

# La eterna reforma del Estado\*

Emilio Rabasa Gamboa / Seminario México

AL TEMA DE LA REFORMA del Estado Mexicano le sucede lo que dice Hans Kelsen en la *Teoría del Estado*, que se parece a una calabaza vacía a la que se le puede llenar con cualquier contenido. Hoy se ha perdido todo significado en la actividad de reformar al Estado en México. Hagamos un poco de historia al respecto. ¿Qué significa reformar al Estado?

Generalmente se ha entendido (indebidamente) como reforma del Estado a los cambios en la zona política, y concretamente en la política-electoral que abarcan temas como el sistema de representación nacional (el Congreso de la Unión), los partidos políticos y sus derechos, prerrogativas y obligaciones, los órganos para la organización, monitoreo y la jurisdicción electoral, y otros afines o colaterales. Curiosamente, este alcance del término ha dejado fuera de la connotación anterior a reformas tan importantes como las del Poder Judicial (1994, 1999 y 2008), sobre todo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura, como si este poder no fuese parte del Estado.

A tal grado ha imperado la confusión sobre este tema que incluso el propio Congreso aprobó una ley en el 2007 precisamente para impulsar dicha reforma del Estado, que creó una comisión ad hoc para materializarla. Como todos sabemos, finalmente se aprobó una reforma en el 2008 básicamente sobre aspectos de tiempos de pre-campañas y campañas, uso de spots en medios por los partidos políticos y algunos aspectos de descentralización de la jurisdicción electoral mediante las salas regionales.

Ahora, de nuevo se retoma el tema con la iniciativa anunciada por el Ejecutivo Federal hace unos días para introducir la reelección de legisladores y alcaldes, tema que ya había empezado a debatirse hace varios meses cuando el senador Manlio Fabio Beltrones divulgó en junio del presente año, su conocida propuesta de “las ocho erres”. Esta consiste en un paquete de reformas del régimen

político que abarcan la ratificación del gabinete por el Senado, la reducción del tamaño de las Cámaras legislativas, la reelección inmediata de legisladores y municipales, la reorganización del Gobierno Federal, el referéndum, la revocación del mandato, la rendición de cuentas y la regulación económica. Como se puede apreciar, la propuesta beltronesca es mucho más ambiciosa que la de Calderón.

Dentro de la clase política, y también en la academia, son pocos los que cuestionarían que el Estado Mexicano debe reformarse ya que no satisface las expectativas ciudadanas sobre la representación nacional, el papel de los partidos políticos y el desempeño del Ejecutivo Federal, particularmente en un contexto de crisis tan aguda y tan multifacética como la que está padeciendo el país. Seguimos sin contar con un Estado fuerte, que es diferente de uno obeso, ágil y efectivo, que es algo distinto de uno simple en sus procesos decisorios y desde luego que mucho menos tenemos un Estado de Derecho.

Sin embargo, no existe el mínimo acuerdo, ya no digamos consenso sobre la dirección y profundidad de la nueva reforma del Estado, que conteste a las preguntas de ¿hacia dónde, en qué dirección?, y ¿hasta dónde, con qué grado de densidad hay que reformar al Estado? Las opiniones son tan variadas, disímbolas y contradictorias, que podrían ubicarse en un abanico que iría en un extremo, desde quiénes piensan que es necesario convocar a un Congreso Constituyente para darle a México una nueva constitución (sobre todo en el año centenario de la Revolución de 1910), hasta los que creen que eso no es necesario y que basta con hacerle unos “retoques” a la actual. Pero lo que lamentablemente no forma parte del debate es la cuestión medular o de fondo: ¿Qué Estado requiere México para el siglo XXI?. Una pregunta similar a la que se formuló el Constituyente de 1916-7 para el siglo XX con la Revolución iniciada por Madero y continuada por Carranza, y que contestó con un Estado social con un Ejecutivo fuerte, a diferencia del Constituyente de 1856-7 que conformó un Estado liberal

\* Texto presentado en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, jueves 3 de diciembre, 2009.

con un Congreso fuerte y un Presidente debilitado para evitar que se repitiera la dictadura de Santa Anna.

Reconozco que las respuestas a esas dos preguntas no son fáciles, puesto que, como lo hizo ver Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe*, resulta muy complicado tener eso que se llama “visión de Estado”, por lo que acaso lo más aconsejable sea analizar cuáles han sido las grandes tendencias político-ideológicas en la ruta de la reforma del Estado para así poder tratar de advertir hacia dónde se encamina la siguiente.

Sin ir más lejos que el siglo pasado, son dos las categorías de reformas del Estado que se dieron a partir de mediados del siglo xx.

La primera corresponde a una serie de reformas que llamaría “parciales o focales” sobre temas muy específicos, como fueron en 1953 la reforma para dar el voto a la mujer con Ruiz Cortines; la de 1963 de los diputados de partido de Adolfo López Mateos; el voto a los jóvenes de Gustavo Díaz Ordaz en 1969, y la de ampliación de los derechos políticos pasivos con Luis Echeverría en 1972. Todas estas reformas tuvieron como común denominador ampliar la base electoral (derechos políticos activos) sumando mayor número de electores (mujeres y jóvenes) al sistema con el fin de ampliar la base de legitimación del régimen hegemónico-autoritario, y abrirlo un mínimo para que pudiera entrar la oposición.

La segunda categoría corresponde a un conjunto de reformas integrales del sistema electoral y de representación nacional que abarcan desde 1979 (José López Portillo-Jesús Reyes Heróles), hasta la de Ernesto Zedillo, supuestamente la “definitiva”, que no lo fue, en 1996 en las cuales se pueden advertir las siguientes 5 tendencias:

- 1) La imparcialidad de los órganos electorales a través de su ciudadanía.
- 2) La pluralidad política en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y en los municipios.
- 3) Una mayor equidad en la competencia electoral.
- 4) La elección popular directa del gobierno capitalino y
- 5) Un nuevo sistema de justicia electoral.

Este conjunto de reformas por medio de las cuáles se liberalizó primero el sistema político-electoral y en seguida se democratizó, comprendió todo un nuevo marco constitucional y legal, que no sólo elevó a rango constitucional el sistema de partidos en México sino que los dotó de derechos y prerrogativas, a la par que creó los dos órganos autónomos para la organización, monitoreo y jurisdicción

de los procesos electorales: el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Todas ellas también tienen como común denominador haber sido reformas constructivas del nuevo edificio político de la representación nacional, del sistema de partidos y de las nuevas autoridades electorales. En cambio, la última reforma (2007-8) fue más bien de tipo correctiva o si se prefiere, reconstructiva de varios excesos (tiempos en precampañas, campañas, medios etc) de la anterior arquitectura política.

Mediante este conjunto de reformas del Estado quedó claro que la tendencia y el rumbo del Estado Mexicano era hacia la apertura (liberalización) del sistema político; de tal suerte que todas las fuerzas políticas formaran parte del mismo y fueran determinando su conformación. Y una vez logrado esto, la ruta inequívoca fue hacia la democratización.

Ahora, si bien contamos con una democracia de “baja intensidad” (Hans Jürgen Puhle), cuál es la dirección que se le desea imprimir al Estado pensando ya en el siglo XXI.

La democratización del Estado Mexicano dista mucho de haberse consolidado. En contraste con las elecciones del 2000, las del 2006 y sus resultados demostraron la enorme vulnerabilidad del sistema político para absorber en forma pacífica y civilizada las contradicciones internas y los conflictos sociales derivados de las mismas que presenta nuestro sistema político. No tenemos una democracia vigorosa, entre otras razones porque carecemos de un Estado de Derecho fuerte que asegure por encima de cualquier interés la debida y oportuna aplicación de la ley.

Consecuentemente vivimos lo que Emilio Rabasa Estebanell denominaría como una “democracia oligárquica” (*La Constitución y la Dictadura*). Un Estado en donde los derechos fundamentales y en particular los políticos, se encuentran extendidos como nunca lo estuvieron antes. Ahora incluso el ciudadano mexicano que vive en el extranjero puede votar. Sin embargo, el proceso de las grandes decisiones nacionales, que afectan a la gran mayoría, sigue concentrado en unas pocas manos, y adicionalmente con una fuerte carga de presión de un puñado de “poderes fácticos”. Las 17 reformas para penalizar el aborto en las constituciones locales, son una evidente muestra de este esquema operativo real.

¿Qué se puede hacer?. Si tenemos en cuenta las tendencias antes mencionadas, es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia efectiva, y esto no se podrá lograr sin incorporar en términos cuantitativos y cualitativos a la ciudadanía en los procesos decisivos. En esa dirección se ubicarían el referéndum, la revocación del mandato, la iniciativa popular, el plebiscito, la rendición de cuentas de

los poderes electos a los electores, y desde luego la reelección de legisladores y municipales; esta última quitaría a las dirigencias partidistas la integración de la representación nacional para depositarlo en el electorado.

Por último, otra dirección de la que poco se ha hablado es la del régimen de división de poderes, que en México ha llegado ya a su límite máximo. Habría pues que replantearse sobre todo el sistema de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo para resolver las actuales tensiones entre ambos, ya que dañan severamente a la gobernabilidad democrática.

Para ello acaso sería aconsejable traer al debate las ideas del constitucionalismo anglosajón, respectivamente representado por Walter Bagehot de Inglaterra en su célebre “The English Constitution” y por Woodrow Wilson en su

conocida obra “El Gobierno Congressional”. En ambos textos se discute precisamente la naturaleza, ventajas y desventajas de los sistemas parlamentario o de gobierno de gabinete, y presidencialista o de gobierno congressional, también denominado por el último autor como de “soberanía dual”.

Es en ese debate sobre la forma de gobierno parlamentario y presidencialista, con todas las categorías intermedias entre ambos extremos, donde podríamos encontrar algunas luces que iluminaran la opaca, por no decir de plano obscura, ruta de la eterna reforma del Estado. •

EMILIO RABASA GAMBOA. Profesor-investigador adscrito al ITESM-Campus Ciudad de México. Contacto: emrabasa@itesm.mx

## COMENTARIOS:

Helena Varela

*Universidad Iberoamericana*

Coincido plenamente con el planteamiento de Emilio Rabasa, al entender la reforma del Estado como un proceso “eterno” y siempre inacabado. La causa que puede explicar este fenómeno la podemos encontrar en el mismo modo en que se dio la democratización en México: al no haber un punto de ruptura claramente identificado, las reformas se fueron dando de forma intermitente, de acuerdo a las necesidades que se iban imponiendo en el contexto político y social. El proceso de cambio político en México se caracteriza por tener avances y retrocesos, y carecer, como el mismo Rabasa señala, de una dirección y un rumbo claros. De esta manera, podríamos afirmar que la reforma del Estado ha seguido una estrategia adaptativa y reactiva (a las cambiantes condiciones de la coyuntura) más que una proactiva, lo cual eterniza el proceso, habiendo siempre algo que modificar y mejorar. El problema es que nunca se tendrá la iniciativa sobre el sentido que se le quiere dar al cambio. Antes de pensar en posibles soluciones (parlamentarismo, tamaño de la cámara, reelección legislativa) es necesario que se modifique la forma en que se están tomando las decisiones y pensemos de una forma más proactiva, partiendo de la definición de Estado que se quiere, y de los modos en que se piensa vincular a gobierno y sociedad. Sólo a partir de una idea clara, podremos eliminar esta sensación de andar poniendo parches, en lugar de construyendo un verdadero proyecto de nación.

Miguel Ángel Valverde

*ITESM-CCM*

En el documento que revisamos, al reflexionar sobre la carencia de un “Estado de Derecho fuerte”, hace falta señalar

que el crimen organizado reta al Estado mexicano en el uso de la fuerza física y pone en entredicho la soberanía del mismo en regiones del país. Habría también que comentar sobre la debilidad fiscal del Estado en México, cuyas posibles implicaciones parecen no asimilarse ni dimensionarse adecuadamente. En la parte electoral, el partido en el poder está debilitado. Habría que cuestionarse el por qué una iniciativa de reforma electoral se presenta por parte del Ejecutivo en estos momentos. El PRI es probable que no vea la necesidad de un cambio como la reelección, cuando las encuestas fortalecen su posición electoral, y el PRD está inmerso en reposicionamientos internos que lo mantiene muy ocupado, probablemente tanto como para no poder sopesar adecuadamente una propuesta de esta naturaleza.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

*UAM-Iztapalapa*

La ponencia de Emilio Rabasa implica poner en relieve la sucesión de infructuosos intentos que han sido generados desde los gobiernos de la transición y la alternancia al menos durante el último cuarto de siglo, sin que se hayan podido concretar avances consistentes más allá del terreno partidario-electoral. Esto nos muestra la terrible debilidad organizativa que poseemos los ciudadanos, quienes a estas alturas seguimos siendo el eslabón más débil de la cadena de cambios. La oportunidad actual abierta por la ley sobre la materia generada desde el Poder Legislativo debería ser un poderoso acicate para entrar de una vez por todas, a la negociación de acuerdos sustentables a largo plazo, y no mantenernos en la mezquindad del cálculo propio de las reformas parciales, mismas que a final de cuentas no terminan beneficiando más que a los actores que las condicionan a cambio de dar sus votos.

