el derecho y la constitución desde la constitución, para adecuar los órganos del Estado y la relación de éstos con los ciudadanos a las aspiraciones de México y que pueda armonizarse la pluralidad democrática con la gobernabilidad democrática” (*El Universal*, 06/02/2007). En el marco del ambiente poselectoral, el Congreso mexicano

aprobó un decreto denominado Ley para la Reforma del Estado mediante la cual se obligaba a los legisladores, dirigentes de los partidos y a un representante del Ejecutivo federal, negociar y acordar en el lapso de un año las iniciativas que deberían transformar las instituciones del país.

El objeto de la Ley era establecer los mecanismos de análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de reforma del Estado mexicano (DOF, 13/04/2007, art. 1). La iniciativa fue presentada ante el pleno del Senado de la República, el 14 de noviembre de 2006, por el grupo parlamentario del PRI, turnándose ese mismo día a las comisiones unidas de reforma del Estado y de estudios legislativos. Después de pasar por el procedimiento legislativo, fue aprobada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007.

La Ley señalaba seis áreas de negociación: a) régimen de Estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del poder judicial; e) reforma hacendaria; y, f) garantías sociales. Para tal efecto, se creó una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso de reforma del Estado en México;⁷ así como dos subcomisiones: la de consulta pública (que tenía como funciones recopilar y revisar las minutas radicadas en las comisiones de dictamen; iniciativas que presentasen los legisladores de las distintas fuerzas políticas, las legislaturas de los estados y del Ejecutivo federal; analizar la información

derivada de los foros y consultas que se realizaran; así como organizar la consulta pública nacional para la reforma del Estado), y la subcomisión redactora (cuyas funciones consistían en elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de la ley que derivaran del acuerdo político alcanzado) (DOF, 13/04/2007, artículos 5, 6 y 7).⁸

Tomando en cuenta los agravios y desencuentros políticos generados por la elección presidencial de 2006, lo positivo de ese acuerdo político elevado a rango de ley, es que existía voluntad política para realizar un trabajo conjunto en una materia sumamente complicada (técnicamente) y conflictiva (políticamente). Prácticamente, si se toma en consideración el abismo en que se encontraba el país debido a la fuerte confrontación y división política al interior del Congreso mexicano, la Ley representaba la posibilidad de diálogo y cooperación entre las diferentes fuerzas políticas.

Igualmente, con esta ley se pretendía dotar de mayor legitimidad a las reformas, pues por primera vez las iniciativas tendrían origen, se debatirían y suscribirían, en el recinto parlamentario; es decir, no provendrían exclusivamente del Ejecutivo para su aprobación en el Congreso. En esta ocasión, la reforma del Estado tendría una reflexión pública nacional con la participación de ciudadanos, partidos políticos, y fundamentalmente, se gestarían y negociarían, como el caso de la reforma electoral, en el seno de las dos cámaras, no siendo impuestas desde el Ejecutivo.

Finalmente, y lo más importante es que establecía un marco de acción preciso de temas a discutir con lo que se daba orden y coordenadas al difícil y complejo proceso

de reformas, para adecuar el andamiaje institucional del país a la nueva realidad social y política de la nación.⁹ Evitando así repetir experiencias anteriores, en donde se exponía y discutía abundante cantidad de temas, muchos de los cuales ni eran prioritarios ni urgentes, haciendo lenta y abigarrada la discusión. A diferencia de los anteriores procesos, la Ley no sólo proponía un método para construir acuerdos y con ello dotar de factibilidad a las reformas, sino que determinaba un espacio temporal muy preciso a la reflexión, debate y negociación de los temas considerados preferentes dentro del amplio tema de la reforma del Estado.

Precisamente ese periodo predeterminado resultó una “camisa de fuerza” para la llegada a buen puerto de las iniciativas de ley en el marco de la reforma del Estado. Así, el 13 de abril de 2008 venció el plazo establecido en la Ley y a pesar de los esfuerzos realizados por todas las fuerzas políticas, sólo se pudo avanzar, durante su vigencia, en las reformas electoral y judicial.

Posteriormente, ya fuera del tiempo acordado por los propios grupos parlamentarios, se aprobaron (en junio del 2008) algunas modificaciones constitucionales que, en un primer momento generaron amplias expectativas, pero que al final del proceso legislativo, como se verá más adelante, volvieron a desaparecer.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL JUDICIAL Y EN MATERIA ELECTORAL

La reforma judicial fue considerada el más importante cambio en el sistema de impartición de justicia y de seguridad; pero

también el más polémico, pues al mismo tiempo protegía y vulneraba derechos fundamentales (García, 2008). Por ejemplo, la minuta original del decreto posibilitaba que cualquier policía pudiera ingresar al domicilio particular sin orden de allanamiento firmada por un juez, y aprehender a cualquier persona sin necesidad de pruebas.¹⁰ Afortunadamente, ambas prescripciones fueron excluidas de la reforma aprobada. La reforma judicial modificó los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución. En su conjunto, las reformas tuvieron como propósito regular el procesal penal acusatorio del país, además de aplicar diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública, con el fin de dotar al Estado mexicano de mayores elementos para combatir la criminalidad e impunidad, así como procurar e impartir justicia en forma pronta, clara y expedita, garantizándola a la sociedad.¹¹

Los cambios más relevantes se identificaron porque otorgó mayores medios al Estado para combatir al crimen organizado; amplió los derechos en el proceso penal; estableció diversos aspectos relacionados con el Ministerio Público; estableció que el proceso penal sería acusatorio y oral (es decir, los juicios orales); incluyó a un juez de control que resolvería las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de autoridad; estableció un servicio de defensoría pública de calidad; definió a nivel constitucional la delincuencia organizada y propuso un régimen especial para ella, entre muchos otros cambios (DOF, 18/06/2008).

Cabe señalar que después de varios meses de intensa negociación, las tres fuerzas políticas más importantes del país se pusieron de acuerdo y consiguieron elaborar un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, aprobada por amplia mayoría en la Cámara de Senadores y sin ningún problema en la de Diputados (a pesar de los múltiples intentos del PVEM por obstaculizar su aceptación) (Cámara de Diputados, 14/09/2007). Dicha iniciativa reforma los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primer párrafo del artículo 6; reforma y adiciona los artículos 41 y 99; reforma el párrafo primero del artículo 85; reforma el párrafo primero del artículo 108; reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; y adiciona tres párrafos finales al artículo 134 y deroga el párrafo tercero del artículo 97.

El mayor logro de estos cambios es que la reforma constitucional resolvió el problema de la política-espectáculo, al remodelar el esquema de financiamiento y la relación medios de comunicación-partidos políticos; redujo el financiamiento público de los partidos políticos; acortó la duración de las campañas políticas; y prohibió la contratación de tiempos en los medios electrónicos a los partidos políticos.¹² Respecto a esto último, es importante subrayar que se eliminó drásticamente la posibilidad de que los poderes fácticos y el poder del dinero continuaran influyendo no sólo en la vida interna de los partidos políticos, sino también en el tipo y contenidos de las campañas electores,

igualmente que intentaran presionar a los candidatos y sus partidos a cambio de favores particulares ilegítimos.

La amplia y sistemática campaña que realizaron los medios de comunicación agrupados en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) en contra del senado mexicano con motivo de la reforma constitucional, ilustra hasta qué punto estas reformas constitucionales liquidaron el jugoso negocio que detentaban los dueños de los medios electrónicos, sobre todo de la posición privilegiada que conseguían en los procesos electorales. Con esto, no sólo se quebró el círculo vicioso tejido entre medios y partidos, sino que se terminó con un modelo de competencia político-electoral que resultaba dañino para la salud del sistema político en su conjunto; debido en gran parte, al vínculo entre dinero y política que estaba generando actos peligrosos de corrupción y escandalosos derroches de dinero (motivado por la compra incontrolada de publicidad en los medios electrónicos), que dañaban la credibilidad de los comicios y la legitimidad de sus resultados.

En este sentido, la reforma constitucional modificó las reglas del juego electoral prevaleciente en la última década, en particular con la dependencia de los partidos y candidatos al uso de la radio y televisión. De la misma manera, se espera promover una nueva relación entre candidatos y electores, así de partidos y ciudadanos.¹³ Por otra parte, una de los reclamos más solicitados por la oposición fue atendida por la reforma constitucional. Durante mucho tiempo estos partidos demandaron al presidente en turno y a la autoridad electoral evitar hacer publicidad a favor de algún candi-

to o partido con el pretexto de difundir las acciones del gobierno en materia de obra pública, sin embargo, esta demanda nunca prosperó.

Ahora la reforma constitucional establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del D.F., sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. Con lo cual se desactiva uno de los factores que generaba fuerte polémica entre la oposición y el gobierno y que contribuía a elevar los niveles de confrontación durante el proceso electoral, pues en muchas ocasiones los funcionarios del gobierno (incluido el propio presidente de la república) hacían abierta campaña a favor de un candidato o partido introduciendo con ello elementos de inequidad en la contienda (Flores, 2007).

CONVOCATORIA DEL PERIODO EXTRAORDINARIO Y REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2008

A pesar de los cambios introducidos en la Constitución, la dinámica política del país no encontraba los cauces institucionales para evitar la confrontación y promover la

cooperación entre las distintas fuerzas políticas del país (particularmente en el Congreso); por lo que otra vez se miró hacia la reforma del Estado. Así, el 19 de junio del 2008 se realizó un periodo extraordinario de sesiones en el Congreso mexicano, con el propósito de llevar a cabo las reformas a la legislación secundaria derivadas de la reforma constitucional en materia electoral (septiembre 2007) y de la expedición (en enero 2008) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), ya que de conformidad con la reforma constitucional electoral, se establecía que las leyes federales y locales debían promulgarse por lo menos 90 días antes de que iniciara el proceso electoral en el que fueran a aplicarse. Ante esto, era imperante realizarlas antes del 3 de julio de ese año, para que tuvieran vigencia en las elecciones federales de 2009.

Derivado de lo anterior, las reformas propuestas abarcarían a la Ley Federal de Radio y Televisión;¹⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;¹⁵ Código Fiscal de la Federación y Ley de Instituciones de Crédito. Igualmente se aprovechó la coyuntura, para abordar reformas a la constitución con el objetivo de regular el formato del informe presidencial; regular la atribución del Ejecutivo federal para la promulgación de leyes y decretos del Congreso (el denominado “veto de bolsillo” del presidente); establecer la figura de iniciativa preferente para el Ejecutivo federal;¹⁶ establecer una nueva reglamentación relativa a los permisos que autoriza el Congreso de la Unión para que el Ejecutivo federal se ausente del territorio nacional, entre otros.¹⁷

Como ha sucedido a lo largo de este prolongado proceso de reforma del Estado, no todas las propuestas han llegado a buen puerto. Una de las reformas más importantes fueron las modificaciones a los artículos 69 y 93, estableciendo que en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Por tanto, se canceló el tradicional informe presidencial que en los últimos años había confrontado al titular del Ejecutivo con la oposición en la apertura de sesiones del Congreso,¹⁸ pues la asistencia del presidente de la República a ésta, había sido motivo de fuertes impugnaciones por parte del conjunto de la oposición con representación parlamentaria.

Ahora solamente se hace la entrega de un informe por escrito, sin obligar al Ejecutivo federal a estar presente. Asimismo, se establece la “pregunta parlamentaria”; es decir, se podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información contenida en el informe mediante pregunta por escrito y citar a comparecer bajo protesta de decir verdad, a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales. Además, las cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, por medio de pregunta por escrito, debiendo ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su formulación.

Con ambas modificaciones –se señaló– se establecían nuevas bases de relación entre ambos poderes federales (Cámara de Diputados, 20/04/2008a); sin embargo, no constituyeron un avance en el control parlamentario del Legislativo sobre el Ejecutivo, ni mucho menos la rendición de cuentas del Ejecutivo hacia el Legislativo.¹⁹ Única y exclusivamente se evitó repetir las interpe-laciones y confrontaciones entre las distintas fuerzas políticas, así entre la oposición y el presidente de la República, antes y durante el denominado informe presidencial.

Otro de los cambios aprobados lo constituyeron la reforma a los artículos 71, 72, 78 constitucionales, donde se dijo que la resolución de todo proyecto de ley o decreto, que no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Además, se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, el decreto será considerado promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes, su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo (Cámara de Diputados, 20/04/2008b). Con ello, se canceló la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pospusiera indefinidamente (o sea obstruir) la publicación de la ley o decreto aprobado por alguna de las cámaras.

También se aprobó una reforma constitucional que permitirá al presidente de la República ausentarse del país hasta por siete días sin requerir el permiso del Congreso de la Unión. Sólo en caso de rebasar ese tiempo, el titular del Ejecutivo federal deberá tramitar un permiso ante el senado de la república o la comisión permanente. El presidente tendrá que justificar con anticipación su salida, aunque no estará sujeta a la opinión de los legisladores. Con dicha reforma se quiso evitar repetir situaciones como las experimentadas en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, cuando el Congreso les negó salidas oficiales al extranjero, provocando una reacción de desprestigio por parte del Ejecutivo en contra del Congreso (Cámara de Diputados, 20/04/2008c), y mayor tensión en la relación Legislativo-Ejecutivo.

De igual manera, se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a la Ley de Instituciones de Crédito y al Código Fiscal de la Federación, que eliminaron el secreto bancario con el propósito de fiscalizar (revisar y auditar) el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, creando la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos del IFE.²⁰

Hasta este momento, y a pesar de estos avances, la reforma constitucional no se distinguía del conjunto de reformas políticas elaboradas en las últimas cuatro décadas. Es decir, ninguna había modificado la organización del gobierno ni las relaciones institucionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para garantizar la gobernabilidad democrática en un contexto de pluralidad política y social.

Lo que sí habían hecho, era avanzar en el ámbito electoral, sin transformar las estructuras del gobierno.

Evidentemente, la creación de instituciones autónomas e imparciales es un logro sustancial en la historia política mexicana; aunque sólo resuelve el problema de quién y cómo accede al poder. Ya que lo importante es establecer mecanismos constitucionales y normativos que aseguren la existencia de un verdadero estado de derecho, una efectiva división y equilibrio de poderes y sobre todo la gobernabilidad en el contexto de gobiernos divididos.

De ahí que siga siendo primordial discutir y dictaminar sobre una serie de aspectos como: acortar los tiempos que median entre la elección presidencial y la investidura como presidente de la república al candidato ganador; incluir en la Constitución la reelección de diputados, senadores y presidentes municipales; ampliar los periodos de sesiones del Congreso para extender el tiempo de análisis, discusión y negociación de las iniciativas presentadas; fortalecer el trabajo de las comisiones parlamentarias aumentando sus recursos y facultades, pero también la transparencia de sus actividades; facultar al Congreso para ratificar el nombramiento de los miembros del gabinete; fortalecer las atribuciones de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y fundamentalmente dotarla de autonomía; fortalecer el Servicio Profesional de Carrera del Congreso; incrementar la transparencia y rendición de cuentas del Congreso; adoptar nuevas reglas para la aprobación anual del presupuesto federal; y que el

Congreso apruebe, y se comprometa a apoyar el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno.

De la misma forma, dotar al presidente de la República de capacidad para acudir directamente a la ciudadanía (mediante las figuras de consulta pública como el plebiscito o el referéndum) a fin de pedir su aval sobre iniciativas que no hayan sido dictaminadas por el poder legislativo; considerar la creación de la figura de jefe de gabinete; revisión de las causales y procedencia del juicio político; así como fortalecer al Poder Judicial de la Federación; reestructurar los tribunales colegiados de distrito; dotar de autonomía a la Procuraduría General de la República; y profesionalizar los ministerios públicos. En síntesis, comparando ausencias con resultados, se puede observar que los pendientes de la reforma del Estado son múltiples.

Las reformas institucionales de la última década se han centrado en el sistema electoral y en la relación del Legislativo con el Ejecutivo, precisando, ampliando y fortaleciendo las atribuciones y obligaciones de cada uno de ellos. Sin embargo, como lo demuestra recientemente la reforma constitucional que no obliga la presencia del presidente de la República en la apertura de sesiones del Congreso, se han quitado escenarios para el conflicto, empero, no se han establecido explícitamente mecanismos institucionales que alienten la cooperación entre ambos poderes para aprobar la agenda legislativa de cada uno de ellos. La confrontación y el fantasma de la parálisis (al menos en lo relativo a las “reformas estructurales”) continúan sin desvanecerse.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO, NOVIEMBRE 2009

Los resultados de la elección federal de 2009 modificaron el panorama político de la agenda presidencial. La pérdida de escaños del PAN en el Congreso significó restarle al Ejecutivo margen de manobra y apoyo parlamentario a su agenda legislativa; es decir, no pavimentaba el camino de las iniciativas del Ejecutivo. Por lo que a finales de noviembre de 2009, con motivo del tercer año de su gobierno, Felipe Calderón propuso una “Agenda del Cambio”, retomando puntos importantes de la “Agenda de Modernización”, dada a conocer en septiembre del mismo año.²¹

En la “Agenda del Cambio”, el titular del Ejecutivo federal propuso diez puntos: superar la pobreza; cobertura universal de la salud; lograr una educación de calidad; fortalecimiento de las finanzas públicas; una reforma regulatoria de fondo; reformas en las empresas del sector público; reforma a las telecomunicaciones; reforma laboral; reforma a la seguridad pública y una reforma política. Esta última, con el propósito de “fortalecer a la ciudadanía y generar condiciones que nos permitan superar la parálisis institucional que le ha impedido al país alcanzar acuerdos en temas fundamentales”.²²

Así, dos semanas después del anuncio, el 15 de diciembre de 2009 Felipe Calderón dio a conocer su decálogo de reforma política que comprendía modificaciones a 20 artículos (35, 36, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 63, 65, 71, 72, 74, 77, 81, 99, 115, 116, 122 y 135) de la Constitución. En términos muy concretos, dicha

propuesta contemplaba: 1) la elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales; 2) disminuir el tamaño de las cámaras de diputados y senadores; 3) segunda vuelta electoral en la elección presidencial; 4) porcentajes mínimos de votación para mantener el registro como partido político; 5) candidaturas independientes; 6) iniciativa ciudadana; 7) facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 8) iniciativa preferente del presidente y referéndum para temas constitucionales; y 9) veto parcial de leyes y del Presupuesto de Egresos de la Federación.²³

La reacción inmediata de los principales partidos políticos fue de rechazo a la iniciativa presidencial. El PRI la consideró no prioritaria frente al desempleo y la crisis económica del país; mientras que el PRD la estimó incompleta, ya que no incluía temas importantes para éste (por ejemplo, la revocación de mandato). El PT la señaló de inoportuna y sobre todo, que tenía como intención fines mediáticos para no centrar el debate nacional en el tema de desempleo, seguridad pública y crisis económica del país. En tanto, los partidos de oposición con representación parlamentaria manifestaron que la iniciativa tenía como propósito fundamental fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Legislativo (y razón no les faltaba, ya que la propuesta de iniciativa preferente; la disminución del Congreso; y el veto parcial iban en esa dirección).

Por su parte, el titular del Ejecutivo federal, así como una gran variedad de funcionarios del gobierno, rechazaron la visión de los partidos políticos y por el contrario

afirmaron que la iniciativa de reforma política del presidente tenía como propósito fundamental abatir la parálisis y la indecisión en la solución de la agenda nacional (*El Universal*, 16/12/2009). En la segunda semana de marzo de 2010, el PRI y el PRD presentaron sus propuestas de reforma política, las cuales amplían y/o modifican sustancialmente las propuestas del Ejecutivo federal. Dichas propuestas han entrado en discusión en las comisiones respectivas del Congreso, y será hasta su dictaminación cuando se sepa qué quedó fuera, que se modificó y qué novedades aparecen en la iniciativa que finalmente se presente ante el pleno de las cámaras.

Por último, cabe subrayar que esta renovada discusión sobre la necesaria reforma del Estado se da en un contexto no sólo de la mayor crisis económica que ha enfrentado el país en las últimas décadas, sino además en un ambiente de amplio descrédito de la política en general, y de los partidos políticos y Congreso, en particular. El dato no es menor, en virtud de que implica mirar no sólo hacia las instituciones, sino también alrededor de los comportamientos y actitudes. Pues si bien las primeras crean incentivos y moldean la conducta de los actores, los valores con que se ha guiado la clase política mexicana ha anulado y exacerbado los aspectos negativos del diseño institucional mexicano.

CONCLUSIONES

Como se ha visto, la reforma del Estado es un proceso, y como tal tiene una larga trayectoria en la que se pueden destacar

varias características. Una es la década de los ochenta con un perfil económico-administrativo; pasando a su siguiente fase en los noventa, a uno de carácter económico-político; para finalmente a partir de 2000 a la fecha, adquirir un talante eminentemente político. Otra a mencionar es que de ser un proceso unilateral, es decir, el Ejecutivo proponía e impulsaba bajo sus intereses, con la seguridad de tener una mayoría legislativa en el Congreso, a uno que lo distingue por su inclusión (a partir de 1997), en parte por que el partido del presidente carece de una mayoría que impulse por sí misma las reformas. Otra más lo constituye el carácter mismo del proyecto, ya que de ser una propuesta sumamente amplia en donde todo cabía (reforma fiscal, agraria, judicial, electoral, social, administrativa, salud, federalismo, etcétera), ha adquirido un talante más puntual referido al régimen político.

Por otra parte, como se ha observado en el texto, a pesar de que los temas han sido casi los mismos en las tres décadas que se ha discutido la reforma del Estado, éstos se han concentrado en la reforma electoral y al ámbito judicial. Lo cual no es casual, pues los procesos electorales se han constituido como el espacio más importante para dirimir la lucha política y en consecuencia, el afinamiento de las reglas del juego político electoral resultan fundamentales para otorgar confianza y credibilidad tanto al proceso comicial como a sus resultados.

En esta tesitura, el impulso por la reforma del Estado en la última década ha tenido como justificación el contexto pos electoral. El primero inicia precisamente con el denominado “gobierno del cambio”

de Vicente Fox, la necesidad de contar con nuevas bases que fortalecieran a la “nueva democracia mexicana” generó amplio consenso. Las demandas iban desde la creación de una nueva Constitución política (inauguración de un nuevo orden político) hasta las que señalaban que una serie de reformas a la Constitución bastaban (reformismo). No obstante, la dinámica del proceso político y su contexto hicieron ver que la opción más realista para la reforma consistía en el gradualismo. Es decir, la creación de un consenso acerca de reformas institucionales más puntuales, la carencia de mayoría parlamentaria de un partido en el Congreso, la dificultad para ponerse de acuerdo en una serie de temas, así como los problemas de coyuntura, fueron ganando ascendiente sobre el destino de las reformas.

Las elecciones de 2009 son el último ejemplo de ello, las cuales, trajeron un descalabro electoral al PAN (el Congreso quedó conformado de la siguiente manera: en la Cámara de Diputados, el PAN obtuvo 143 frente a 237 del PRI y 69 del PRD; mientras que en la Cámara de Senadores el PAN ganó 50 asientos, el PRI 33 y el PRD 26)²⁴ lo que orilló al Ejecutivo federal a tomar la iniciativa y plantear su propuesta de reforma política. Esa iniciativa ha sufrido el rechazo de las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso, de tal suerte que los principales partidos de oposición han hecho observaciones a ésta, y aún más importante, han presentado sus propias iniciativas de reforma del Estado, que no sólo modifican las perspectivas del mandatario, sino que incluso en algunos aspectos, van en sentido contrario al deseo presidencial.

Aún de lo anterior, las propuestas a debate contienen reformas en puntos sustanciales del régimen político (por ejemplo, la reelección de los representantes populares, exceptuando al Ejecutivo federal) por lo que de aprobarse, se modificaría la dinámica política observada hasta ahora. Empero, el destino y carácter de las reformas resultará de una combinación de coyuntura, aparte de la capacidad de los actores políticos para ponerse de acuerdo en el tipo y detalles precisos de cada iniciativa que pase por el Congreso.

NOTAS

- ¹ Esta preocupación subyace en casi todas las aportaciones producidas sobre el tema. Véase por ejemplo Camacho y Valadés, 2004; Valadés y Gutiérrez, 2001; Carbonell, Concha, Córdova y Valadés (coords.), 2001; Valadés y Serna (coords.), 2000; Valadés (ed.), 2005.
- ² Así lo afirmó el ex presidente De la Madrid, 1995.
- ³ En el más importante de sus discursos de campaña, pronunciado en San Pedro Garza, Nuevo León, en 1988, Salinas de Gortari definió su estrategia económica que incluía una reformulación sustancial del papel del sector público y privado en la economía del país. Esto resultó emblemático para su sexenio, ya que se redefinieron los límites de lo público y privado con el objetivo de propiciar una diferente relación entre el estado y sociedad, no sólo porque a través de las privatizaciones se transfirieron a empresarios privados, nacionales y extranjeros, empresas públicas saneadas, sino porque

también este proceso fue acompañado de una *flexibilización* de normas laborales modificándose radicalmente las relaciones obrero-patronales (Sánchez, 1997: 109).

⁴ Véase el discurso pronunciado por el presidente Ernesto Zedillo en la inauguración del IV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realizado en la Ciudad de México el 19 de octubre de 1999, en www.clad.org.ve/congreso/zedillo.html.

⁵ Incluso, propuso específicamente debatir el juicio político al presidente en caso de faltas graves a la Constitución, y el nombramiento de los secretarios de despacho a la ratificación del Congreso.

⁶ Pemexgate hacía alusión al escándalo Watergate (1972), que costó a Richard Nixon la presidencia de los Estados Unidos. En el caso mexicano aludía al desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral de 2000, para financiar las campañas del PRI, particularmente las actividades proselitistas de su candidato a la presidencia, Francisco Labastida Ochoa. Por su parte, el caso Amigos de Fox, se refería a la red de operaciones financieras para establecer un financiamiento paralelo a la Coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM. Es decir, de un bizarro plan de transferencias que hacían fluir ingentes cantidades de dinero provenientes de fuentes ilícitas de financiamiento (por ejemplo, empresas de carácter mercantil, poderes públicos y aportaciones privadas que superaban los límites legales), se canalizaban hacia dos personas morales (la Asociación Civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México), las cuales

realizaban directamente pagos de la campaña presidencial de Fox. Ambos casos concluyeron con multas históricas impuestas por el IFE a los partidos involucrados, 1000 millones de pesos al PRI y 545 millones de pesos al PAN y PVEM (Córdova y Murayama, 2006).

⁷ La Comisión estaría integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras, y las presidencias de las comisiones de reforma del Estado de las dos cámaras. Asimismo y de acuerdo con la Ley, podrían participar en la Comisión los representantes del poder Ejecutivo federal que al efecto designara, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes asistirían a las sesiones de trabajo con derecho a voz, pero sin voto. De la misma manera, podría participar una representación del poder judicial, exclusivamente en el tema de reforma de dicho poder.

⁸ La discusión de los temas arriba mencionados, de acuerdo con la ley se realizarían en seis etapas: i) consultas públicas; ii) negociación y construcción de acuerdos; iii) redacción de los proyectos; iv) aprobación y firma; v) presentación de iniciativas; y vi) proceso legislativo (dictamen y votación en las cámaras). Todo bajo la conducción de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. La ley, por cierto, no preveía sanciones a los legisladores, si después de un año no lograran acuerdos para reformar al Estado mexicano.

⁹ De acuerdo con la exposición de motivos de la ley “Nuestro régimen político muestra signos de agotamiento, el presidencialismo mexicano omnipresente y hegemónico cada vez encuentra mayores dificultades para construir mayorías estables o consensos úti-

les para el gobierno, y en nuestra sociedad ha emergido un pluralismo vigoroso que exige límites al ejercicio unilateral del poder, así como un mayor peso de la representación nacional en la formación de las decisiones públicas” (Beltrones, 2006).

¹⁰ El artículo en cuestión señalaba: “La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculgado...” (*Gaceta parlamentaria*, 26/02/2008).

¹¹ Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos; respecto a Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Gaceta del Senado de la República*, núm. 205, 6 de marzo de 2008).

¹² La reforma constitucional también establece que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Y que ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargo de elección popular (*Ibid.*).

¹³ Para darse una idea de la trascendencia de esta reforma, baste señalar que con base en

el monitoreo que realizó el IFE a los medios de comunicación, en 2006 los partidos políticos en su conjunto contrataron 142 358 anuncios de televisión que implicaron 841 horas de emisión, además de 562 144 anuncios en radio, que significaron 3 155 horas. Los gastos en los medios de comunicación son el destino del costo de las campañas electorales y representan porcentajes importantes de los gastos erogados por los partidos en las elecciones federales. En 1994 todos ellos erogaron en los medios de comunicación 104.7 millones de pesos (25% del total de sus ingresos); para 2000 fueron 1204 millones (54% del total de sus gastos), cifra que se desglosa de la siguiente manera: 56% (666 millones) se canalizó a la televisión; 36% (430 millones) a la radio y 8% restante (100 millones) a la prensa escrita. En las elecciones de 2006 los partidos erogaron 1 971 millones, que representan cerca del 85% de los ingresos públicos otorgados a los partidos políticos (Flores, 2008).

¹⁴ Esta reforma ni siquiera sería considerada, ya que al respecto nunca se presentó iniciativa alguna, debido a los obstáculos parlamentarios colocados por el PAN y el PRI (*El Universal*, 21/06/2008).

¹⁵ Ésta se aprobó el 19 de junio en ambas cámaras.

¹⁶ De acuerdo con la reforma, el Ejecutivo federal podría enviar al Congreso con etiqueta de preferente hasta dos iniciativas para que obligatoriamente fueran dictaminadas y votadas por los legisladores en el periodo en que las recibieran. Si transcurrido el plazo, el dictamen no se hubiera presentado, entonces los presidentes de cada cámara deberían poner a consideración del pleno la iniciativa del presidente de la República. Esta reforma, sin embargo, no se aprobó, pues al

final el PRI y el PAN no la apoyaron (*El Universal*, 21/06/2008).

cer informe de gobierno (*El Universal*, 03/09/2009).

¹⁷ La agenda también incluyó: reformas al artículo tercero constitucional; un proyecto de decreto que formalizaba la situación jurídica de los inmuebles puestos a consideración del Congreso de la Unión; designación de los tres consejeros al Consejo General del IFE; establecer una nueva regulación para el trámite de las autorizaciones para el uso de condecoraciones; así como el trámite de los permisos para prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, y cambios en comisiones (Creel, 2008).

¹⁸ Como bien señalaban los medios de comunicación de la época, el informe presidencial que había sido tradicionalmente el Día del Presidente, ahora sería el Día contra el Presidente.

¹⁹ Esto en gran medida por la alianza parlamentaria entre el partido en el gobierno (PAN) y el PRI, que han evitado con su mayoría, cualquier cuestionamiento serio a la política gubernamental.

²⁰ Sin embargo, no se aprobaron las reformas a la Ley de Radio y Televisión (que contemplaba la revocación de las concesiones a medios electrónicos que violaran las disposiciones de difusión en materia electoral), ya que el PRI y PAN evitaron que existiera quórum en la comisión respectiva. Tampoco las modificaciones a las causales de nulidad en la elección presidencial fueron aprobadas (por ejemplo rebasar los topes de campaña), porque estos mismos partidos argumentaron que estaban mal redactadas.

²¹ La agenda está contenida en el mensaje que Felipe Calderón dio en el marco de su ter-

²² “El titular del Ejecutivo señaló que enviaría cinco iniciativas de reforma estructural durante el segundo periodo de su mandato. La primera sería la política, la segunda la energética; la tercera la fiscal; la cuarta de telecomunicaciones y la quinta la laboral” (*El Universal*, 30/11/2009).

²³ Cabe mencionar que durante el mes de noviembre, el coordinador del PRI en el Senado y el grupo parlamentario del mismo partido en la Cámara de Diputados señalaron que estaban preparando una propuesta de Reforma del Estado. Incluso, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM entregó un documento sobre este tema, escrupulosamente pensado y redactado, al Senado de la República como contribución al debate. El documento se denominó “La reforma del Estado en México. La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano”.

²⁴ Los demás partidos obtuvieron los siguientes diputados: el PVEM 21, PT 13, PANAL 9 y Convergencia 8. Mientras que en el senado de la república: el PVEM ganó 6, Convergencia 6, PT 5 y 2 senadores no tienen partido.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Beltrones, Manlio Fabio (2006), “Iniciativa de Ley para la reforma del Estado presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones del Grupo Parlamentario del PRI”, en *Gaceta del Senado*, núm. 19, en www.senado.gob.mx, consultado el 11 de mayo de 2010.

- Bresser Pereira, Luis Carlos (2001a), "Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control", en Fernando Carrillo Flórez (ed.) *Democracia en déficit. gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2001b), "La administración pública gerencial: estrategia y estructura para un nuevo Estado", en Antonio Camou (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO, UNAM, Plaza y Valdés.
- Buendía, Jorge; Córdova, Lorenzo *et al.* (2006), *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, México, Grupo Editorial Norma.
- Burki, Shahi y G. Perry, (eds.) (1998), *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Camacho Solís, Manuel y Diego Valadés, (eds.) (2004), *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Camou, Antonio (2001), "Estudio preliminar" en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO, UNAM, Plaza y Valdés.
- Cámara de Diputados (14/09/2007), *Diario de los Debates*, Sesión Ordinaria, en www.camaradediputados.gob.mx, consultado el 13 de abril de 2010.
- (20/04/2008a), "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F.
- (20/04/2008b), "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F.
- (20/04/2008c), "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*, México, D.F.
- Cámara de Senadores (2007), *Diario de los Debates*, en www.senado.gob.mx, consultado el 13 de abril de 2010.
- Carbonell, Miguel; Concha Cantú, Hugo; Córdova, Lorenzo; Valadés, Diego (coords.) (2001), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carrillo Flórez, Fernando (2001), "El déficit de la democratización en América Latina", en Carrillo Flórez Fernando (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (19/10/1999), *Discurso pronunciado por el presidente Ernesto Zedillo en la inauguración del IV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, México, en www.clad.org.ve/congreso/zedillo.html, consultado el 12 de enero de 2010.

- Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas* (2001), México, UNAM.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, México*, Ediciones Cal y Arena.
- Creel, Santiago (2008), *Informe del Presidente de la Comisión Permanente en la Apertura del Periodo extraordinario de Sesiones*, en www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-06-19-1/assets/documentos/inf_gob.pdf, consultado el 18 de febrero de 2010.
- De la Madrid, Miguel (1995), “La reforma del Estado en México: una perspectiva histórica”, en *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, México, D.F., CIDE.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (18/06/2008), *Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en <http://www.stjsonora.gob.mx/reformas/Reformas180608.pdf>, consultado el 18 de febrero de 2010.
- (DOF) (13/04/2007), *Ley para la reforma del Estado*.
- El Universal*, 17/12/2009, “Senado alista plan de reformas”, México, D.F.
- , 16/12/2009, “PRI ambiguo; PRD en contra; PAN y empresarios apoyan”, México, D.F.
- , 30/11/2009, “Calderón pide reelegir legisladores y alcaldes”, México, D.F.
- , 03/09/2009, “Las cosas no pueden seguir iguales”, México, D.F.
- , 21/06/2008, “Días de boicot en el Congreso”, México, D.F.
- , 21/06/2008, “Falta de quórum frena iniciativa preferencial”, México, D.F.
- , 06/02/2007, “Calderón convoca a renovar Constitución”, México, D.F.
- , 07/08/2006, “Calderón: urge reforma electoral”, México, D.F.
- Fleury, Sonia (2003), “Reforma del Estado” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 14/15, Barcelona, España.
- Flores Andrade, Anselmo (2008), “La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano”, en *Revista de Estudios Socio-jurídicos*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, Universidad del Rosario, Colombia.
- (2007) “¿Inaugurando un nuevo ciclo político? La reforma constitucional de 2007 en México”, en *Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, núm. 30, octubre-diciembre, Toluca, IEEM.
- (2006a), “La incertidumbre electoral mexicana. Las elecciones presidenciales del 2 de julio”, en *La Chronique des Amériques*, núm. 28, Montreal, Université du Québec à Montréal (UQAM).
- (2006b), “*!Habemus Presidente!* El conflicto post-electoral en México”, en *La Chronique des Amériques*, núm. 30, Montreal, UQAM.
- Gaceta parlamentaria (26/02/2008), *De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con Proyecto de Decreto que Refor-*

ma y Adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, año XI, núm. 2453-IV, México.

García Ramírez, Sergio (2008), "Reseña legislativa sobre la reforma constitucional de 2007-2008 en materia de seguridad pública y justicia penal", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, septiembre-diciembre, México.

López Chavarría, José Luis (2005), "Análisis de las iniciativas en materia electoral presentadas por el presidente de la república en el 2004", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre.

Méndez, José Luis (1994), "La reforma del Estado en México: alcances y límites", en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, México, CIDE, pp. 185-226.

Naím, M. (2000), "Washington Consensus or Washington Confusion?", en *Foreign Policy Magazine*, núm. 118, Slate Group, Washintongpost.

Ortiz, Guillermo (2003), "América Latina y el Consenso Washington. La fatiga de la reforma" en *Finanzas y Desarrollo*, Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional, septiembre, Fondo Monetario Internacional.

Rebolledo Gout, J. (1990), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sánchez González, Juan (1997), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.

Serna de la Garza, José María (2001), "Reflexiones en torno a las resoluciones del Tri-

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativas a los casos de Tabasco y Yucatán", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril.

World Development Report (1997), *The State in a Changing World*, Washington, D.C.

Valadés, Diego (ed.) (2005), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-IIIJ.

Valadés, Diego y Ricardo Gutiérrez Rivas (coords.) (2001), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo II, México, UNAM-IIIJ.

Valadés, Diego y José María Serna de la Garza (coords.) (2000), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM-IIIJ.

Valdés Ugalde, Francisco (1993), "Concepto y estrategia de la reforma del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LV, núm. 2, abril-junio, México, UNAM.

Vilas, Carlos (2000), "¿Más allá del consenso Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial" en *América Latina Hoy*, núm. 26, Salamanca, España.

Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia en México*, México, Plaza y Janes.

Zovatto, Daniel y Jesús Orozco Henríquez (2008), "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada", en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IIIJ-IDEA.