

# ¿Y dónde quedó la reforma del Estado?

*Antonio De la Cuesta Colunga*



El 29 de marzo de 2007 fue promulgada la Ley para la Reforma del Estado (LRE). Como suele suceder en nuestro país, las leyes son bautizadas con títulos promisorios, construidas con contenidos laxos, y diluidas o ignoradas cuando es momento de aplicarlas. Esta no fue la excepción.

## **El desafortunado antecedente**

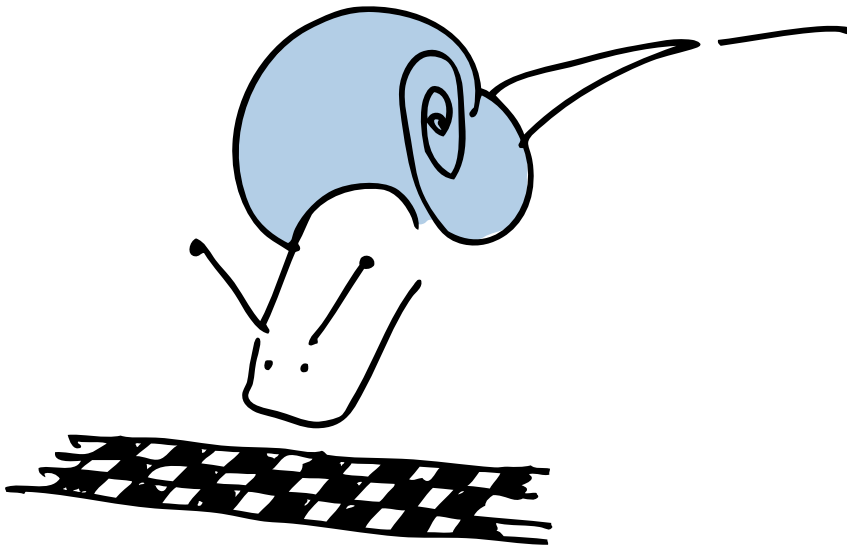
Ya en 2000, varios años antes de la redacción de la LRE, la propuesta de Vicente Fox para reformar al Estado mexicano tras el fin de la hegemonía priísta en la presidencia de la República ofrecía una esperanza real con el objetivo de ir desmantelando el sistema autori-

tario propio de las posrevolución en México. En aquel entonces, Porfirio Muñoz Ledo, un hombre de inteligencia y sagacidad incuestionable, fue puesto al frente de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado dentro del equipo de transición de Fox. En menos de seis meses, Muñoz Ledo ya volaba rumbo a Bruselas para asumir su cargo como embajador de México ante la Unión Europea, un lugar un tanto lejano si en verdad se desea “reformular al Estado”. Sus razones habrá tenido Muñoz Ledo al tomar ese nombramiento diplomático aunque, obviando que no es un hombre ingenuo, ¿por qué aceptar una encomienda directa de alguien a quien des-

de antes de los comicios de 2000 y hasta la fecha califica como “el alto vacío”?<sup>1</sup> Sin duda, más allá de cualquier libro, reflexión o autobiografía, los terruños de la respuesta están sólo en el fuero interno del ex-presidente del PRI (1975-1976), del PRD (1993-1996), ex-candidato a la presidencia por el extinto Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) —honor que aceptó en 2000 como “el hecho más relevante de [su] vida pública”<sup>2</sup> (hasta entonces suponemos)— y actual coordinador nacional del Frente Amplio Progresista.

<sup>1</sup> Porfirio Muñoz Ledo, cit. en “Salinas volvió por sus fueros” *El Universal*, 21 de julio de 2008; y en “Muñoz Ledo hará campaña a favor de Fox Quesada”, *La Jornada*, 26 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Porfirio Muñoz Ledo, cit. en “Registró Muñoz Ledo ante el IFE su candidatura por la Presidencia”, *La Jornada*, 15 de enero de 2000.



Poco más de seis años después de un vertiginoso 2000 para él, Muñoz Ledo estaba de regreso como consejero de la presidencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), órgano central de la reforma del Estado de 2007, constituida por mandato de la mencionada LRE –por cierto, una ley promovida por el senador priísta Manlio Fabio Beltrones. La reforma del Estado en México ha sido tan estertórea, caprichuda y fútil como el protagonismo de Muñoz Ledo. La CENCA, investida con grandes esperanzas por unos cuantos de los pocos que llegaron a conocer de ella o, en su defecto, de quienes cumplimos con nuestra misión en la misma,

pasó de la magna ceremonia de su instalación en el Palacio de Minería, a los zafarranchos y las suspicacias acerca de los gastos ejercidos durante su periodo de vigencia.<sup>3</sup>

### La esperanza renovada

En primera instancia, ni la idea ni la ley para reformar al Estado eran del todo malas. Su legitimidad era incontestable, ya que tuvo el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. El proceso estipulado en la LRE era casi impecable. Primero, los partidos políticos presentarían sus propuestas.

<sup>3</sup> *Cfr.*, "Cesan a 7 testigos de batalla en CENCA", *El Universal*, 1 de febrero de 2008"; Sin reforma del Estado pero gastaron 45 mdp", *El Universal*, 1 de febrero de 2008; "Harán auditoría a CENCA para aclarar despilfarros", *El Universal*, 4 de febrero de 2008.

Éstas se lograron conglomerar en 524 páginas distribuidas en dos volúmenes editados por el Senado de la República.<sup>4</sup> Luego, se procedería a organizar una consulta pública abierta a todos los ciudadanos mexicanos, la cual se hizo en la modalidad de cinco foros temáticos en sendas sedes a lo largo del país. Así, entre el 24 de junio y el 4 de julio de 2007, las ciudades de Guadalajara, Querétaro, Monterrey, Acapulco y Veracruz dieron cabida, respectivamente, a los foros sobre federalismo, régimen de Estado y gobierno, reforma al poder judicial, garantías sociales, y democracia y sistema electoral.<sup>5</sup> La escasa difusión en medios masivos de comunicación, la premura entre la convocatoria oficial y la celebración de las consultas, además de la inconclusa cobertura regional de los eventos, limitaron el potencial de participación de los foros. Hasta el primer corte oficial del 18 de julio de ese año, la subcomisión de consulta pública de la CENCA había recibido poco más de 4 mil propuestas ciudadanas (para un total de más de 105 millones de mexicanos representa algo así como 0.003 por ciento del total). En cuanto se compilaron y clasificaron las propuestas, tanto las de los partidos como las emanadas de la consulta pública, la estafeta pasaría a los legislado-

<sup>4</sup> *Cfr.*, Trabajos del Palacio de Minería para la reforma del Estado, "Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de reforma del Estado", México, Senado de la República, tomos 1 y 2, junio 2007.

<sup>5</sup> Se llevó a cabo un sexto foro en Saltillo a principios de julio, el cual fue convocado por el Congreso del Estado de Coahuila. En él, los ciudadanos podían discutir y presentar propuestas sobre cualquiera de los cinco temas previstos en el artículo 9 de la LRE.

res federales quienes se abocarían a la “negociación y construcción de acuerdos”.<sup>6</sup> Es en este punto donde el detalle metodológico de las etapas anteriores desapareció. Tras este nebuloso paso, aparece la mejor regulada subcomisión redactora, cuya función sería “elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado”.<sup>7</sup> En este escalón del proceso, la consulta pública y sus resultados ya hacían notar que su porcentaje de representatividad demográfica era muy cercano a su grado de influencia en la reforma. Por último, se aprobarían, firmarían, y presentarían las iniciativas de ley correspondientes. Todo esto debía concluir a más tardar el 25 de abril de 2008. A la luz de lo sucedido con la reforma del Estado, esta fecha quedó corta en términos de sus frutos, larga en lo referente a sus erogaciones, y en ridículo si se habla de su intrascendencia frente a sus expectativas.

De los cinco temas propuestos en la LRE, apenas dos avanzaron algo: las reformas al poder judicial y la electoral. En el resto de los rubros, prácticamente no se ha logrado nada. Tan sólo por recordar algunas de las propuestas del PAN en las tres materias olvidadas están el establecimiento de instituciones de carácter metropolitano en aquellas urbes o comunidades que su geografía ha

trascendido los límites originales de sus jurisdicciones políticas, la reforma política en el Distrito Federal, la redefinición y transparencia de las competencias entre la federación y sus entidades (federalismo); fortalecimiento del servicio civil parlamentario, regulación del cabildeo en el Congreso, reelección consecutiva de legisladores, redefinición y regulación de un verdadero sistema de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión, la figura de la iniciativa presidencial preferente,<sup>8</sup> regular la herramienta del decreto, precisar la obligatoriedad de la rendición de cuentas a los congresistas, limitar el fuero constitucional, revisar la mecánica del procedimiento de juicio político, la posibilidad de facilitar la construcción de presupuestos para proyectos multianuales y transexenales (régimen de Estado y gobierno); transparencia y rendición de cuentas en la totalidad de los sistemas nacionales de educación y salud, reformas laborales destinadas a mejorar la competitividad, introducir el respeto a los derechos humanos como criterio orientador de la actuación de las instituciones de seguridad pública, fortalecer el sistema de comisiones estatales de derechos humanos (garantías sociales). Por el momento no me detengo demasiado en lo que nunca fue y prefiero analizar los pendientes de lo que sí pasó.

<sup>8</sup> Esta figura otorgaría el derecho al presidente de la República para que pudiera enviar un número determinado de propuestas legislativas en cada periodo de sesiones, con la particularidad de que éstas tendrían la obligatoriedad de ser debatidas y votadas en la misma legislatura en la cual se presentarían.

<sup>6</sup> Ley para la Reforma del Estado, artículo 9.

<sup>7</sup> Ley para la Reforma del Estado, artículo 7.

### Enfoques incompletos

El 17 de junio de 2008 el presidente Calderón firmó el Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Indudablemente, dicha pieza legal incluye avances significativos en el rubro de la modernización de la procuración de justicia como la instauración de los juicios orales, el fortalecimiento de las facultades investigativas de las policías del país, la modernización de figuras como el arraigo y la extinción de dominio de bienes asegurados al hampa, la eterna promesa de mejoras al andamiaje penitenciario nacional, y el establecimiento constitucional del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estas medidas atienden de manera directa el último peldaño en la pirámide del aparato judicial, es decir, la atención al delito una vez que ya se ha cometido, pero las modificaciones aprobadas no incluyen un enfoque más integral para el combate al crimen. En sí misma, la reforma judicial no tendría porque tratar cuestiones más allá de su actual contenido. No obstante, si se supone que el decreto surgió en el contexto ampliado de la reforma del Estado, se antoja indispensable complementarla con un extenso programa de prevención del delito, no por medio de las solas herramientas punitivas consagradas en la ley, sino emprendiendo una estrategia de promoción a la cultura de la legalidad, respeto y conocimiento del significado y beneficios de construir un esta-

do de derecho sólido, fomento a actividades que desincentiven la comisión del delito —deporte, educación, empleo digno y bien remunerado—, además de la cimentación de un sistema de procuración de justicia confiable ante la percepción de la sociedad. Esta última tarea es fundamental aunque implica un reto magno debido a la aneja historia de corrupción, falta de adiestramiento, abusos, y demás males propios de la conducta de algunos servidores públicos dedicados a funciones policiacas o judiciales.

El renovado énfasis en los asuntos de seguridad pública detonado a principios de agosto de 2008 por los eventos criminales en perjuicio de un reconocido empresario mexicano, puede constituir una nueva oportunidad para las autoridades a fin de poner en práctica no sólo los postulados de la reforma judicial, sino también virar hacia una estrategia efectiva de prevención del delito sustentada en incentivos positivos. La reciente reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública llevada a cabo el 21 de agosto, si bien reflejó un interés de los tres poderes y los tres niveles de gobierno—por lo menos retórico—en ponerle una solución efectiva al grave problema de la inseguridad en el país, muchas de las acciones acordadas son reverberaciones de prácticas supuestamente ya en marcha de tiempo atrás. Es cierto, la amenaza creíble del castigo en caso de delinquir es básica en

cualquier estado de derecho. Por desgracia, mientras las motivaciones de enrolarse en la criminalidad sigan siendo superiores incluso a dicha amenaza, la cura perdurable a la inseguridad pública y las condiciones sociales y económicas que le ofrecen fertilidad, estará lejos de nuestro alcance.

En lo concerniente a la reforma electoral, los logros son loables. El principal de ellos, aun con la discrepancia de ciertos grupos empresariales y de los grandes consorcios de medios de comunicación masiva del país, fue la recuperación del espectro electromagnético propiedad exclusiva del Estado. Como es sabido, televisoras y radiodifusoras están ya obligadas a ceder una pequeña fracción de su espacio concesionado a la difusión de la propaganda de partidos políticos y del Instituto Federal Electoral (IFE). Esto evitará no nada más la erogación de millones de pesos de financiamiento público que terminaban en las arcas de los medios de comunicación—equivalentes en 2006 a 70 por ciento del dinero destinado a los partidos políticos—,<sup>9</sup> sino además inhibirá la creciente tendencia de encarecimiento de las campañas proselitistas y reducirá, en la medida de lo posible, la influencia de los grandes capitales en la promoción de candidatos a puestos de elección popular.

Ahora bien, entre los pendientes en materia electoral

<sup>9</sup> Cfr., "Subió de 54 a 70% el gasto en spots de partidos en elección 06", *Crónica*, 14 de abril de 2007.

está la regulación de los mecanismos de democracia directa como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular. De hecho, al revisar las propuestas de los partidos sobre el tema, únicamente el PRI desestimó todas esas figuras de participación ciudadana. Esto no es sorpresivo considerando el historial de autoritarismo de ese instituto político. Por su parte, el PAN tuvo una postura mesurada al considerar el referéndum y el plebiscito para casos especiales y bien delimitados (a debatirse y analizarse por supuesto). El PRD constituyó el extremo opuesto al PRI, invitando a la instauración de herramientas progresistas como el presupuesto participativo y la revocación de mandato. Sin embargo, la cultura democrática mexicana apenas en ciernes deja espacios tentadores a la manipulación de dichos instrumentos. Un ejemplo burdo de esto quedó manifiesto con la reciente consulta sobre la reforma energética impulsada por el PRD, utilizando una maraña legaloide que pervirtió el espíritu de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, pretendiéndole dar efectos vinculatorios a un ejercicio de naturaleza consultiva referencial.<sup>10</sup>

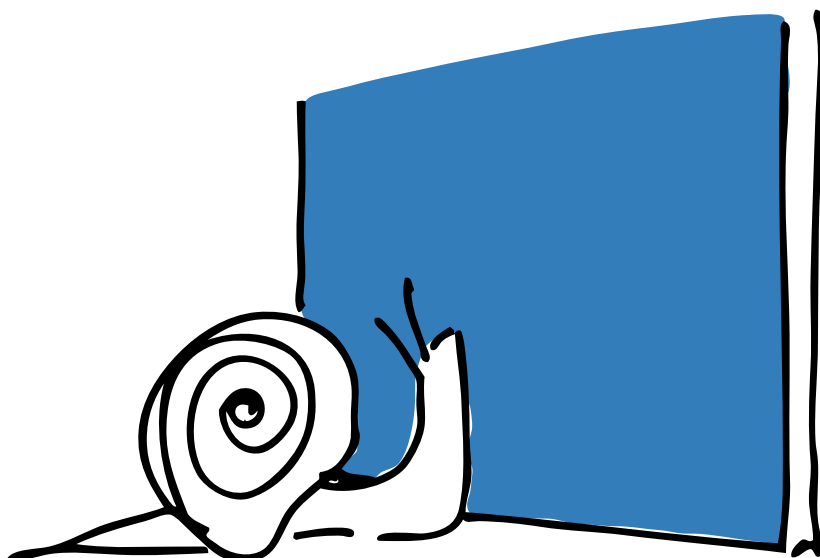
Con lo anterior en mente, cabe reflexionar acerca del enfoque dado en nuestro país en lo referente a la consolidación de un Estado democrático.

<sup>10</sup> Cfr., "Los intereses políticos por encima de las instituciones: una premisa falsa", *Papeles para la reflexión*, Fundación Rafael Preciado Hernández, año I, número XXIX, agosto de 2008.

Aunque una sección primordial de la reforma electoral fue la recomposición del IFE encarnada en la paulatina renovación de los consejeros del instituto, quedó pendiente el robustecimiento de una estrategia de fomento a la cultura democrática. La democracia no se remite exclusivamente a la promesa de la celebración de comicios transparentes, justos, igualitarios y expeditos. Este ideal permanecerá en la esfera de lo deseable si no existe un genuino compromiso de los actores políticos y de la sociedad por hacer confiables los procesos electorales, desde su organización, pasando por la participación, el escrutinio y vigilancia de las votaciones, y culminando con el respeto de los resultados. El IFE puede llegar a ser una institución incorruptible, imparcial, y de incuestionable confiabilidad. No obstante, mientras no se inculque en la ciudadanía por la vía de la educación cívica el verdadero significado de un régimen democrático, es decir, un sistema de convivencia y desarrollo social enmarcado por la obediencia voluntaria y consciente de las leyes, la tolerancia a las diferencias ideológicas, la voluntad de entender y aprender del otro, y el acatamiento de las decisiones tomadas en las instancias de representación legítima de los ciudadanos, será muy difícil avanzar más allá de un estado de mera democracia procedimental.

## Conclusión

¿Qué hay después de la Ley



de la Reforma del Estado, de la CENCA, y de las reformas parciales aprobadas este 2008? Un largo camino por recorrer. La primera oportunidad para diluir los grandes vicios del régimen autoritario posrevolucionario se perdió. Es imperativo reconocerlo sin desestimar los avances en materia democrática producto de la transición iniciada a finales de la década de 1980. En 2000, el oportunismo camaleónico de algunos añejos personajes de la vida política nacional, combinado con las excesivas precauciones tomadas ante el anhelado tránsito hacia la democracia, dejaron con vida algunos males crónicos como el abusivo corporativismo, los resquicios de infiltra-

ción de la corrupción en las instituciones públicas, el uso de recursos públicos para fines populistas-paternalistas irresponsables, la impunidad como herramienta de negociación política, y el secuestro de las instituciones a favor de intereses políticos alejados del bien común. Estos padecimientos heredados del autoritarismo mexicano del siglo XX se han vuelto a posicionar en el escenario nacional con un ritmo sigiloso y ponen en riesgo el Estado democrático buscado por Acción Nacional desde sus orígenes, y exigido por la amplia mayoría de los mexicanos. La genuina reforma del Estado todavía está pendiente. **B**