



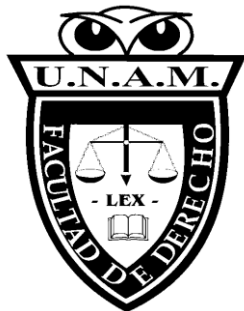
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO CONSTITUCIONAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A ;
CARLOS FERNANDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ

DIRECTOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I. Conceptos Preliminares	
I. 1 Exordio	5
I.2 El Estado: Conceptos y Acepciones	6
I.2.1 Concepto de Estado	10
a) Estado como Sinónimo de Entidad Federativa	11
b) Estado como Sinónimo de Gobierno	13
c) Estado como Sinónimo de País o Nación	15
I.2.2 Consideraciones sobre los Conceptos de Estado	17
I.3 Concepto de Gobierno	18
I.4 Forma de Estado y Forma de Gobierno	20
I.5 Factores de Poder en el Estado	22
Capítulo II. ¿Qué Implica la Reforma del Estado?	
II.1 La Crisis de Estado	25
II.2 Análisis Crítico del Proceso de Reforma del Estado en México	34
II.3 Análisis de las Implicaciones de una Verdadera Reforma del Estado	40
II.4 La Participación Popular en la Reforma del Estado	43
Capítulo III. La Reforma del Estado en el Derecho Comparado.	
III.1 Francia	
III.1.1. Constitución de 1875: Tercera República	49
III.1.2 Constitución de 1946: Cuarta República	50
III.1.3 Constitución de 1958: Quinta República	51

III.2	Inglaterra	
III.2.1	Carta Magna de Juan sin Tierra.....	54
III.3	Costa Rica	
III.3.1	Constitución de 1949.....	56
III.4	Argentina	
III.4.1	Constitución Federal.....	60
III.4.2	Constitución de Buenos Aires.....	64
III.5	Bolivia	
III.5.1	Referéndum Constituyente de 2009.....	66

Capítulo IV. La Constitución y la Reforma del Estado.

IV.1	Propuestas para Empezar un Proceso de Reforma del Estado en México.....	74
IV.2	La Reforma Política.....	76
IV.2.1	Las Ocho Erres.....	76
IV.2.2	Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.....	78
IV.2.3	Iniciativa del Presidente Calderón.....	84
IV.2.4	Análisis Crítico de la Iniciativa del Presidente Calderón.....	85
a)	Reelección consecutiva de legisladores federales, legisladores locales, funcionarios municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal.....	87
b)	Reducción del número de legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de la Cámara Alta.....	89
c)	Segunda vuelta en la elección presidencial.....	90
d)	Incremento del porcentaje de votación para que los partidos políticos nacionales conserven su registro.....	93
e)	Candidaturas independientes.....	93
f)	Iniciativa ciudadana.....	95

g) Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	95
h) Iniciativa preferente del Ejecutivo y referéndum para reformas constitucionales.....	96
i) Veto parcial de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Ejecutivo, y publicación parcial de leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.....	97
IV.3 La Constitución en la Reforma del Estado.....	98
IV.4 Un Nuevo Orden Constitucional.....	100
Conclusiones.....	106
Propuestas finales.....	109
Comentarios finales.....	111
Bibliografía.....	112

INTRODUCCIÓN

México llega al final de la primera década del siglo XXI sin haber podido superar muchos de sus grandes y añejos rezagos, y con el fracaso de la tan anhelada alternancia en el poder que tuvo lugar en el año 2000. Hoy nuestro país se encuentra sumergido en una severa crisis de inseguridad, a lo que se suma una creciente debilidad institucional, elevados niveles de pobreza, desempleo, corrupción, impunidad, así como una arraigada cultura de tolerancia a la ilegalidad y el justificado descrédito de nuestros gobernantes. ¿Cuál o cuáles son las razones de que tras 93 años de vida constitucional, México no se haya convertido en un país con una economía fuerte, bajos niveles de pobreza, instituciones sólidas y una buena calidad de vida para sus habitantes, mientras que países como Francia, Alemania o Japón lograron consolidarse como potencias económicas mundiales en menos de 50 años, tras haber quedado prácticamente derruidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial?

No cabe duda que México enfrenta retos difíciles en el marco de una crisis que abarca prácticamente todos sus niveles y ámbitos como nación.

Desde el punto de vista académico, la mala situación económica, social y política resulta una fuente inagotable de análisis y estudio para las ciencias sociales, como la politología, el derecho, la sociología o la economía. Es por esa razón que los estudiosos de estas ramas del conocimiento no deben constreñirse a ser solamente testigos de una realidad y analistas de sus causas y consecuencias, sino que deben hoy asumir el compromiso, con su profesión y con su país, de proponer soluciones en beneficio de todos.

Como consecuencia del recrudecimiento de los grandes problemas nacionales, durante los años recientes ha cobrado fuerza entre diversos sectores la propuesta de reformar al Estado mexicano, por lo que lógicamente este tema se ha constituido también como un muy extenso e interesante objeto de análisis, al grado de que el material que hasta la fecha se ha escrito al respecto es abundante y lo podemos encontrar lo mismo en libros que en revistas, o incluso en un gran cantidad de artículos periodísticos.

Especial mención debemos hacer del material aportado por un muy nutrido grupo de juristas que han abordado el tema y nos han ofrecido una extraordinaria cantidad de

análisis y opiniones desde el punto de vista del derecho. Ante este panorama resulta lógico afirmar, sin temor a equivocarnos, que el tema de la reforma del Estado no es novedoso y por consiguiente surge el cuestionamiento sobre las razones por las que lo hemos escogido para la elaboración del presente trabajo.

Nuestras razones son ciertamente simples pero no por ello menos válidas. En primer lugar, si bien es cierto que el tema no es nuevo, también lo es que no se trata de un asunto coyuntural, en tanto que los problemas de nuestro país no son recientes ni se vislumbra una mejor situación en el corto o mediano plazo, por lo que nos atrevemos a afirmar que continuará siendo un tema vigente por mucho tiempo. En segundo lugar, el análisis de las implicaciones jurídicas de la crisis del Estado y de la reforma del Estado es fundamental para el tema, además de que dichas implicaciones constituyen una inagotable fuente de estudio para todas las ramas de la ciencia jurídica. En tercer lugar la problemática que atiende es extensa y tiene muchas y muy diversas aristas de análisis, pues lo mismo engloba temas jurídicos que económicos, políticos o sociales. En cuarto lugar, la relación e interacción entre todas estas aristas es determinante como en ningún otro tema.

Y es precisamente esta última razón una de las de mayor peso para optar por el tema de la reforma del Estado, en tanto que percibimos que la tendencia actual del licenciado en derecho es la de constituirse como un mero conocedor del contenido de las leyes y su aplicación, dejando de ser un estudioso de sus causas y su contexto, algo que podríamos definir como la tecnocracia del derecho. En otras palabras, el licenciado en derecho ha dejado de ser un jurista para convertirse simplemente en un abogado.

No compartimos desde luego esta tendencia, pues a nuestro entender el licenciado en derecho debería ser un estudioso del derecho en todos sus aspectos, no sólo como un conjunto de ordenamientos positivos, sino como la expresión y resultado del contexto de una sociedad. Debe conocer sus causas y no sólo sus implicaciones, debe conocer su razón de ser y no sólo sus alcances. Y la misma apreciación la tenemos respecto de otras profesiones, como por ejemplo la del economista, donde la tendencia actual es la de constituirse como financista, en lugar de ser un estudioso de los contextos políticos y sociales que derivan de hechos económicos y que dan origen a otros tantos.

Por ello el presente trabajo tiene como propósito plantear el tema de la reforma del Estado desde diversas perspectivas y no solamente desde un punto de vista estrictamente jurídico; pero también nos planteamos como objetivo invitar a la reflexión a partir de la manera en que percibimos el problema y sus posibles soluciones, pues antes que nada formamos parte de la sociedad sobre la que se cierne dicho problema y al igual que cualquier otro ciudadano aspiramos a un mejor futuro y un mejor lugar para nuestros hijos. Es también por esa razón que hemos decidido abordar el tema de la reforma del Estado en toda su magnitud, en lugar de constreñirnos a un aspecto concreto como podría ser la reforma política, laboral o fiscal.

Para la consecución de nuestros propósitos centrales hemos estructurado el presente trabajo en cuatro capítulos. El Capítulo I constituye una exposición eminentemente teórica en la que abordaremos las definiciones que diversos autores, en distintas épocas, han postulado sobre el Estado, así como las confusiones, divergencias, acepciones y elementos que dichos conceptos engloban. El objetivo de este capítulo es definir y explicar nuestra idea de lo que es el Estado, con el fin de establecer claramente la concepción de qué y cómo debe ser reformado. Esta primera parte del trabajo es fundamental para comprender el resto de nuestra exposición y servirá como cimiento para establecer nuestras consideraciones finales.

En el Capítulo II realizaremos el planteamiento del problema central, para lo cual nos adentraremos en el análisis contextual de nuestro país y expondremos nuestros argumentos para considerar la existencia de una profunda crisis del Estado mexicano en su conjunto. Con ello pretendemos invitar al lector a reflexionar sobre los problemas y retos que enfrenta México, de manera que no solamente tenga la claridad para dimensionarlos, sino también para comprender que esta problemática le concierne.

Asimismo realizaremos un análisis crítico del proceso de reforma del Estado que el Congreso de la Unión encabezó en 2007, desentrañando sus virtudes y deficiencias, para posteriormente dar paso a la exposición de lo que a nuestro juicio debe implicar y contemplar una verdadera reforma del Estado en nuestro país; planteamiento para el cual resultará fundamental el análisis contextual previamente realizado.

En el Capítulo III realizaremos un ejercicio de derecho comparado, exponiendo casos que a nuestro juicio resultan paradigmáticos en el tema de la reforma del Estado. Abordaremos las experiencias de Francia, Inglaterra, Costa Rica, Argentina y Bolivia, haciendo énfasis en los contextos en que sus procesos reformadores tuvieron lugar, así como en sus causas, su desarrollo, sus mecanismos, sus obstáculos y sus resultados. Al finalizar la lectura de este capítulo podremos vislumbrar, entre otras cosas, la preeminencia del derecho constitucional en el tema de la reforma del Estado.

En el capítulo IV nos adentraremos al análisis crítico del más reciente intento de reforma del Estado en nuestro país, haciendo énfasis en la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión a finales de 2009; iniciativa a la que, podemos adelantar, desentrañaremos y criticaremos con severidad.

Finalmente nos introduciremos al ámbito del derecho constitucional y abordaremos el tema del orden constitucional en el marco de la reforma del Estado, lo cual nos servirá para darle un enfoque constitucional al presente trabajo, así como a nuestras propuestas finales, sin que para ello obste que durante el desarrollo se viertan análisis y consideraciones de otras índoles.

Reiteramos que uno de los objetivos principales es invitar a la reflexión personal, en tanto que el problema que da origen a nuestro tema nos alcanza y nos compete a todos como mexicanos. Tal es el espíritu con el que hemos estructurado el presente trabajo.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES

I.1 EXORDIO

La reforma del Estado es a la vez un tema interesante y complejo. Su complejidad radica fundamentalmente en dos aspectos; el primero es la magnitud de sus implicaciones y sus alcances, ya que un proceso de tal naturaleza requiere entrar al análisis de temas muy variados como la economía, el sistema de procuración e impartición de justicia, la seguridad pública, los derechos humanos o la organización misma de la administración pública, pero vistos como parte de un todo en el que deben funcionar de manera armónica, como una gran máquina en la que cada engrane contribuye a su adecuado funcionamiento. El segundo aspecto es que las implicaciones de una reforma del Estado son concebidas y entendidas de distintas maneras de acuerdo a posturas ideológicas y otras circunstancias. Así, mientras para algunos se trata solamente de una reforma del poder público en tanto gobierno, para otros implica una refundación del Estado en toda su magnitud.

Precisamente esa gran diversidad de aspectos y concepciones es la razón por la que para poder realizar un análisis profundo de la reforma del Estado en México con todas sus implicaciones y alcances, es necesario primeramente adentrarnos en el estudio de algunos conceptos que resultan fundamentales, así como las nociones, ideas y opiniones que diversos autores han aportado respecto a ellos.

El lógico punto de partida para analizar las implicaciones de la reforma del Estado es conocer nuestro objeto de estudio, pues solamente entendiendo qué es el Estado, podremos delinear claramente lo que se pretende reformar y de esa manera determinar una orientación a un proceso de tal naturaleza. En el presente capítulo nos adentraremos, pues, en el análisis de lo que se pretende reformar para posteriormente analizar el cómo.

Comenzaremos diciendo que el Estado ha sido un objeto de interminable estudio a lo largo de la historia de la humanidad. Durante siglos, los grandes estudiosos de la Teoría del Estado nos han brindado innumerables análisis y perspectivas del origen, evolución, naturaleza, fines y otros tantos aspectos del Estado. Indudablemente, la existencia de tal

cantidad de perspectivas en el campo ideológico, académico y político es consecuencia de la amplitud y complejidad del Estado como objeto de estudio, complejidad que queda al descubierto si consideramos que a pesar de ser estudiado en todo el mundo y durante tanto tiempo, el Estado no ha podido ser definido ni concebido de manera uniforme. De ahí que algunos tratadistas como Hermann Heller estimaran imposible construir una teoría general del Estado con carácter universal. En todo caso, la universalidad del Estado radica en su condición de objeto de estudio, mas no en su definición o la manera en que es concebido y entendido.

I.2 EL ESTADO: CONCEPTOS Y ACEPCIONES

El Estado, al igual que el derecho, es una creación humana que parte de la necesidad de un grupo o sociedad de organizarse para la consecución de fines comunes, entre los cuales, desde luego, se ubica en primer lugar su propia subsistencia. Podemos afirmar entonces que tanto el Estado como el derecho son las herramientas de las que se vale el ser humano para lograr su adecuada organización y funcionamiento como sociedad.

Esta primera aseveración disiente de la tesis de Hans Kelsen, para quien la relación esencial entre el Estado y el orden jurídico se traduce en identidad y sostiene que desconocer tal identidad equivale a no reconocer que el Estado mismo es un orden. No coincidimos con la tesis kelseniana que sostiene la identidad entre el derecho y el Estado, en razón de que encontramos distinciones fundamentales entre ambos, tal y como lo considera también el maestro Luis Recasens Siches al afirmar que *“el Estado no coincide exactamente con el sistema normativo del orden jurídico vigente”*¹.

Si bien ya hemos dicho que tanto el Estado como el derecho son creaciones humanas que tienen como objetivo la organización de un grupo para la consecución de sus fines, debemos por otro lado señalar que, por principio, desde nuestro punto de vista no es posible concebir al derecho sin la existencia del Estado, pero es posible concebir un

¹ RECASENS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1970, pág.349.

Estado sin derecho, aunque evidentemente su subsistencia como Estado estaría condenada al eventual fracaso.²

Cuando un grupo humano comienza a organizarse para poder subsistir, estamos ante los primeros pasos para la formación de un Estado, pero aún no podría considerarse como tal a dicho grupo, sino en todo caso como una sociedad en la que surgirá la necesidad de establecer normas cuyo objetivo será regular no solamente la conducta de los individuos al interior del grupo, sino también otros elementos de su organización y funcionamiento, dándole de esa manera viabilidad. Sobre este particular, Manuel Atienza nos brinda una disertación (a nuestro juicio atinada e ilustrativa) sobre la diferencia entre una sociedad con un orden jurídico (una sociedad con derecho) y una sociedad con normas de carácter moral y religioso, que no necesariamente constituyen derecho como tal³.

Pero dejemos del lado a estos grupos o sociedades y refirámonos al Estado constituido como tal. Aunque el surgimiento del derecho se derive del surgimiento previo del Estado, este requiere de aquel para funcionar adecuadamente y por ende subsistir, es decir (y esto es un aspecto fundamental), el derecho inviste de viabilidad al Estado. A este respecto y a pesar de negar la identidad entre Estado y derecho, el maestro Recasens Siches reconoce también que *“No se puede pensar en el Estado sin pensar a la vez en el Derecho. Ni se puede tampoco concebir el Derecho sin referirnos al Estado”*⁴, y agrega que *“al pensar en el Estado tenemos que referirnos al Derecho, pues sin éste no sería posible concebir al Estado”*⁵.

² No es posible concebir al derecho sin la existencia de un Estado al cual normar, pero sí a un Estado sin la existencia práctica de derecho, tal y como sucede en los Estados fallidos, donde existe una situación de ingobernabilidad en la que las leyes no son cumplidas ni se pueden hacer cumplir, lo que para fines prácticos es equivalente a no tener derecho.

³ Cfr. ATIENZA, Manuel, *El Sentido del Derecho*, Ed. Ariel Derecho, 2ª ed., Barcelona, 2004, pág. 24 y ss. Para este autor, la diferencia fundamental entre un orden jurídico (normas de derecho) y un orden social (normas religiosas, morales o aun costumbres) radica en que en el primero existen órganos públicos investidos de autoridad para hacer cumplir dichas normas.

⁴ RECASENS SICHES, op.cit., pág. 365.

⁵ Id. Por nuestra parte consideramos que sí es posible concebir al Estado sin derecho, al menos en el mundo fáctico, siendo el ejemplo más claro un Estado fallido en el que a pesar de existir leyes, estas no son cumplidas ni son hechas cumplir, por lo que en la práctica no hay un derecho que norme la conducta de los individuos. En este caso el Estado tendería a desaparecer y de ahí que sostengamos que es posible concebir al Estado sin derecho, pero no es posible concebir la subsistencia del Estado sin derecho.

Por otro lado, coincidimos con el maestro Recasens cuando afirma que *“el Estado se expresa tan sólo como Derecho y a través de Derecho”*⁶, pues desde nuestro punto de vista, sin la existencia del derecho un grupo humano se encontraría en una situación de anarquía absoluta que propiciaría su disfuncionalidad, la no consecución de sus fines e incluso su desintegración. Es claro que el ser humano, como parte de una colectividad, necesita reglas que normen su conducta.

De igual manera consideramos que el derecho no puede existir antes que el Estado, en virtud de que no habría un Estado u organización humana que regular y el derecho existe por la necesidad de regular las relaciones al interior de un grupo humano, no para regular la conducta de un individuo aislado. Un individuo aislado, en todo caso, se conduciría de acuerdo a instintos pero no necesitaría crear derecho.

Del planteamiento anterior podríamos asegurar a muy grandes rasgos que el Estado es un grupo organizado de personas asentadas en un determinado territorio, que se rigen por normas y que establecen una autoridad para garantizar el cumplimiento de dichas normas. En ese sentido, Andrés Serra Rojas nos brinda lo que denomina un concepto científico de Estado, definiéndolo como *“un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”*⁷. Y agrega que *“Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente o unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”*⁸.

De los dos conceptos anteriores se desprenden los que la teoría tradicional considera como elementos esenciales del Estado, a saber, un elemento humano conformado por un grupo de personas, un elemento territorial que no es otra cosa que la extensión física en donde el elemento humano se asienta en forma permanente y finalmente un poder público investido de autoridad.

⁶ Ibid., pág. 364.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 18ª ed., México, 2006, pág. 167.

⁸ Id.

Sin embargo, aunque a simple vista pareciera que definir al Estado y delimitar sus elementos constitutivos es una labor fácil, la realidad es que hasta ahora no existe consenso en dichos rubros.

En cuanto a sus elementos, mencionamos ya que la teoría tradicional señala como tales al gobierno, al territorio y a la población. A pesar de que muchos autores han postulado opiniones divergentes sobre los elementos del Estado, existe en mayor o menor medida cierto consenso en señalar al territorio y a la población como elementos imprescindibles en su configuración⁹. Sin embargo León Duguit, citado por el maestro Mario de la Cueva en su obra *La Idea del Estado*, afirma que “el territorio no es un elemento indispensable para la formación del Estado”¹⁰, aunque reconoce que las sociedades modernas viven sobre territorios determinados de manera permanente y que el territorio es la base para la aplicación del derecho internacional¹¹. En ese sentido, el propio maestro de la Cueva considera que el Estado moderno es territorial.

Por otro lado, autores como Andrés Serra Rojas aseguran que los elementos establecidos por la teoría tradicional son solamente extrínsecos y no bastan por sí solos, pues los elementos del Estado deben ser inmateriales y son estos últimos elementos internos los verdaderamente necesarios para la formación del Estado.

En cuanto a la definición o concepto del Estado tampoco existe consenso, ni siquiera en los casos de aquellas definiciones que pretenden la mayor objetividad posible, como el concepto científico de Andrés Serra Rojas que ya hemos citado.

Al respecto, en su obra *Teoría General del Estado*, Hans Kelsen opina que la razón por la que no se ha podido fijar el significado de la palabra Estado, es por los intereses políticos de los investigadores que pretenden definirla. De igual forma y en oposición al concepto científico de Andrés Serra Rojas, el tratadista cubano Julio Fernández Bulté, en su obra

⁹ Siguiendo esa lógica, no podríamos considerar como Estado a una comunidad nómada, en virtud de que aun cuando se trate de un grupo humano regido por sus propias normas y provistos de un poder investido de autoridad, no se encuentran asentados en una determinada extensión territorial en forma permanente.

¹⁰ DUGUIT, León, citado por DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*, FCE-UNAM, 5ª ed., México, 1996, pág. 50.

¹¹ Cfr. DE LA CUEVA, Mario, op.cit., pág. 50.

Teoría del Estado y del Derecho, coincide con Kelsen al asegurar que “La ciencia no es inocente, sino que participa del resultado social de sus conclusiones y es responsable de este”¹², y añade que “Pretender una posición aséptica por parte de la Teoría del Estado y de Derecho y suponer que puede lograrse un pensamiento abstracto, generalizador y conclusivo sobre los acuciantes problemas de la política y el derecho de hoy, desde supuestas posiciones neutrales, es francamente un absurdo y una ilusión que sólo pueden compartir los más ingenuos”¹³. Coincidimos con la idea de Fernández Bulté, en razón de que desde nuestro punto de vista, todo contexto, todo marco de referencia, influirá siempre en mayor o menor medida en el estudio o análisis de cualquier materia e incluso en la generación de conocimiento, más aún dentro del campo de la filosofía y las ciencias sociales.

Nos encontramos, pues, con los primeros puntos de controversia en nuestro tema: las formas tan diversas en que se concibe al Estado de acuerdo a subjetividades tales como posiciones ideológicas, así como la confusión que genera su significado en virtud de las acepciones y el propio uso que en el ámbito de lo político, lo jurídico y en general en la cotidianidad atribuimos a la palabra *Estado*.

1.2.1 Concepto de Estado

Hemos señalado en un principio que la existencia de una gran diversidad de opiniones respecto al alcance de la reforma del Estado se debe, entre otros factores, a la diversidad de nociones sobre el término *Estado* y la forma en que cada quien lo conceptualiza; así, mientras algunos opinan que se trata de un cambio en la forma de gobierno, sus estructuras e instituciones, otros opinan que el cambio es mucho más amplio y por tanto debe necesariamente considerar otro elemento fundamental como la población. Es por eso que para estar en posibilidad de dar una orientación al presente trabajo, resulta necesario analizar las acepciones que se atribuyen a la palabra *Estado*.

¹² FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y del Derecho*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2001, pág. XV.

¹³ Id.

Kelsen considera que el término *Estado* es identificado como el poder específico que poseen determinadas colectividades, como un pueblo o como un determinado territorio y que así como “*significa el conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar el llamado Gobierno)*”¹⁴. Con tal aseveración, Kelsen nos brinda en realidad un esbozo de las diversas acepciones que se atribuyen a la palabra *Estado*, mostrando a la vez su mayor o menor amplitud en razón de los elementos que engloban.

Pero más allá de opiniones teóricas, conviene para los fines del presente trabajo analizar de manera breve lo que comúnmente entendemos por *Estado*. En nuestra realidad, la palabra *estado* es usada fundamentalmente como sinónimo de país, como sinónimo de entidad federativa, o para referirse al gobierno, entendido éste como el poder público en todos sus niveles y con todas sus instituciones, o bien, entendido únicamente como el Poder Ejecutivo.

a) Estado como sinónimo de entidad federativa

En México, quizá el uso más frecuente de la palabra *estado* es para referirse a alguna de las entidades que son parte integrante de la Federación.

La Real Academia de la Lengua Española señala que en un régimen federal, *estado* es cada una de las porciones de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común. En países como Bolivia a estos estados o entidades federativas se les denomina Departamentos, mientras que en otros como Argentina o Canadá se les denomina Provincias, aunque en México este último término es utilizado para hacer alusión a cualquier lugar del país distinto de la capital.

Sin embargo, la acepción de *estado* como sinónimo de entidad federativa solamente puede ser atribuida a treinta y una de las treinta y dos entidades federativas enunciadas en el artículo 43 constitucional. Ello es precisamente el punto toral de este primer significado, toda vez que se establece una diferenciación entre Estado y entidad federativa.

¹⁴ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México, 1972, pág. 5.

La división política de nuestro país configura un total de 32 entidades federativas que, como ya hemos señalado, se encuentran enunciadas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, a pesar de que dicho precepto lo señala como una de esas entidades, de la lectura del artículo 44 de nuestra Ley Fundamental se desprende que el Distrito Federal no es un Estado.

Dicho de otra manera, el Distrito Federal es una entidad federativa por ser una de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de nuestra Ley Fundamental, pero a diferencia del resto de las entidades no es un Estado libre y soberano, pues su naturaleza jurídica está definida en el artículo 44 que señala que se trata de la Ciudad de México, que es la sede de los poderes de la Unión, que es la capital del país y que en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México.

Lo anterior se refuerza con el contenido del artículo 122 constitucional, que en su párrafo primero estatuye que su gobierno está a cargo de los poderes federales además de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Es precisamente esta característica lo que distingue al Distrito Federal de los Estados, pues mientras el artículo 40 constitucional consagra a estos como libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en el gobierno y conducción del Distrito Federal participan los poderes federales, siendo uno de los ejemplos más claros el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que señala que corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación y remoción del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno. Otro ejemplo es la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tal y como se establece en el apartado A del artículo 122 constitucional y en el artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Otra característica que distingue a los Estados del Distrito Federal es precisamente que este cuenta con un Estatuto de Gobierno, mientras que aquellos cuentan con sus respectivas Constituciones estatales. Asimismo, mientras que el artículo 115 constitucional dispone que para su régimen interior los Estados adoptarán la forma de

gobierno republicana, y el artículo 116 señala que el ejercicio del poder público estatal recae en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, el artículo 122, en cambio y como ya se ha señalado, establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales, además de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales.

Por todo ello, queda claro que la palabra *estado* no es en estricto sentido y desde un punto de vista demasiado purista, un sinónimo de entidad federativa, toda vez que en México existen 31 entidades federativas que son Estados (y por tanto es correcto referirse a ellas como Estados) y una que no lo es.

Viene al caso señalar que ya se han dado discusiones al seno del Congreso de la Unión en relación a iniciativas que han propuesto erigir al Distrito Federal como un Estado libre y soberano que cuente con su propia Constitución. Si bien las discusiones sobre el tema del llamado “Estado 32” no prosperaron en el marco del proceso de Reforma del Estado de 2006 y 2007, la intención de algunos actores políticos continúa vigente, por lo que seguramente seguirá siendo planteado como tema de debate y análisis a nivel del Poder Legislativo, con altas probabilidades de concretarse en el corto o mediano plazo.

b) Estado como sinónimo de gobierno

Sin perjuicio de que más adelante analicemos diversos conceptos y nociones de la palabra *gobierno*, diremos que conforme a esta definición, por *estado* se entiende únicamente al conjunto de instituciones u órganos que forman parte del poder público. Precisamente una de las definiciones que la Real Academia de la Lengua atribuye a la palabra *estado* es la del conjunto de órganos de gobierno de un país soberano.

Generalmente esta acepción es utilizada para referirse al conjunto de instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en tanto se trata de instituciones y funcionarios investidos de autoridad, sin embargo, en algunas ocasiones es usada para referirse únicamente al Poder Ejecutivo.

Conviene aquí recordar que el artículo 49 de nuestra Ley Suprema estatuye que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y

Judicial, lo que interpretado a contrario sensu significa que las instituciones y funcionarios de los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial ejercen dicho Poder Supremo.

Por otra parte, el artículo 25 del Código Civil Federal reconoce como personas morales a la Nación, los Estados y los Municipios. Este precepto resulta sumamente relevante para nuestro análisis, pues nos lleva a concluir que por tratarse de una persona moral, sus funciones, derechos y obligaciones son ejercidos por personas físicas. En tal virtud, del artículo 25 del Código Civil se desprende una diferenciación entre el Estado y todos aquéllos individuos que ejercen el poder del Estado.

La utilización de la palabra *estado* como sinónimo de gobierno es también muy común, pero no por ello más acertada. Ya en párrafos anteriores señalamos que Kelsen, al referirse a su uso, puntualizó que así como *“significa el conjunto de todos sus órganos, por otro lado se aplica la misma expresión solamente para determinados órganos (por ejemplo, sólo para designar el llamado Gobierno)”*¹⁵.

Por nuestra parte compartimos la idea de Hermann Heller, quien nos dice que *“Los errores más extendidos del pensamiento político proceden de que se confunde el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal con el Estado mismo”*¹⁶. Y añade que *“Este sofisma está en la base de todas las inadmisibles concepciones que confunden al Estado con su Gobierno y al poder del Estado con el poder del Gobierno”*¹⁷.

En el mismo sentido se pronuncia Francisco Porrúa Pérez, quien nos dice que *“La palabra ‘Estado’ designa la organización política en su conjunto, ... formada por los diversos elementos que la constituyen. ‘Gobierno’ se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la*

¹⁵ KELSEN, op. cit., pág. 5.

¹⁶ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, 7ª ed., México, 1974, pág. 258.

¹⁷ Id. Si bien en su obra *Teoría del Estado* el propio Hermann Heller señala que el gobierno es el núcleo de poder que realiza positivamente el poder del Estado, también nos brinda una diferenciación entre el poder de dicho núcleo y el poder del Estado, al afirmar que debe considerarse a este último como la resultante de todas las fuerzas que actúan dentro y fuera, incluyendo las de los oponentes. Ello significa que a pesar de que un grupo ostente el mando y conducción del Estado, su poder es solamente uno de varios factores que determinan el Poder Estatal. En palabras del propio Heller, el poder del Estado no aparece condicionado solamente por el núcleo de poder sino por todas las relaciones de las fuerzas políticas internas y externas.

soberanía”¹⁸ y agrega que: “El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado...”¹⁹.

Coincidimos plenamente con la opinión de Francisco Porrúa Pérez y estimamos incorrecta la utilización de la palabra *estado* como sinónimo de gobierno, toda vez que por este último entendemos al conjunto de órganos e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad, la administración y la conducción del Estado, es decir, el gobierno es solamente un elemento constitutivo del Estado. Por esa misma razón resulta también incorrecto el uso de la palabra *estado* para referirse solamente al Poder Ejecutivo.

c) Estado como sinónimo de país o de nación

El uso de la palabra *estado* para hacer referencia a un país o nación es quizá el menos frecuente, ya que en el lenguaje cotidiano, por no decir vulgar, el término más recurrido es precisamente el de *país* y, en todo caso, su utilización con esa acepción se realiza en un contexto de formalidad o solemnidad. Pero a pesar de ser la acepción menos utilizada es probablemente la más completa, toda vez que su definición comprende necesariamente a los elementos objetivos de la teoría tradicional, a saber, gobierno, territorio y población, pero también implica elementos subjetivos tales como un sentimiento de pertenencia, identidad cultural y un lazo afectivo de los individuos con su país de origen.

Rafael de Pina define al Estado como la “*sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos*”²⁰. Por su parte, Del Vecchio la define como “*la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico*”²¹.

¹⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 40ª ed., México, 2008, pág. 464.

¹⁹ Id.

²⁰ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, 26ª ed., México, 1998, pág. 276.

²¹ DEL VECCHIO, citado por DE PINA y DE PINA VARA, op.cit., pág. 276.

Las definiciones de De Pina y Del Vecchio coinciden en señalar el elemento jurídico como una parte fundamental en su concepción del Estado, al tiempo que son omisas en señalar el elemento espacial, es decir un territorio, a pesar de que como ya señalamos anteriormente, el maestro Mario de la Cueva considera que el Estado moderno es territorial. Por otro lado, solamente la primera incluye al elemento humano, pues se refiere a una sociedad jurídicamente organizada, aunque en la definición de Del Vecchio dicho elemento se encuentra implícito cuando habla de un sistema jurídico, ya que este es necesariamente una creación humana.

En cuanto a su utilización, el propio maestro De Pina señala que la palabra *país* es usada como sinónimo de *Nación* o *Estado*. No obstante, el maestro Serra Rojas considera que la diferencia entre estos dos últimos conceptos radica en el hecho de que el *Estado* alude a una organización política, mientras que *Nación* implica una unidad social cimentada en aspectos tales como tradiciones, costumbres, idioma, historia, cultura e incluso modos de vida iguales o análogos, por mencionar sólo algunos. Serra Rojas nos brinda entonces una distinción fundamental entre *Nación* y *Estado*.

Afirmamos párrafos atrás que la acepción de *Estado* como sinónimo de *país* es quizá la más completa, aunque no por ello la más correcta, toda vez que en estricto sentido no todos los países son Estados por sí mismos. Tal es el caso de la isla Guadalupe, que oficialmente es un departamento de ultramar de Francia; o el caso de Puerto Rico, que aunque podría ser considerado como un país en donde existe una identidad social y cultural, es oficialmente un territorio no incorporado a los Estados Unidos con estatus de autogobierno, es decir, algo más parecido a una entidad federativa o provincia de Estados Unidos, que a un Estado-Nación libre y soberano. Precisamente Hans Kelsen señala que “*el territorio protegido posee un territorio y un pueblo propios, que no son el pueblo ni el territorio estatales. En cambio, el Estado hace funcionar su poder también en los territorios protegidos*”²² y añade que “*tales territorios protegidos constituyen provincias descentralizadas, autocráticamente regidas, a diferencia, frecuentemente, de la forma del Estado al cual pertenecen*”²³.

²² KELSEN, op. cit, pág. 250.

²³ Id.

I.2.2 Consideraciones sobre los conceptos de Estado

Hemos señalado los usos que solemos dar a la palabra *estado* dentro de nuestro lenguaje cotidiano y también hemos opinado que en realidad ninguno de los tres resulta cabalmente acertado.

Nuestra Constitución, sin embargo, utiliza en su texto a la palabra *Estado* de manera más o menos correcta en sus diversas acepciones. Cuando se refiere a las entidades federativas como Estados, menciona por separado al Distrito Federal, con lo que se deja clara la distinción que ya hemos explicado entre un Estado y una entidad federativa, razón por la cual su utilización en este contexto es ciertamente correcta. Un ejemplo de este uso lo encontramos en los párrafos tercero y cuarto del artículo 18, que mencionan a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, o en la fracción VI del artículo 27 que habla de los Estados y el Distrito Federal.

Igualmente acertado resulta el uso que el texto de nuestra Carta Magna hace de la palabra *Estado* cuando se refiere a él como un conjunto de elementos intrínsecos y extrínsecos, sin limitarse a los órganos del poder público. Por ejemplo, cuando en el artículo 3º habla de la educación que imparte el Estado, consideramos que se refiere a la educación que el ente denominado Estado garantiza y proporciona a través de uno de sus elementos que es el gobierno.

El texto constitucional también utiliza el concepto de *Nación* como sinónimo de *Estado* en el artículo 27, cuando señala que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación.

A pesar de ello, reconocemos que es fundamentado suponer que en algunos artículos la Constitución limita equivocadamente el concepto de *Estado*, por referirse a él como sinónimo de gobierno. Tal es el caso del artículo 25 que en su segundo párrafo dispone que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y que llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general; o el artículo 26, que en su apartado A señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Al hablar de acciones concretas pero sobre todo prácticas, tales como planear la actividad económica o

coordinar y conducir el sistema de planeación, el texto constitucional da a entender que no se refiere propiamente al Estado sino al gobierno, pues en él recae la responsabilidad de llevar a cabo dichas acciones.

Sin embargo, en contraposición podría argumentarse que lejos de referirse al Estado como sinónimo de gobierno, la Constitución se refiere en los anteriores ejemplos a que el Estado garantizará la ejecución de esas acciones actuando a través de sus órganos de conducción constituidos como poder público.

Como podemos ver es prácticamente imposible homologar criterios sobre lo que realmente es el Estado. Dijimos anteriormente que la complejidad del Estado es tal, que hasta hoy no ha sido posible definirlo o conceptualizarlo de manera absoluta o con un mismo criterio y al leer estas líneas lo hemos comprobado empíricamente. En todo caso, podemos afirmar que más allá del significado y alcances de la palabra *estado*, lo verdaderamente importante es su correcta utilización para delimitar lo que se desea expresar al utilizarla. Por nuestra parte sólo enfatizaremos la conveniencia de considerar y entender al Estado como un todo, como el resultado de la combinación de varios elementos y no limitarse a considerarlo simplemente como un país o como un gobierno, pues sin duda se trata de un concepto mucho más amplio, vasto y complejo.

I.3 CONCEPTO DE GOBIERNO

Aunque ya hemos señalado que el gobierno es el núcleo de poder que ostenta el mando y conducción del Estado y que por tanto es uno más de sus elementos, conviene conocer algunas conceptualizaciones más profundas para comprender mejor qué es y qué elementos engloba.

El maestro Rafael de Pina nos brinda dos definiciones de gobierno en su *Diccionario de Derecho*: "*En sentido amplio, conjunto de órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado*"²⁴. Es de resaltar que ambas definiciones se circunscriben a los órganos mediante los cuales se ejerce el poder del

²⁴ DE PINA y DE PINA VARA, op. cit., pág. 303.

Estado, lo que concuerda con la opinión de Hermann Heller, quien al referirse a la confusión entre Estado y gobierno se refiere a este último como: *“el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal”*²⁵.

El maestro José Gamas Torruco se inclina por considerar al gobierno como una labor y no como un ente, al definirlo como *“el ejercicio del poder a través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la atención y dirección que a través de decisiones y acciones se dé a las demandas y apoyos sociales”*²⁶.

Por su parte, Porrúa Pérez nos dice que el gobierno *“es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía”*²⁷ y aclara que el concepto de gobierno no se refiere únicamente a un conjunto de individuos (gobernantes), sino que abarca a las organizaciones gubernamentales independientemente de sus titulares. Sin embargo, el propio maestro Porrúa Pérez conceptualiza también al gobierno como una labor, al considerarlo junto con la administración como una de las tareas fundamentales en las que se manifiesta la autoridad, reconociendo que ambas se implican mutuamente.

Por nuestra parte coincidimos en que el concepto de gobierno no se limita a los gobernantes, es decir, quienes ejercen el poder público, sino que contempla en primer lugar a las instituciones mediante las cuales dichos gobernantes ejercen sus funciones. También estamos de acuerdo en distinguir entre las acciones de gobernar y administrar, en tanto que lo primero implica imponer mandatos y hacerlos cumplir obligatoriamente, mientras que el segundo se refiere a organizar los recursos (humanos, materiales y de cualquier otra índole) y encaminarlos para la consecución de los fines del Estado. A pesar de esta distinción, es evidente que la labor del núcleo de poder denominado gobierno comprende ambas funciones de manera inherente.

²⁵ HELLER, op. cit., pág. 258.

²⁶ GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 277.

²⁷ PORRÚA PÉREZ, op. cit., pág. 464.

I.4 FORMA DE ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO

Hemos señalado que las palabras *estado* y *gobierno* son usadas habitualmente como sinónimos; así también hemos diferenciado ambos conceptos tratando de clarificar que en realidad el gobierno es solamente uno de los elementos integrantes de un Estado. Veamos ahora las formas que puede adoptar un Estado y las formas que puede adoptar un gobierno, y cuáles de estas son las que adopta nuestro país a través de la Constitución. Este ejercicio será de gran utilidad para los objetivos del presente trabajo, en virtud de que nos ayudará a entender mejor nuestro sistema, así como a emprender un posterior análisis sobre las razones y conveniencia de modificar o no determinadas estructuras en un proceso de reforma del Estado.

De la misma manera en que suele confundirse al Estado con el gobierno, también ha sido común que en diversos estudios se confundan o mezclen las formas de Estado con las formas de gobierno.

En su *Teoría del Estado*, Herman Heller señala dos formas fundamentales del Estado: la democracia y la autocracia. En la primera, nos dice, todo poder estatal procede del pueblo; en la segunda, el jefe de Estado reúne en sí todo el poder del Estado.

Por su parte, el maestro Gamas Torruco nos brinda otra clasificación al hablar primordialmente del Estado unitario y del Estado descentralizado, cuya forma más acabada es el Estado federal.

El maestro Felipe Tena Ramírez afirma que *“el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados”*²⁸, pues en una federación los Estados miembros *“pierden su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”*²⁹; en otras palabras, la competencia y las facultades son lo que distingue al Estado federal de otras formas como el Estado unitario o la Confederación de Estados. La organización política de nuestro país se constituye precisamente conforme al principio

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 1961, pág. 104.

²⁹ Id.

de distribución de competencias entre la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, tal y como se desprende del artículo 40, así como del Título Quinto que comprende los artículos 115 al 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la forma de gobierno, las clasificaciones realizadas por la mayoría de los estudiosos se han cimentado en las clasificaciones de Heródoto y Aristóteles. Ambos filósofos griegos coincidieron en considerar que existían fundamentalmente tres formas posibles de Estado, a saber, monarquía, democracia y aristocracia. Mención especial se ha dado en diversos estudios a la clasificación aristotélica, en virtud de contener como criterio principal el número de sujetos que ejercían el poder. Siguiendo ese criterio cuantitativo, Aristóteles concluyó que existían fundamentalmente tres formas de gobierno: la monarquía, en la que el poder era ejercido por un solo individuo (gobierno de uno); la aristocracia, en donde el poder era ejercido por un determinado grupo de individuos (gobierno de varios); y finalmente la democracia o *politeia*, en el que el poder era ejercido por todo un conjunto de individuos (gobierno de muchos), pero sin limitarse a un grupo determinado como sucedía en la aristocracia. A estas tres formas las denominó *formas puras* en tanto se encaminaban a realizar el bien común; sin embargo también consideró que cuando estas formas se corrompían, desvirtuando así su propósito, estas degeneraban en sus correspondientes *formas impuras*: tiranía, oligarquía y demagogia respectivamente.

En cuanto a las formas de gobierno, el maestro Francisco Porrúa Pérez nos dice que “*se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí*”³⁰, mientras que las formas de Estado “*se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad*”³¹.

El maestro Tena Ramírez, por su parte, se refiere al régimen republicano en oposición a la monarquía.

³⁰ PORRÚA PÉREZ, op. cit., pág., 464.

³¹ Id.

Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de gobierno una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

Coincidimos con el maestro Tena Ramírez cuando señala que nuestra Constitución emplea el vocablo *república* en un sentido conceptual opuesto a la monarquía, sentido que le fue atribuido por Maquiavelo. El propio Tena Ramírez explica que *“Republicano es el gobierno en el que la jefatura de Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular”*³².

Viene al caso en este punto señalar que uno de los aspectos que debe revestir mayor análisis en un proceso de reforma del Estado y el primero que debe determinarse, es si en ese proceso se pretende reformar el tipo de Estado existente, para posteriormente y sobre esa base determinar las reformas al poder público.

I.5 FACTORES DE PODER EN EL ESTADO

Existe entre la clase política de nuestro país una frase que dice que la mejor reforma es la reforma posible. Una de las razones por la cual la reforma del Estado en México es un tema tan complejo y en su momento resultó imposible culminar, es sin duda la existencia de una gran cantidad de núcleos de poder cuyos intereses de una u otra manera se verían beneficiados o afectados con un proyecto de tal envergadura. En los capítulos subsecuentes abordaremos más profundamente este punto, baste por lo pronto y a manera de preámbulo analizar brevemente el tema de los factores de poder desde una perspectiva teórica, a fin de comprender mejor la influencia que ejercen en la cotidianidad de toda nación.

Para Max Weber, el poder es la *“probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”*³³ y siguiendo esa lógica concibe al poder político como una mezcla de

³² TENA RAMÍREZ, op. cit., pág. 79.

³³ WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1944, pág. 43.

poder-dirección y autoridad-dominación. De la misma manera, el maestro Manuel Ovilla Mandujano nos dice que el poder político es *“la capacidad de una clase social -o estrato de ella- que impone su proyecto histórico de dominación sobre el resto de la sociedad”*³⁴ y abunda señalando que el poder político es una relación entre sectores sociales, en la cual una logra imponerse sobre las otras. Por su parte, Antonio Gramsci opina que la preeminencia de una clase sobre las otras se manifiesta como dominación-coacción (dictadura) y como dirección intelectual y moral (hegemonía).

Pero en el ejercicio del poder político dentro de un Estado democrático, tal dominación no es absoluta, sino que encuentra factores tanto de fortalecimiento y legitimación como de oposición o contrapeso. Si bien es cierto que la conducción del Estado corresponde al gobierno, no menos lo es que existen otros factores de poder que influyen en esa conducción, muchas veces de manera determinante. Para el maestro Ovilla Mandujano tales factores son los grupos de poder y los grupos de presión. En su obra *Teoría Política*, el maestro Ovilla nos dice que los primeros son clases o grupos sociales que pretenden imponer su poder o su decisión política, mientras que los segundos son grupos que se organizan para defender sus intereses a través del ejercicio de presión sobre el gobierno. Aun cuando en la práctica pudiesen parecer esencialmente lo mismo, la diferencia entre un grupo de poder y un grupo de presión es que los primeros no ejercen presión sobre el gobierno, sino que solamente pretenden imponer sus intereses, mientras que los segundos sí pretenden ejercer presión como el medio esencial para defender sus intereses.

La confusión que en la práctica puede surgir entre un grupo de interés y un grupo de presión, radica en el hecho de que frecuentemente los grupos de poder tienden a convertirse en grupos de presión aprovechando su importancia o influencia dentro del ámbito político, económico o social. Incluso el propio maestro Ovilla termina por definir genéricamente tanto a los grupos de poder como a los de presión, cuando se refiere a estos últimos como *“instancias sociales que en función de ciertos intereses propios, coadyuvan en el ejercicio de poder”*³⁵.

³⁴ OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría Política*, 3ª ed., México, 1995, pág. 21.

³⁵ *Ibid.*, pág. 142.

Ovilla Mandujano también identifica a estos grupos de poder como el poder privado y nos dice que ejercen un poder político desde la estructura no gubernamental del Estado, es decir, dentro de las estructuras del poder político privado, en el que también se desempeñan papeles de dominación política o de dirección política y que también son parte del sector hegemónico de la sociedad, de tal suerte que en la especie forman parte del sistema político y tienen influencia en el desarrollo político, económico y social³⁶.

En México los factores de poder han alcanzado al paso de los años una mayor relevancia en el ejercicio del poder político, así como en la toma de decisiones fundamentales, a tal grado que su influencia se ha vuelto cada vez más evidente a ojos de la población; los sindicatos, la iglesia católica, los grandes empresarios, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales son sólo algunos ejemplos de los factores de poder de mayor peso en nuestro país.

Es interesante observar que en principio, muchos de los ejemplos que acabamos de mencionar cumplen también una función de dominación, es decir, además de fungir como factores de poder, son también mecanismos a través de los cuales los núcleos hegemónicos que ostentan el poder ejercen un control sobre el resto de la población, con el objetivo de que su conducta se oriente a contribuir al adecuado funcionamiento del sistema del que forman parte. Tales mecanismos son lo que la teoría marxista denomina aparatos ideológicos del Estado.

³⁶ Cfr. OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Marco Teórico de Discusión sobre el Sistema Político Mexicano*, México, 1993, pág. 24.

CAPÍTULO II

¿QUÉ IMPLICA LA REFORMA DEL ESTADO?

II.1 LA CRISIS DE ESTADO

Nuestro país se encuentra inmerso como nunca antes en un agobiante entramado de problemas de diversa índole que, analizados en su conjunto, nos llevan a la conclusión de que en México existe una real y severa crisis de Estado. La extrema pobreza, la injusta distribución de la riqueza, la pérdida de empleos, la migración, el cada vez más desbordado fenómeno delincencial que ha traído aparejados alarmantes niveles de violencia, la debilidad y la poca credibilidad de las instituciones, la corrupción, la impunidad, la lamentable situación del campo, la violación sistemática a los derechos humanos, la descomunal caída de la economía, así como la grave descomposición social, entre muchos otros factores, constituyen claros síntomas de lo que podríamos denominar, sin temor a equivocarnos, una auténtica y profunda crisis de Estado.

Debemos reconocer que dicha crisis no surgió ni creció de un día para otro, sino que es el resultado del fracaso de un modelo económico voraz, así como de la instrumentación de políticas gubernamentales que han resultado ineficientes, o bien que se han encaminado a beneficiar a diversos factores de poder, dejando en segundo plano el interés colectivo y el bienestar social que, se supone, es el fin último del Estado.

A partir de la década de los ochenta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México se incorporó de lleno al sistema económico neoliberal, cuya principal característica era su visión macroeconómica y de libre mercado, con los procesos de integración regional que ello implica. La instauración de este modelo económico se consolidó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari con la firma y posterior entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, respecto del cual su administración invirtió enormes esfuerzos y recursos para convencer a la ciudadanía de los infinitos beneficios que traería a México, entre otros, la posibilidad de exportar una inmensa cantidad de productos nacionales, el aumento en la competitividad, la tecnificación del campo en un plazo no mayor a diez años y otros tantos que jamás sucedieron.

A casi tres décadas de la adopción del modelo económico neoliberal en nuestro país, es difícil señalar otro resultado que la desigualdad social traducida en el empobrecimiento de millones de mexicanos y el enriquecimiento desproporcionado de unos cuantos, así como la depredación de los recursos naturales o la falta de competitividad de los productores mexicanos respecto de los estadounidenses y canadienses, sin mencionar la migración de miles de mexicanos a nuestro vecino país del norte en busca de empleo. Los beneficios, en cambio, son pocos.

Después de 70 años de regímenes priistas caracterizados por la corrupción, la represión, el autoritarismo y la concentración del poder en la figura del Presidente de la República en turno, y con nuestro país totalmente inmerso en un modelo depredador como el neoliberal, que no tardó mucho en elevar los índices de pobreza, los mexicanos vieron con gran optimismo la alternancia en el año 2000 con la asunción del Partido Acción Nacional al poder. Hoy, a casi una década de administraciones panistas, la esperanza de los ciudadanos se ha convertido en decepción ante el fracaso de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

A nuestro juicio, la administración de Felipe Calderón se ha caracterizado por una absoluta ineptitud en el manejo de temas fundamentales como la economía o el combate a la delincuencia. Peor aún, su equivocada concepción de los problemas ha provocado más errores, plasmados en la implementación de políticas públicas y estrategias que no solamente han agravado los problemas preexistentes, sino que han generado nuevos. No cabe duda que un diagnóstico equivocado conduce a instrumentar acciones equivocadas.

Los argumentos para sostener tal aseveración abundan: en el plano económico tanto sus desacertadas políticas como sus ineficientes acciones para hacer frente a la recesión mundial, ocasionaron que durante la primera mitad de su administración, casi 6 millones de mexicanos cayeran en la pobreza extrema, sumados a los 44 millones de personas que ya se encontraban en esa condición³⁷. En lo que se refiere al combate a la delincuencia, el fracaso de los Operativos Conjuntos en Michoacán y Chihuahua fueron los ejemplos más claros de la equivocada y contraproducente estrategia para hacer frente

³⁷ Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/sala_prensa/HomeSalaPrensa.jsp?id=nota_completa_estimaciones_de_pobreza

al problema del narcotráfico a través de las Fuerzas Armadas, mientras que delitos como el secuestro y la extorsión se desbordaron como producto del crecimiento y diversificación de la delincuencia organizada.

Precisamente el incremento de la delincuencia es una de tantas consecuencias de la añeja fragilidad e inestabilidad económica de nuestro país que se ha traducido, entre otras cosas, en carencia de empleos, de oportunidades y de acceso a la educación, o bien una alta deserción escolar cuando se tiene acceso a esa última. Así también, un síntoma de la relación entre la falta de oportunidades y el crecimiento de la criminalidad, es el hecho de que cada vez más y más jóvenes cometen actos delictivos e incluso terminan engrosando las filas de la delincuencia organizada.

Con todo este panorama, en fechas recientes diversas voces se han atrevido incluso a hablar de un Estado fallido, lo que se define a grandes rasgos como la situación en que un gobierno tiene poco control práctico sobre su territorio y no puede hacer cumplir las leyes debido a diversos factores, tales como altos índices de criminalidad, de corrupción, de impunidad, entre muchos otros.

Las voces que aseguran que México es un Estado fallido, encuentran fundamento en la incapacidad del gobierno por satisfacer las necesidades primordiales de la población como lo son la generación de empleo, el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, seguridad pública y en general una estabilidad económica que brinde oportunidades para el desarrollo de las personas. Pero en las circunstancias actuales de nuestro país, no cabe duda que uno de los factores que más han fortalecido la tesis del estado fallido es el control que los cárteles del narcotráfico ejercen sobre regiones enteras a lo largo y ancho del territorio nacional, en donde no solamente detentan el control de rutas y territorios, disputándole al Estado el uso de la fuerza, sino que además ejercen un control de facto que queda evidenciado cuando, por ejemplo, obligan a empresarios y comerciantes a entregarles dinero a cambio de no ser molestados, secuestrados o incluso asesinados (que no es otra cosa que extorsión), o al utilizar toda clase de empresas y comercios para lavar dinero, sin mencionar la permanente situación de miedo que han sembrado en la población.

Otro argumento que refuerza la tesis del Estado fallido es la profunda infiltración de los cárteles de la droga en las instituciones de gobierno, así como su incursión en las ya de por sí lucrativas actividades de la piratería o la trata de personas, (que ya desde antes habían alcanzado niveles alarmantes y sobre las cuales no se ha difundido mucha información a nivel oficial ni mediático, aunque estamos seguros que tarde o temprano saldrá a la luz su verdadera dimensión).

Pero sobre todo, el principal fundamento de quienes sustentan la tesis del Estado fallido respecto de México, es la aceptación social que muchos de estos cárteles han encontrado en regiones en donde han sustituido al gobierno en la generación de satisfactores para la población. Un ejemplo muy claro lo encontramos en el Estado de Michoacán, en donde el cártel denominado “La Familia” no sólo ha instalado retenes en carreteras a los que se les debe solicitar autorización para ingresar a determinados municipios, sino que además ha otorgado recursos y hasta infraestructura a los pobladores para desarrollar actividades económicas que les permitan subsistir, generándose así una especie de lealtad de los pobladores hacia sus benefactores. Más aún, se sabe que ahora el cártel de “La Familia” dirime las controversias que se llegan a suscitar entre los pobladores a los que han apoyado.

Otro ejemplo claro es Chihuahua, una de las entidades en donde más ejecuciones relacionadas al crimen organizado se han registrado. Ahí es común que los cárteles cierren la circulación en las carreteras para realizar aterrizajes de avionetas, o que comandos armados (no solamente de sicarios sino ahora también de militares encargados de combatirlos) allanen domicilios arbitrariamente y a placer, o que en cualquier calle un sujeto sea brutalmente acribillado en cuestión de segundos. Todo ello, aunado a los execrables asesinatos de mujeres que se han registrado en Ciudad Juárez desde hace más de una década, hacen del Estado de Chihuahua una verdadera tierra de nadie. Y casos muy similares los encontramos en Tamaulipas, Sinaloa, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Morelos, Guerrero o Coahuila. Lamentablemente la presencia del narcotráfico en todo el territorio nacional, la infiltración de los cárteles en las estructuras gubernamentales e incluso la imposición de candidatos por parte del crimen organizado, constituyen una realidad que nadie puede negar.

Ahora bien, con todo este panorama frente a nosotros resulta menester plantear una interrogante que podría brindarnos una perspectiva muy amplia del problema: ¿es el Estado mexicano causante de su propia crisis?

Desde nuestro punto de vista, tanto administraciones federales como locales y municipales, así como Poderes Legislativos y Judiciales, han sido causantes de un severo problema de ingobernabilidad que ha devenido en crisis de Estado, en virtud de que a base de corrupción y pésimas administraciones se ha generado una crisis que abarca al poder público y sus instituciones, pero que ha trascendido también a la población, dando como resultado una crisis no solamente del poder público, sino del Estado en su conjunto.

La crisis de los Poderes y las instituciones del Estado está a la vista de todos. Los depositarios (que no titulares) de los Poderes Ejecutivos (llámense Presidente de la República, Gobernadores o Presidentes Municipales) y demás funcionarios públicos en todos los niveles, han distorsionado la esencia del poder público haciendo de él un coto de omnipotencia e impunidad, en lugar de una herramienta para trabajar por el bien común. Han privilegiado los intereses propios y los de quienes los llevaron al poder y con ello no sólo han menospreciado a sus gobernados, sino que, más grave aún, han arraigado en ellos la cultura de *el que no tranza no avanza*.

Sin duda, el gobierno es culpable de su propia desgracia y un ejemplo claro es la ineficacia e ineficiencia institucional y el auge de actividades ilícitas como el narcotráfico o el secuestro, que no podrían entenderse sin la complacencia o la complicidad de gobernantes y funcionarios, de la misma manera que el fenómeno migratorio no podría entenderse sin la falta de empleos y oportunidades.

Lo mismo sucede en el ámbito del Poder Legislativo, donde no hay representantes populares sino representantes de intereses, que cambian la legislación en beneficio de quien los impulsó para alcanzar al cargo. Y no omitimos al Poder Judicial, sometido en muchas ocasiones a la voluntad y los intereses del poder político, burocratizado, lento, corrupto, ineficaz, pero sobre todo injusto.

La crisis del Estado mexicano y el descontento social que se ha generado son tan graves, que incluso en su momento muchas voces alertaron sobre la posibilidad de un estallido

social en el año 2010, en el marco de los festejos por el bicentenario del inicio de la guerra de independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. A riesgo de ser considerados catastrofistas por los más escépticos, hemos de decir que desde nuestro punto de vista la posibilidad de un estallido social es real y que la situación de nuestro país es propicia para que este se dé en cualquier momento, no sólo durante o con motivo de los festejos del Bicentenario.

Ahora bien, muchos estudiosos del tema consideran a la crisis de Estado como una crisis que abarca únicamente al poder público en toda su extensión: Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales a nivel federal, estatal y municipal. Pero desde nuestra perspectiva la crisis de Estado no es solamente una crisis que se constriñe al poder público, sino que también ha alcanzado a la población.

Sostenemos tal aseveración con base en que las acciones u omisiones del poder público, en tanto gobierno, necesariamente trascienden a la población pues es esta la destinataria y por ende la que resiente directamente los efectos o consecuencias de las acciones de gobierno. Y nuestro contexto histórico nos brinda ejemplos muy claros; uno de ellos es la mala política económica del Gobierno de Felipe Calderón, la cual como ya se mencionó, ha ocasionado que casi 6 millones de mexicanos cayeran en la pobreza extrema durante la primera mitad de su gobierno, dentro de la cual, en los dos primeros años el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria a nivel nacional aumentó de 13.8% a 18.2% y el porcentaje de personas en condición de pobreza de patrimonio aumentó de 42.6% a 47.4%³⁸. Queda claro, pues, que las malas acciones de gobierno han trascendido a la población al generar pobreza.

Siguiendo esa lógica, cuando el poder público del Estado es incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población, tales como educación, acceso a servicios de salud, generación de empleos entre otros, la consecuencia obvia es la proliferación de fenómenos como la delincuencia o la economía informal. A esto hay que sumar la corrupción y la incapacidad de impartir justicia, que se traduce en impunidad. Y cuando toda esta fenomenología se extiende a lo largo de varios años, entonces se termina

³⁸ Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/sala_prensa/HomeSalaPrensa.jsp?id=nota_completa_estimaciones_de_pobreza

arraigando una cultura de ilegalidad y de tolerancia al delito, que constituyen la antesala de una situación de ingobernabilidad.

Eso es exactamente lo que a nuestro juicio ha pasado en México, en donde la injusta distribución de la riqueza (que por sí sola genera encono social), la falta de empleo, la corrupción, la impunidad, los bajos niveles educativos y la incapacidad o falta de voluntad para satisfacer las necesidades de la población, han generado una descomposición social que con el paso de los años se ha arraigado en más y más personas que terminaron por delinquir y ahora llegan al grado de asesinar, secuestrar o mutilar a sus víctimas cada vez con mayor violencia y menor vacilación. Tristemente, las circunstancias actuales de nuestro país, producto de años de problemas económicos y abandono, son tierra fértil para la formación de más y más delincuentes en lugar de ciudadanos comprometidos y productivos.

Por si ello fuera poco, el fenómeno de tolerancia y aceptación social del delito se ha fortalecido al grado de que ya no sólo tiene su razón de ser en que sea más barato comprar un producto pirata, o en que los cárteles provean ayuda a las comunidades (lo que por supuesto no es solamente un problema de tolerancia social al delito, sino un problema de hambre, miseria y marginación), sino que hoy en día más y más jóvenes se unen a los cárteles ya no sólo por necesidad, sino por alcanzar una posición social de falso respeto, o porque asaltar es una manera más efectiva y menos complicada de tener dinero. En otras palabras, hoy la tolerancia social al delito implica que un sector considerable de la población, particularmente jóvenes, aspiran a convertirse en delincuentes en tanto ello les brinde poder, una posición o dinero fácil.

Pero no solamente los jóvenes; pensemos por ejemplo en las familias enteras que se dedican al secuestro. Resulta difícil de asimilar que una madre se involucre en el plagio de una persona, sin la menor contemplación por el sufrimiento que provocará en la madre del secuestrado.

Y para cerrar con broche de oro, la impunidad y la impotencia llenan al resto de la sociedad de un sentimiento de rencor y venganza que se manifiesta en hechos como el de considerar equivocadamente que los derechos humanos son un obstáculo para la

procuración y la impartición de justicia, o que protegen más a los delincuentes que a sus víctimas.

Es por eso que la delincuencia no debe ser combatida solamente desde el punto de vista policial (y hasta militar en el caso del narcotráfico) como equivocadamente lo ha hecho hasta ahora Felipe Calderón, y también por eso queda claro que la delincuencia es un problema que tardará mucho tiempo en ser controlado.

Hemos establecido ya que la crisis del poder público del Estado trasciende con el tiempo a la población, generando un fenómeno de descomposición social. Por ello es que sostenemos que una verdadera reforma del Estado debe necesariamente considerar a la población, en el entendido de que los gobernados y su conducta trascienden también en el desarrollo de toda nación y de que, en el caso de México, es necesario y urgente revertir el grave fenómeno de descomposición social.

Hasta aquí hemos expuesto nuestros argumentos para afirmar que la crisis de Estado no es solamente una crisis del poder público sino que abarca también a los gobernados, y que por ende la reforma del Estado debe contemplarlos.

Ahora bien, si consideramos que la doctrina tradicional establece como elementos fundamentales de un Estado al poder público traducido en un gobierno, la población y el territorio, entonces hasta aquí habremos argumentado la crisis de dos de esos tres elementos. Pero siguiendo esa concepción tradicional, podemos afirmar que también hay una crisis del tercer elemento: el territorio.

Aun si sonase exagerada, fatalista o incluso descabellada, tal aseveración se sustenta en el hecho de que actualmente existen en México conflictos territoriales añejos que no han sido resueltos por la vía judicial ni por la vía política y todo parece indicar que no serán resueltos en mucho tiempo.

Comencemos por mencionar que el 8 de diciembre de 2005 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional, mediante la cual se le retira a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver conflictos de carácter territorial entre las entidades federativas, trasladando dicha facultad a la Cámara de

Senadores. El objetivo de dicha reforma era que la resolución de los conflictos territoriales (complejos y delicados por todas sus implicaciones políticas, sociales y económicas), fueran resueltos por la vía política y no por la vía judicial; en otras palabras, el objetivo era darles solución a través del diálogo, la negociación y por consiguiente el acuerdo de voluntades, en lugar de hacerlo a través de una resolución de carácter vinculatorio con la que seguramente alguna de las partes involucradas no estaría de acuerdo y que únicamente generaría la agudización del conflicto territorial, repercutiendo también en el ámbito económico e incluso el social.

Una vez que el referido decreto entró en vigor, el Máximo Tribunal sobreseyó cuatro controversias constitucionales que versaban sobre conflictos limítrofes, los cuales fueron turnados al Senado de la República, que a su vez los turnó a su Comisión de Límites de las Entidades Federativas. Dos de ellos fueron promovidos por el Estado de Quintana Roo en contra de los Estados de Yucatán y Campeche respectivamente, uno por el Estado de Jalisco en contra del Estado de Colima y el último por el Municipio de Cihuatlán, Jalisco, en contra del Municipio de Manzanillo, Colima.³⁹

Actualmente el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las entidades federativas podrán arreglar por convenios amistosos sus respectivos límites con la aprobación del Senado. Asimismo señala que a falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir a la propia Cámara Alta para que esta ejerza la facultad que le confiere la fracción XI del artículo 76 constitucional. No está por demás recordar aquí que dicha fracción del artículo 76 faculta al Senado para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.

El punto es que la Cámara de Senadores no ha resuelto, ni puede en los hechos resolver, ningún conflicto territorial que entidad federativa alguna le haya solicitado dirimir, en virtud de la ausencia de una ley reglamentaria de la fracción XI del artículo 76 constitucional, además de que no puede ejercer dicha facultad de oficio, sino únicamente a petición de parte. Pero el problema de la indefinición por parte del Senado no se limita a la carencia de una Ley reglamentaria, sino también a que después de que la Suprema Corte

³⁹ Véase Informe de Actividades de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas del Senado de la República, Primer Año de Ejercicio Legislativo / Septiembre 2006-2007.

sobreseyó las referidas controversias constitucionales, las partes involucradas no han acudido al Senado para solicitar la solución de los conflictos, ocasionando con ello que estos se encuentran empantanados, ante el comprensible temor de sus gobernadores de ser señalados como una especie de nuevos *Santa Annas* que cedieron o perdieron parte del territorio de sus respectivas entidades.

No obstante, hay aspectos todavía más graves. Las consecuencias de estos conflictos territoriales trascienden, como es de suponerse, a otros ámbitos, en especial cuando existen municipios involucrados, ya que estos terminan atrapados en el limbo jurídico al no quedar claro si están sujetos a las leyes de una u otra entidad federativa, o a cuál deben pagar impuestos, o a cuál exigir la provisión de servicios públicos, o incluso de cuál deben recibir recursos. Más aún, esa incertidumbre jurídica ha provocado un fenómeno de encono y ruptura del tejido social por la divergencia de opiniones de los pobladores sobre formar parte de una u otra entidad, lo que incluso ha generado un preocupante clima de ingobernabilidad al seno de estos municipios.

Así, nuevamente nos topamos con un impacto negativo en la población y la convivencia social, esta vez a causa de añejos diferendos de naturaleza política y jurídica a los que no se les ha dado solución.

La existencia de conflictos de carácter territorial en México, más delicados de lo que a simple vista podría suponerse, sumados a las crisis del poder público y de la población que ya hemos analizado, son síntomas indubitables de una real y profunda crisis que trastoca todos los ámbitos del Estado mexicano, lo que refuerza nuestra tesis de que la reforma del Estado debe ser verdaderamente una reforma de toda la estructura del Estado y no solamente del gobierno o del poder público y sus instituciones, como muchos afirman.

II.2 ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Como resultado de la crisis del Estado mexicano, durante los últimos años hemos escuchado a diversos sectores hablar insistentemente de la necesidad de entrar en un proceso de reforma del Estado, en la búsqueda de soluciones con nuevas perspectivas a los muchos y muy diversos problemas que afronta nuestro país.

Como si esta crisis no fuese ya bastante grave, el conflicto derivado de las polémicas elecciones presidenciales de 2006 agregó además un ambiente de polarización y tensión social que terminó por desacreditar a las instituciones, generando síntomas de una situación de ingobernabilidad que si bien no se consumó, por lo menos debilitó notoriamente la autoridad y el liderazgo del gobierno federal, en particular del Presidente que entraba en funciones, lo que resultaba sumamente delicado si tomamos en cuenta que México cuenta con un sistema eminentemente presidencialista.

En ese contexto, a partir del inicio de la LX Legislatura en septiembre de 2006, las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión negociaron, consensuaron e impulsaron un proceso de reforma del Estado con la intención de consolidar el régimen democrático, fortalecer, transparentar y hacer más eficiente al poder público y sus instituciones, además de renovar y mejorar su relación con los gobernados.

Los fructíferos resultados de las negociaciones que los partidos políticos iniciaron en 2006 quedaron plasmados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 2007, con la publicación del decreto que expide la Ley para la Reforma del Estado, mediante la cual se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), concebido como el órgano encargado de la conducción del proceso de reforma del Estado. Dicha Comisión funcionaría únicamente durante un año (hasta abril de 2008), término dentro del cual las propuestas planteadas por los partidos políticos serían analizadas, discutidas y consensuadas para su aprobación en el Congreso de la Unión. Es necesario hacer hincapié en el hecho de que el Congreso se convertía así en la instancia rectora de la transformación del Estado.

Entre los aspectos más importantes, la Ley para la Reforma del Estado establecía en su artículo 3 que la CENCA estaría integrada por los Presidentes de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y del Senado, los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, así como los presidentes de la Comisión de Reforma del Estado de cada Cámara. Por otro lado permitía la participación de representantes del Poder Ejecutivo Federal y de los presidentes de partidos políticos nacionales, quienes tendrían derecho a voz pero no a voto, además de la participación de una representación del Poder Judicial, únicamente en lo que se refería al tema de la reforma del Poder Judicial.

Por su parte el artículo 4 disponía que la presidencia de la Comisión correspondiera sucesivamente a los Presidentes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, por periodos de seis meses. El artículo 5 creaba las Subcomisiones de Consulta Pública y Redactora, y señalaba que la Comisión contaría con un secretario técnico, propuesto por el Presidente de la Comisión y ratificado por las dos terceras partes de los miembros de la misma.

Finalmente, el artículo 12 estableció los cinco grandes temas sobre los cuales deberían pronunciarse el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales, a saber:

- 1 Régimen de Estado y Gobierno
- 2 Democracia y Sistema Electoral
- 3 Federalismo
- 4 Reforma del Poder Judicial
- 5 Garantías Sociales

Estos eran, pues, los grandes ejes sobre los que giraría la reforma del Estado mexicano.

Para cada uno de los temas que hemos enlistado se crearon grupos de trabajo encargados de recibir y formular propuestas, así como de negociar y lograr consensos relativos a aspectos específicos y torales de cada uno de ellos.

Las propuestas de los partidos políticos fueron coincidentes en algunos temas y divergentes en otros, pero sin duda abundantes. Para los fines de nuestra exposición es innecesario enlistar todas y cada una de ellas, baste con mencionar los rubros sobre los cuales se generaron propuestas por parte de los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios.

En el tema del régimen de Estado y de gobierno, las propuestas planteadas fueron relativas a las características del régimen de gobierno, facultades de iniciativa y veto, facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo, división de poderes, consejo económico y social, facultades y atribuciones del Poder Legislativo, Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, juicio político y fuero constitucional, representación y participación ciudadana,

composición del Congreso de la Unión, transparencia y combate a la corrupción, medios de comunicación, política exterior, tratados internacionales y marco legal, así como una nueva Constitución.

En lo relativo al tema de democracia y sistema electoral, se generaron propuestas sobre democracia directa, régimen de partidos políticos, financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, regulación democrática de la función pública, regulación de los medios de comunicación en materia electoral, regulación de las precampañas y de los procesos internos de selección de candidatos, campañas electorales y elecciones, autoridad electoral, tribunal electoral y fiscalía para delitos electorales, así como democracia estatal y municipal.

Dentro del tema del federalismo, las propuestas giraron alrededor de la reforma política del Distrito Federal, la coordinación metropolitana, las facultades y competencias de los tres niveles de gobierno, descentralización, federalismo fiscal, relaciones intergubernamentales, comunidades y pueblos indígenas, desarrollo regional y planeación, participación ciudadana, así como transparencia y fiscalización estatal y municipal.

Respecto a la reforma del Poder Judicial, las propuestas de los partidos políticos y del propio Poder Judicial fueron relativas al acceso a la justicia, fortalecimiento del Poder Judicial, tribunal constitucional, Consejo de la Judicatura, órganos de impartición de justicia locales, Ministerio Público, juicio de amparo y derechos humanos, atención a las víctimas del delito y reparación del daño, sistema penitenciario, seguridad pública, justicia penal y justicia electoral.

Finalmente, dentro del tema de garantías sociales, las propuestas versaron sobre desarrollo social y rural, educación, ciencia y tecnología, cultura y deporte, política laboral y sindical, salud, seguridad social, vivienda, equidad de género, personas con capacidades distintas, pueblos indígenas y medio ambiente.

Como podemos ver, la variedad de tópicos fue muy extensa e igualmente extensa fue la cantidad de propuestas dentro de cada uno de ellos⁴⁰. Sin embargo, a dos años de la terminación de sus labores, el fracaso de la CENCA es evidente no sólo por la incapacidad de generar acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sino porque al final todas las propuestas de los partidos políticos terminaron por convertirse en un catálogo de buenas intenciones que quedaron archivadas, con excepción de las referentes a la materia electoral, de las cuales se generó una amplia reforma que contó con el aval de todos los grupos parlamentarios, pero que durante el proceso electoral intermedio de 2009 acusó algunas deficiencias que deberán ser subsanadas antes del proceso electoral de 2012, sobre todo en lo relativo a la regulación de la difusión de las campañas electorales en los medios de comunicación.

Pero más allá de los resultados finales, es necesario señalar que, a nuestro juicio, la concepción y planteamiento del proceso de reforma del Estado fue equivocado y por ello los resultados distaron mucho de ser los deseados.

En principio, la dinámica de trabajo de CENCA consistió básicamente en que todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, formularan propuestas que pudiesen ser discutidas y en su caso aprobadas en mesas de trabajo organizadas por temas y subtemas. Desde nuestra perspectiva, lo único que ello significó en términos reales era que el cabildeo se trasladara de las oficinas de San Lázaro y Xicoténcatl, a las oficinas de la CENCA en Plaza de la República. Dicho de otro modo, en la CENCA no se realizó nada que no se realice cotidianamente en el Congreso de la Unión.

El resultado de la errónea concepción y el equivocado planteamiento del proceso de reforma del Estado, no podía ser otro que el que en efecto aconteció: los partidos políticos terminaron bloqueando sus propuestas entre sí. De ello fuimos testigos quienes tuvimos la oportunidad de participar directamente en algunas mesas de trabajo, razón por la cual conocimos directamente el funcionamiento y dinámica de trabajo de la Comisión y fuimos testigos de ríspidos debates e infructuosas reuniones.

⁴⁰ Todas las propuestas pueden ser consultadas en el portal electrónico de CENCA: www.leyparalareformadelestado.gob.mx

Y es precisamente por esa experiencia personal que afirmamos que la CENCA terminó por ser una comisión inoperante, a pesar de que la gran diversidad de temas y propuestas resultaba una fuente enriquecedora e interesante de debate, análisis e intercambio de ideas, amén de que exponían como pocas veces las diferencias ideológicas y de plataformas políticas de cada uno de los partidos, así como de las organizaciones sociales participantes.

El fracaso de CENCA es reflejo de la errónea concepción que la clase política mostró acerca de lo que debe ser una reforma del Estado. Pero no solamente se trata de una concepción equivocada, sino que también existió una falta de voluntad que poco a poco fue quedando evidenciada. Una y mil veces los partidos políticos han dado muestras de no tener, en absoluto, intención alguna para cambiar un régimen que los privilegia no solamente en lo económico, sino también como un medio de acceso al ejercicio del poder público. La predominancia de tal régimen ha logrado que los partidos se vuelvan cotos de poder acaparados por intereses de grupos y la consecuencia lógica es que la ciudadanía se sienta cada vez menos representada por ellos, percepción que a nuestro juicio es atinada, porque efectivamente los partidos parecen representar cada vez en menor medida a los ciudadanos.

Siguiendo esa lógica resultaba obvio que un proceso de reforma del Estado como el impulsado por el Congreso de la Unión, que no fue sino consecuencia del conflicto poselectoral de 2006, estuviera condenado al fracaso desde el inicio y peor aún, que en realidad no hubiese estado orientado a reformar al Estado mexicano, sino a reformar solamente al poder público y sus instituciones, visión que nos parece limitada y obtusa, ya que no implica necesariamente un cambio o reorientación de las políticas de Estado (no las de gobierno, sino las de Estado), o del modelo económico que ha generado miseria y desigualdad social.

Sin embargo, consideramos que el impulso de un proceso de reforma del Estado, así como la consecuente creación de la CENCA no fueron tiempo perdido a pesar de los magros resultados; por el contrario, reconocemos la trascendencia de haber puesto sobre la mesa el tema de la reforma del Estado de una manera formal y no solamente como una idea o postura de algunos actores políticos.

No podemos dejar de resaltar la importancia que revistió la participación activa y entusiasta de diversos sectores sociales en la formulación de propuestas y discusión de los temas, particularmente en el de garantías sociales. Tampoco podemos negar que se ha sentado un precedente importante, el cual en un futuro y habiendo aprendido de los errores y deficiencias del pasado, bien podría ser el punto de partida que nos permita impulsar una verdadera y profunda reforma del Estado.

II.3 ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES DE UNA VERDADERA REFORMA DEL ESTADO

Reformar un Estado en el que existen arraigadas concepciones tradicionalistas es un proyecto muy difícil de concretar; sin embargo su consecución se torna más viable en un contexto de descontento social hacia los gobernantes y las instituciones como el que actualmente se registra en México.

El punto de partida para una verdadera reforma del Estado es necesariamente un replanteamiento de la concepción que los mexicanos tenemos de nuestra forma de Estado, del gobierno, así como de sus instituciones y su dinámica, ya que en resumidas cuentas, una reforma de tal naturaleza debe conllevar un cambio en las estructuras mismas del Estado.

Lo que hasta ahora se ha hecho, no es otra cosa que promover una enorme cantidad de reformas que solamente permiten llevar a la práctica las mismas estrategias de siempre, pero que no cambian en nada los modelos ni las instituciones y mucho menos las hacen más eficientes o combaten sus vicios y problemas de raíz, pues a fin de cuentas son meramente cambios de forma, mas no de fondo. En otras palabras, se ha cumplido cual dogma el adagio de *cambiar todo para que todo siga igual*.

La reforma del Estado requiere una auténtica visión de Estado, lo que no es otra cosa que tener una visión lo suficientemente amplia y profunda para determinar qué tipo de país se desea, qué se debe cambiar para lograr tal objetivo, la orientación de esos cambios, así como la forma en que repercutirán en la vida de los gobernados. Por el contrario, limitarse a reformar únicamente al poder público con la intención de obtener resultados a corto plazo, es reformar sin una verdadera visión de Estado.

Si bien es cierto que la reforma del Estado no debe limitarse al poder público y sus instituciones, no menos lo es que un cambio de estructuras de tal envergadura conlleva necesariamente el replanteamiento de la naturaleza y organización del gobierno y las propias instituciones, pero también un cambio en las políticas de Estado y en los modelos que hasta ahora han prevalecido en rubros como la economía, la seguridad pública o la impartición de justicia. Es también por esta razón que resulta de vital importancia determinar qué tipo de Estado se desea constituir, pues ello será la base sobre la cual se establezcan políticas de Estado que determinen la directriz de las acciones de gobierno. Esto es precisamente otro aspecto de gran relevancia: la necesidad de establecer claramente políticas de Estado y no solamente políticas de gobierno que cambien cada vez que comienza una nueva administración, como sucede en la actualidad.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que en un país como México, un proceso semejante se toparía en el camino con una gran cantidad de obstáculos. Uno de los mayores es sin duda el importantísimo factor de las diferencias ideológicas, sobre todo en un país como el nuestro, donde dichas diferencias suelen ser irreconciliables y más aún en un contexto de polarización y encono social derivado no solamente de posturas ideológicas, sino también de aspectos como la profunda desigualdad económica o la discriminación.

De manera particular, esa diversidad ideológica ha quedado evidenciada en los últimos años con temas como la interrupción del embarazo o el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, sobre los cuales existen opiniones encontradas dentro de la sociedad. Ambos ejemplos son emblemáticos ya que mientras en el Distrito Federal la interrupción del embarazo fue legalizada y regulada por la Asamblea Legislativa y considerada constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido por otro lado prohibida y criminalizada en otras quince entidades federativas. De igual manera existen políticos, empresarios, organizaciones y líderes de opinión que defienden el uso del Ejército y la Marina en el combate al narcotráfico, argumentando la capacidad de fuego y la corrupción en las instituciones de seguridad pública en todos los niveles de gobierno, mientras que otros se oponen por la naturaleza de su entrenamiento, por el desgaste a que han sido sometidos, pero sobre todo por los graves casos de violaciones a derechos humanos cometidos por sus miembros y que han sido denunciados en reiteradas ocasiones.

Si bien reconocemos el enorme valor de contar con una vasta diversidad de opiniones, en virtud de que su existencia es por sí misma enriquecedora, también reiteramos que en un contexto como el nuestro, esa diversidad ha constituido una fuente de intolerancia y encono.

Otro obstáculo significativo con que se toparía la reforma del Estado, es sin duda la arraigada concepción tradicionalista que tenemos los mexicanos de nuestra forma de Estado, de nuestra forma de gobierno y de las instituciones. Esta concepción podemos percibirla fácilmente en el hecho de que el descontento social hacia las instituciones tiene su origen en el descontento hacia los funcionarios corruptos o incompetentes que forman parte de ellas, y no tanto hacia las instituciones *per se*. Dicho de otro modo, la percepción ciudadana es que en general el problema no son tanto las instituciones, sino quienes laboran en ellas sin cumplir honesta y eficientemente su responsabilidad, generando con ello su inoperatividad y estancamiento. Y cuando una institución no funciona como debería hacerlo, tiende a volverse innecesaria; uno de los ejemplos más claros que encontramos actualmente es la Secretaría de la Función Pública, otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sobre la que muchos actores políticos se han pronunciado por desaparecer y otorgar sus facultades a la Auditoría Superior de la Federación.

Pero volviendo al tema de la concepción tradicionalista, como la percepción de que el problema no son las instituciones sino su burocracia, los mexicanos serían por consecuencia escépticos en reformar al Estado o al gobierno y se inclinarían por buscar los medios que garanticen que los funcionarios sean honestos y profesionales, haciendo por consiguiente mucho más eficientes, eficaces y funcionales a las instituciones.

Debemos reconocer que la idea de que el problema no son tanto las instituciones como sus funcionarios es en realidad atinada; sin embargo también afirmamos que ese es solamente uno de tantos aspectos de la crisis del Estado en lo que al poder público se refiere. Limitar las causas de dicha crisis a un problema de corrupción de la burocracia sería un diagnóstico equivocado.

Ahora bien, con toda esa diversidad de factores, entre los que, como ya señalamos, sobresalen la diversidad ideológica y las concepciones tradicionalistas, resulta

evidentemente difícil que exista un consenso sobre el tipo de Estado, gobierno y sociedad que se desea. Aun así, nos atrevemos a afirmar que en una sociedad como la nuestra predominaría la inclinación por mantener a México como una República representativa, democrática, federal y con un sistema presidencialista; en donde probablemente existiría desacuerdo es en la estructura del gobierno y la naturaleza jurídica de las instituciones, así como el modelo económico a implantar.

Reiteramos, la reforma del Estado mexicano es por naturaleza un proceso complejo, en virtud del disenso de ideas y opiniones sobre los asuntos fundamentales del país; así lo fue en 2006 y 2007 y ello explica en gran parte el fracaso de la CENCA.

Sin embargo y a pesar de la diversidad de ideas y posturas, desde nuestra perspectiva un proceso de reforma del Estado en México requiere necesaria y fundamentalmente de la participación ciudadana en la toma de decisiones, constituyéndose ésta como la última y definitiva etapa de un proceso incluyente, abierto y transparente, pero sobre todo legítimo.

II.4 LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA REFORMA DEL ESTADO

Hemos señalado que, a nuestro juicio, uno de los aspectos más relevantes que debe contemplar un proceso de reforma del Estado verdaderamente democrático, es el que se refiere a la participación de los gobernados en la toma de decisiones. Este concepto no es nuevo, pero resulta interesante analizar la forma en que nuestra Constitución se refiere a él.

En principio, el artículo 39 constitucional establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y que todo poder público dimana de este y se instituye para su beneficio. Por su parte, el artículo 41 señala que la manera en que el pueblo ejerce dicha soberanía es a través de los Poderes de la Unión o en su caso por los de los Estados; esto último se encuentra en consonancia con el artículo 40, el cual establece que nuestro país es una República representativa, además de democrática y federal.

La representatividad consagrada en nuestra Constitución es el *quid* de la participación ciudadana en la toma de decisiones. La concepción que de ella tuvo el Constituyente de 1917 queda expuesta en la interpretación armónica de los artículos 40 y 41

constitucionales, pues mientras que en el primero se establece la representatividad, en el segundo se señala que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión. La conclusión a que podemos llegar es que la Constitución dispone que el pueblo no participe realmente en la toma de decisiones, sino que otorga a los representantes populares la facultad de tomar dichas decisiones en su nombre. Precisamente a este respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez considera que nuestra Constitución “*consagra el régimen representativo en toda su pureza*”⁴¹.

La conclusión anterior sugiere a simple vista una exclusión del pueblo en la toma de decisiones de interés público, pero lo más importante es que dicha exclusión queda de paso plenamente legitimada a nivel constitucional.

Sin embargo, la preeminencia de la representatividad en nuestra legislación no se limita únicamente a una exclusión del pueblo en la toma de decisiones, sino que existen en realidad aspectos jurídicos y políticos, así como argumentos filosóficos que lo sustentan. Un ejemplo de esos argumentos lo encontramos en *El Espíritu de las Leyes* donde Montesquieu, al referirse a la Constitución de Inglaterra, nos habla de las ventajas de la democracia representativa sobre la democracia directa, sosteniendo que “*la mayor ventaja de las representaciones electivas es que los representantes son capaces de discutir las cuestiones*”,⁴² a diferencia del pueblo que, según señala, no es capaz de hacerlo.

De igual forma, en su *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, el Doctor Miguel Carbonell opina que el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental se aleja prudentemente de la tesis de Juan Jacobo Rosseau “*en tanto comprende que el pueblo no puede participar directamente en la toma de decisiones políticas, por lo que debe escoger representantes para que formen la voluntad popular*”⁴³.

⁴¹ TENA RAMÍREZ, op. cit., pág. 98.

⁴² MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, 17ª ed., México, 2007, pág. 148.

⁴³ CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Ed. Porrúa, México, 2007, pág. 327.

Por su parte el maestro José Gamas Torruco señala que *“La generalización de la democracia directa resulta totalmente incompatible con las sociedades masivas, situadas en grandes territorios, que caracterizan al mundo de hoy”*⁴⁴ y considera que *“Al hablar de democracia nos referimos en realidad a la representativa, donde hay agentes del poder que provienen de la elección popular”*⁴⁵.

De las opiniones vertidas por los tres autores citados, se desprende el argumento de que la población es partícipe en la toma de decisiones a través de los representantes que elige. Al respecto, el maestro Gamas Torruco considera que *“La participación se ejercita en función del derecho a votar reconocido a todos y del derecho de representar...”*; asimismo sostiene que una de las características de lo que hoy denominamos democracia es la *“Libre participación de la sociedad en su conjunto en las decisiones políticas a través de sus representantes”*⁴⁶.

Como ya lo mencionamos en apartados anteriores, el hecho de que el Congreso de la Unión fuera la instancia rectora del proceso de reforma del Estado es significativo si consideramos que en el Congreso de la Unión se encuentra la representación del pueblo (en la figura de los Diputados) y de las entidades federativas (en la figura de los Senadores). Por ello nos queda claro que erigir al Congreso como conductor de la reforma del Estado, era el simbolismo de un absoluto consenso de todas las partes integrantes del pacto federal para otorgarle tal calidad, quedando también simbolizada la aprobación implícita de la ciudadanía a través de sus representantes, dando con ello la legitimidad necesaria a los acuerdos que se lograran.

Reconociendo la validez de las opiniones del Dr. Carbonell y del maestro Gamas Torruco, sobre la conveniencia e incluso las ventajas del sistema representativo que predomina en nuestro país, debemos sin embargo subrayar también su principal inconveniencia: dicho sistema se ha convertido al paso de los años en un cheque en blanco para representantes populares que reiteradamente toman decisiones contrarias a los intereses de los ciudadanos a los que representan y, siguiendo esa lógica, es fácil deducir que en el

⁴⁴ GAMAS TORRUCO, op. cit., pág. 283.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Id.

proceso de reforma del Estado llevado a cabo en el Congreso de la Unión a través de la CENCA, las reformas serían negociadas y consensuadas por partidos políticos que, como ya hemos señalado, se encuentran totalmente alejados de la ciudadanía y por tanto no necesariamente reflejarían la aprobación o desacuerdo de esta última.

Ese es nuestro principal argumento para aseverar que la participación ciudadana debe ser un aspecto fundamental en la reforma de todo Estado que se precie de ser democrático, no solamente porque investiría de legitimidad y viabilidad práctica a una reforma de tal naturaleza, sino porque en todo Estado democrático es el pueblo quien ha decidido constituirse como tal y es él mismo quien elige su forma de gobierno.

Rousseau afirmó que *“Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula”*⁴⁷. Si bien reconocemos la imposibilidad material de que el pueblo participe en la aprobación de todas las leyes o reformas, también consideramos que la participación ciudadana en un proceso de reforma del Estado sería un aspecto fundamental, pues aun si el pueblo decidiera preservar un sistema netamente representativo, es él quien en principio debe tomar tal decisión de manera directa.

Contrario a ello, de la lectura de la Ley para la Reforma del Estado se desprende claramente que la opinión de la ciudadanía solamente sería tomada en cuenta para fines consultivos, pero serían los legisladores quienes decidirían la orientación y contenido de las reformas. Ello quedó reflejado en el artículo 9 de la Ley para la Reforma del Estado, el cual señalaba que el proceso de negociación y construcción de acuerdos constaría de cinco etapas, a saber, presentación de propuestas, consulta pública, negociación y consenso, redacción de los proyectos y por último aprobación, firma y presentación de iniciativas; es decir, a fin de cuentas sería el Congreso el que elaboraría y aprobaría la reforma del Estado a través de iniciativas (reiteramos, en la CENCA no se hizo nada que no se haga cotidianamente al seno del Poder Legislativo).

La participación ciudadana en la reforma del Estado quedó por tanto relegada a una categoría de simple encuesta de opinión sin efectos vinculatorios para los legisladores, situación contraria a lo que sucedió por ejemplo en Bolivia con el Referéndum Nacional

⁴⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 2003, pág. 145.

Constituyente celebrado a principios de 2009 y sobre el cual nos referiremos en el siguiente capítulo.

Por desgracia, es evidente que a diferencia de Bolivia, en México resultaba imposible llevar a cabo un referéndum sobre las reformas impulsadas en el marco de la reforma del Estado, en virtud de no estar debidamente regulada dicha figura en nuestra legislación a nivel federal, a pesar de que las Constituciones de algunas entidades federativas contemplan mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa popular. A pesar de ello, queda claro que la opinión de la ciudadanía no fue considerada un factor de importancia prioritaria en el proceso de reforma del Estado en México.

Esta especie de menosprecio por la opinión ciudadana no es un hecho nuevo ni aislado; ya hemos mencionado en párrafos anteriores que los partidos políticos parecen representar cada vez menos a la ciudadanía y estar encaminados a defender sus propios intereses. Sin embargo no podemos dejar de manifestar nuestro desacuerdo con un proceso de reforma del Estado en el que la ciudadanía no tome parte activa en la toma de decisiones y, por el contrario, su participación se constriña únicamente a la presentación de propuestas; más aún a sabiendas de que con el método de consulta pública dispuesto por la Ley para la Reforma del Estado solamente participarían algunas organizaciones de la sociedad civil.

Reiteramos: si el pueblo es quien decide la forma de Estado en que desea constituirse, así como su forma de gobierno, entonces en esa primera decisión fundamental el pueblo debe participar activamente.

Consideramos viable la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales para el país, como lo fue la reforma petrolera de 2008 o la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública de 2007-2008, a través de mecanismos de participación semidirecta como el referéndum o el plebiscito, no obstante que algunos autores los consideren mecanismos desgastados, opinión que no compartimos.

También reiteramos que somos conscientes de las ventajas que ofrece el sistema de representatividad, pero estamos convencidos de que al menos la primera decisión, la que

se refiere a la forma de Estado y la forma de gobierno que se desea instaurar, corresponde al pueblo y por ello es imprescindible su participación activa.

Es absolutamente contradictorio y absurdo que nuestra Constitución establezca que es el pueblo mexicano quien decide su forma de Estado y de gobierno, y en cambio no participe activamente en la toma de decisiones para reformarlo o refundarlo.

CAPÍTULO III

LA REFORMA DEL ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO

III.1 FRANCIA

III.1.1 CONSTITUCIÓN DE 1875: TERCERA REPÚBLICA

La caída de la monarquía en 1789 como consecuencia de la Revolución Francesa, trajo aparejada una inestabilidad política y social durante los años siguientes, debido primordialmente a la cuestionada legitimidad de las instituciones monárquicas subsistentes y a los disensos sobre el sistema político que habría de adoptarse tras la caída del régimen absolutista. Dicha inestabilidad llevó a Francia a oscilar entre los sistemas republicano, monárquico e imperial, en dos ocasiones cada uno durante un periodo de 78 años, comprendidos entre 1792 y 1870; tres diferentes sistemas en menos de un siglo.

Fue precisamente hasta 1870 cuando se instauró de manera definitiva el sistema republicano, tras la derrota de Napoleón III en la Guerra Franco-Prusiana. Esta etapa conocida como la Tercera República se caracterizó por la implantación de un sistema parlamentario bicameral y la promulgación de una Constitución en 1875.

La Constitución de la Tercera República plasmó claramente la hegemonía parlamentaria sobre el Poder Ejecutivo, al establecer que el Presidente de la República sería elegido por las dos Cámaras del Parlamento, y a pesar de que se le otorgó la facultad de disolver la Cámara de Diputados, requería del consentimiento del Senado para ejercer dicha facultad. Por otro lado estableció la figura de los Ministros, quienes también eran responsables ante el Parlamento.

La Tercera República se caracterizó además por una gran inestabilidad política y gobiernos débiles que duraron muy poco tiempo; según el Dr. Manuel Alejandro Guerrero *“Entre 1879 y 1940... hubo 94 gabinetes ministeriales que duraban en promedio 8 meses, y 55 primeros ministros con un promedio de duración de 16 meses. De estos 94*

gabinetes, sólo ocho tuvieron una duración mayor a los dos años, y diez permanecieron entre uno y dos años...⁴⁸.

A pesar de la inestabilidad predominante, la Tercera República logró sobrevivir a la Primera Guerra Mundial gracias a la alianza francesa con el Reino Unido y Rusia a la que se denominó la Triple Entente. Sin embargo, la crisis económica de 1929 cimbró al sistema francés y agudizó las diferencias entre las fuerzas políticas al interior del Parlamento. En este contexto de fractura parlamentaria y un gobierno endeble, Francia entró a la Segunda Guerra Mundial luego de la invasión alemana a Polonia en 1939.

Tras ser derrotada por la Alemania nazi en 1940, Francia se vio obligada a firmar el armisticio y su territorio fue ocupado por los alemanes, quienes establecieron un régimen autoritario que dio fin a la Tercera República; a este gris periodo de la historia de Francia se le conoce como el régimen de Vichy, llamado así por la ciudad en la que se asentó el gobierno “títere” controlado por Alemania.

III.1.2 CONSTITUCIÓN DE 1946: CUARTA REPÚBLICA

Al término de la Segunda Guerra Mundial y una vez liberada Francia del sometimiento alemán, el gobierno provisional del célebre General Charles de Gaulle (quien durante la ocupación alemana también encabezó en el exilio el gobierno de resistencia francés denominado Francia Libre) realizó un referéndum en 1945, en el que el pueblo expresó su negativa a reinstaurar las instituciones de la Tercera República, en virtud particularmente de la inestabilidad política y de la corta duración de sus gobiernos. Ante tal situación se formó una Asamblea Constituyente y se redactó un proyecto de Constitución que fue rechazado por la vía del referéndum en mayo de 1946, por lo que de nueva cuenta se formó un Constituyente que elaboró otro proyecto.

La nueva Constitución fue aprobada por la propia vía del referéndum en octubre de 1946 (tan solo cinco meses después de la celebración del referéndum que rechazó el proyecto anterior), dando lugar así a la Cuarta República francesa. Contrario a lo que podía

⁴⁸ GUERRERO, Manuel Alejandro, *Sistema y Régimen Políticos en la Quinta República Francesa. Algunas Comparaciones con México*, publicado en la revista Estudios Sociológicos, Vol. XVII, No. 51, septiembre-diciembre 1999, pág. 791.

esperarse luego del rechazo popular a las instituciones de la Tercera República, la nueva Constitución fue aprobada a pesar de que sentaba bases de gobierno muy similares a las de su antecesora, con un Poder Ejecutivo débil y la predominancia de un Poder Legislativo sin contrapesos efectivos, pero en un subsistente contexto de división entre los partidos políticos.

Indudablemente, la experiencia de los regímenes monárquicos absolutistas y el autoritarismo de los períodos monárquicos e imperiales posteriores a la Revolución fueron determinantes en la inclinación francesa por una forma de gobierno colegiada y no unipersonal, como lo es un sistema parlamentario; sin embargo el fortalecimiento desmedido de su Poder Legislativo dejó de ser una solución y terminó por convertirse en un problema cuando la división al interior del Parlamento impidió la estabilidad política y económica del país y provocó la parálisis institucional.

A pesar de la oposición del General de Gaulle al contenido de la nueva Constitución y su inclinación por fortalecer al Poder Ejecutivo, así como la subsistente debilidad del sistema francés y la poca duración de sus gobiernos, tal y como sucedía en la Tercera República, la economía francesa logró un crecimiento y el nivel de vida de los franceses se incrementó. Sin embargo, el triunfo del movimiento independentista de la Indochina francesa en 1954 y el casi inmediato inicio de un nuevo movimiento independentista en Argelia (colonia francesa desde 1830), fracturaron de manera definitiva los cimientos de la Cuarta República y evidenciaron la permanente inestabilidad del Parlamento francés. En este contexto y ante el peligro real y latente de una guerra civil en Francia tras el golpe de Estado llevado a cabo por militares franceses en Argelia, Charles de Gaulle asumió el gobierno en 1958.

III.1.3 CONSTITUCIÓN DE 1958: QUINTA REPÚBLICA

Una de las atribuciones que se otorgaron a de Gaulle al inicio de su gobierno fue la de elaborar una nueva Constitución; caso contrario a la Constitución de 1946 que marcó el inicio de la Cuarta República, cuya redacción corrió a cargo de un Congreso Constituyente. El nuevo texto constitucional impulsado por de Gaulle fue sometido a referéndum y aprobado en 1958.

La Constitución de 1958, que dio origen a la Quinta República francesa, reflejaba las ideas de de Gaulle y de su Primer Ministro Michel Debré; estatuyó un sistema semipresidencialista en el que se fortaleció al Poder Ejecutivo y se disminuyó la hegemonía del Parlamento, pero buscando un efectivo esquema de contrapesos que impidieran la supremacía o el predominio de uno sobre el otro. Con este texto constitucional, de Gaulle pudo finalmente implantar su idea de un Ejecutivo fuerte y con mucho mayor peso en la conducción del gobierno, para lo cual se establecieron periodos presidenciales de siete años; también se otorgó al Presidente la facultad de designar al Primer Ministro y nombrar a los demás Ministros a propuesta de aquél y con la aprobación de la mayoría parlamentaria; se dispuso también que presidiera el Consejo de Ministros y el Consejo Superior de la Magistratura, además de que designara a nueve de los diez miembros de este último; por otro lado se le otorgó el mando de las fuerzas armadas, la facultad de disolver el Parlamento y se le concedían poderes excepcionales en caso de crisis grave o situación de emergencia.

Así también se estatuyó que el Presidente de la República sería elegido por un Colegio Electoral integrado por diputados, senadores, consejeros generales y delegados de los concejos municipales, que en su conjunto sumaban aproximadamente unos 80,000 miembros.

En cuanto a la figura del Primer Ministro, se le constituyó como responsable de la defensa nacional⁴⁹, además de que se fortaleció su autoridad frente al Consejo de Ministros, también llamado gabinete ministerial. Por otro lado se estableció que las leyes orgánicas y reglamentos de las asambleas parlamentarias deben ser sometidas a la consideración del Consejo Constitucional, a fin de que se pronuncie sobre la constitucionalidad de dichas disposiciones. Este Consejo está integrado por nueve miembros de los cuales tres son designados por el Presidente de la República, por lo que se colige que el Consejo funge como un medio de limitación del poder del Parlamento.

El Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, determina la orientación de la política interior y exterior, mientras que al Primer Ministro y al Consejo de Ministros corresponde dirigir la política interior, por lo que el Primer Ministro es en los hechos un

⁴⁹ A pesar de que el Presidente tiene el mando de las fuerzas armadas, la defensa nacional es responsabilidad del Primer Ministro.

jefe de gobierno. Conforme a la naturaleza del sistema francés, cuando el Presidente cuenta con una mayoría parlamentaria, el gabinete ministerial dirige la política interior conforme los lineamientos establecidos por él; en cambio cuando el Presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria se genera la cohabitación⁵⁰ en el gobierno y es el gabinete ministerial el que dirige la política interior con independencia del Presidente, mientras que a este corresponde la política exterior y de defensa.

La Constitución de 1958, vigente hasta nuestros días, ha sido objeto de algunas modificaciones de importancia. La primera fue la llevada a cabo en 1962, aprobada en referéndum, por medio de la cual se estableció el sistema de elección del Presidente de la República a través del sufragio universal directo a dos vueltas (ballotage)⁵¹, en lugar de la elección por un Colegio Electoral. Esta reforma, impulsada por de Gaulle y el Primer Ministro Georges Pompidou, revestía una gran trascendencia, pues no solamente implicaba dotar al Presidente de la República de una total independencia respecto del Parlamento, sino que culminaba la separación francesa de su añejo sistema parlamentario en forma definitiva⁵².

Otra reforma importante fue la de 1995, mediante la cual se instituyó el referéndum legislativo con el fin de ampliar los temas que pueden ser sometidos a este mecanismo, tales como la organización de los poderes públicos, los servicios públicos y reformas a la política económica o social. El objetivo de esta reforma era fortalecer al Presidente frente al Parlamento, pero sobre todo frente al Consejo de Ministros, en tanto que se trataba de temas concernientes a la jefatura de gobierno y no a la jefatura de Estado.

⁵⁰ Una de las características más interesantes del sistema francés y de los sistemas semipresidenciales en general, es lo que se conoce como “cohabitación”, que ocurre cuando el Presidente de la República no cuenta con una mayoría de su partido en el Parlamento y por lo tanto se ve obligado a designar a un Primer Ministro de otro partido, pues dicha designación requiere del aval del Parlamento integrado por una mayoría opositora. Ello constituye un claro ejemplo de contrapesos entre poderes, a pesar del fortalecimiento del Ejecutivo durante la Quinta República.

⁵¹ El sistema conocido como ballotage, consiste en que cuando ningún candidato logra obtener la mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los votos, los dos que hayan obtenido mayor votación compiten en una segunda vuelta electoral.

⁵² Cabe mencionar que dicha reforma fue objeto de una fuerte disputa con los partidos políticos que no veían con buenos ojos el fortalecimiento del Ejecutivo ante el Parlamento, además de que objetaban que la Constitución pudiera ser reformada por la vía del referéndum. A pesar de ello, la reforma se consumó.

Por otro lado, en la última década se han realizado reformas tendientes a acotar el poder presidencial. En el año 2000 se redujo el periodo presidencial de siete a cinco años, mientras que en el 2008 se limitó la reelección presidencial a dos periodos consecutivos, se acotaron los poderes excepcionales del Presidente en caso de emergencia o crisis grave, se estableció la facultad de veto del Parlamento sobre los nombramientos hechos por el Presidente, además de que este dejó de presidir el Consejo de la Magistratura, entre algunas otras modificaciones.

El transitar de Francia por los regímenes republicano, monárquico e imperial en menos de un siglo generó una inestabilidad política que sin duda dejó grandes enseñanzas a los franceses. A pesar del asentamiento definitivo del régimen republicano, la estabilidad no llegó sino hasta la sustitución del sistema parlamentario de la Tercera y Cuarta República por el sistema semipresidencial en la Quinta República.

La experiencia francesa ejemplifica claramente la importancia de la limitación de poderes pero también nos muestra que es posible establecer contrapesos efectivos entre ellos sin que se genere parálisis o ineficiencia institucional. A pesar de que el método de elaboración de la Constitución francesa en vigor no puede ser calificado como incluyente o democrático, su aprobación por la vía del referéndum sí lo fue y pone de relieve que las consecuencias de una reforma del Estado pueden ser tan benéficas como se supone deben serlo.

III.2 INGLATERRA

III.2.1 CARTA MAGNA DE JUAN SIN TIERRA

En opinión de los juristas Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *“A Inglaterra se le puede otorgar justamente el título de maestra del constitucionalismo”*⁵³, en razón de que es *“fuente de inspiración de no pocas estructuras constitucionales; en ella se formulan las primeras declaraciones de derechos, se construyó el sistema parlamentario,*

⁵³ FIX- ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2001, pág. 302

*se fundó el bicammarismo y se elaboró una Constitución que sintetiza la sabiduría de siglos*⁵⁴.

En virtud de su pertenencia a la familia jurídica del *common law*, una de las principales características del sistema jurídico inglés es su naturaleza consuetudinaria, de la cual se desprende un inherente carácter histórico que ha despertado el interés de no pocos investigadores y juristas.

Dicho carácter histórico ha conducido durante años a los estudiosos del constitucionalismo inglés a adentrarse en sus antecedentes, entre los cuales, de manera primordial, sobresale un documento que los barones ingleses impusieron al Rey Juan I, mejor conocido como Juan sin Tierra, en el año de 1215, cuyo principal objetivo era limitar el poder monárquico y consagrar una serie de obligaciones para el Rey y de derechos para los gobernados. A este documento se le conoce como la Carta Magna de Juan sin Tierra.

Según el maestro Enrique Sánchez Bringas, *“A este documento se le quiere reconocer como la primera constitución escrita por las siguientes razones: los gobernados (hombres libres) por sí mismos y representando a sus siervos, la impusieron al monarca y porque en sus disposiciones se determinó una diferenciación orgánica de las funciones públicas*⁵⁵.

Pero la importancia de la Carta Magna de Juan sin Tierra no radica únicamente en ser considerada la primera Constitución escrita, ni en su objetivo de limitar el poder del Rey y evitar sus abusos y excesos, sino que en ella fueron estatuidos una serie de derechos y libertades que, aunque concebidas e impuestas por y para la aristocracia, se extendieron a una buena parte de los gobernados, incluyendo comerciantes y campesinos.

Entre los derechos consagrados en la Carta Magna destaca el contenido del artículo o cláusula 39, antecedente de lo que hoy conocemos como garantía de seguridad jurídica y de lo que algunos han denominado derecho al debido proceso, en el que se establecía que ningún hombre libre podía ser capturado, encarcelado, exiliado, privado de sus

⁵⁴ Id.

⁵⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1998, pág. 60.

derechos o bienes, o perjudicado de cualquier otro modo sino en virtud de un juicio legal de sus pares. De igual forma destaca en su texto la prohibición al Rey de privar de la vida, de la libertad, de allanar viviendas o de establecer y cobrar impuestos indebidos.

Un aspecto de la Carta Magna de Juan sin Tierra en el que casi ningún autor ha hecho énfasis, es que se trata de una disposición impuesta al Rey por los barones, con el objetivo de limitar el poder monárquico y asegurar sus derechos. La importancia que a nuestro juicio reviste tal aspecto es que constituyó uno de los mejores ejemplos de participación medular de los gobernados (aun y cuando únicamente fueron las clases altas) en la toma de decisiones sobre su forma de gobierno y sus gobernantes.

En el tema de la participación ciudadana, tan debatido en nuestro país hoy en día, resulta simbólico el hecho de que aunque en un principio se negó, el Rey Juan I se vio finalmente obligado a reconocer y sancionar la Carta Magna ante la presión de los señores feudales que, como consecuencia del rechazo del Rey, le retiraron su fidelidad y organizaron diversos actos de protesta.

III.3 COSTA RICA

III. 3.1 CONSTITUCIÓN DE 1949

La Constitución Política vigente en la República de Costa Rica, es la decimocuarta Constitución que ha regido a este país centroamericano desde la consumación de su independencia en el año de 1821.

Promulgada el 7 de noviembre de 1949, esta Constitución fue resultado de la guerra civil que tuvo lugar un año antes, cuando José Figueres Ferrer se levantó en armas luego de que el Congreso anulara la elección presidencial⁵⁶ en la que había resultado ganador el candidato de la oposición, el periodista Otilio Ulate Blanco.

⁵⁶ Para 1944, el Tribunal Electoral dependía directamente del Secretario de Gobernación y el conteo de la elección presidencial debía ser ratificado por el Congreso. En 1946 se creó un Tribunal Electoral independiente pero sus veredictos seguían siendo sometidos a ratificación del Congreso, de tal suerte que en la elección de 1948, el propio Congreso -integrado por una mayoría oficialista- anuló la elección en la que había resultado ganador el candidato opositor.

Tras varias semanas, el movimiento encabezado por Figueres logró derrocar al gobierno, estableciendo así una Junta de Gobierno a la que se denominó Junta Fundadora de la Segunda República, la cual gobernó el país por 18 meses, durante los cuales convocó a una Asamblea Constituyente encargada de elaborar un nuevo texto constitucional que sustituyera al vigente, a cuya obsolescencia se atribuía en gran medida la corrupción por la cual se detonó el movimiento civil armado.

Para tal fin, una comisión de juristas nombrada por la Junta elaboró un proyecto de Constitución que consagraba un régimen semipresidencial; sin embargo la Asamblea Constituyente, de mayoría conservadora, estuvo en desacuerdo con la adopción de un régimen de tal naturaleza, aunque reconocían la necesidad de constituir al Poder Legislativo como contrapeso de un Poder Ejecutivo históricamente dominante.

Por esa razón, la mayoría conservadora decidió tomar como base la Constitución abrogada de 1871, a pesar de lo cual los constituyentes del Partido Social Demócrata, representantes de la ideología y posturas de la Junta Fundadora, lograron la inclusión de una considerable cantidad de propuestas. En opinión del jurista Rubén Hernández Valle, *“A final de cuentas se logró un texto equilibrado que respeta el régimen liberal de los derechos fundamentales pero a la vez introduce una cantidad importante de derechos prestacionales...”*⁵⁷.

Detonada por un levantamiento armado producto de la anulación de una elección ganada por la oposición, la elaboración de la Constitución de 1949 supuso grandes y profundas transformaciones al sistema político costarricense, que hasta ese entonces era regido por la Constitución de 1871.

La Carta Fundamental de 1871 establecía un sistema eminentemente presidencialista, en el que el Poder Ejecutivo constituía un poder supremo sin contrapesos efectivos. El Presidente era electo para periodos de cuatro años sin reelección inmediata; de igual manera se estableció un Poder Legislativo unicameral, cuyos miembros eran renovados

⁵⁷ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Reforma Política en Costa Rica*, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina*, IJ UNAM-Idea Internacional, México, 2008, pág. 459.

por mitades cada dos años, mientras que el Poder Judicial lo formaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por un presidente, siete magistrados y un fiscal.

A lo largo de su vigencia,⁵⁸ la Constitución de 1871 fue objeto de una gran cantidad de reformas que permitieron su adecuación a las circunstancias y a las problemáticas existentes en diferentes momentos, en materias tales como división territorial, relaciones exteriores, monopolios, suspensión de garantías, sistema electoral, así como la introducción de un capítulo de garantías sociales en 1943; sin embargo, como la preeminencia del Ejecutivo por encima de los otros Poderes fue uno de los detonantes del conflicto de 1948, era clara la necesidad de modificar el régimen político en la nueva Constitución.

Si bien en la Constitución de 1949 no se eliminó el sistema presidencialista, sí se limitó su poder, tal y como lo expresa Rubén Hernández Valle al señalar que la Constitución *“moderó el régimen presidencialista a ultranza que consagraba la carta política de 1871”*⁵⁹.

Entre los cambios más importantes introducidos por la Constitución de 1949 destaca en primer lugar la abolición de su ejército y la asimilación de la estructura de su sistema presidencialista a la de los sistemas semiparlamentarios, lo que se ejemplifica en el hecho de que el Poder Ejecutivo dejó de ser unipersonal y ahora las funciones administrativas son ejercidas de manera conjunta con los respectivos secretarios de Estado, a quienes se les denomina ministros y que son nombrados y removidos del cargo libremente por el Presidente.

Otro ejemplo fue la creación de un Consejo de Gobierno, encabezado por el Presidente de la República e integrado también por sus ministros, cuyas funciones son esencialmente deliberativas y de consulta y toma de decisiones de los asuntos políticos más importantes.

⁵⁸ La Constitución de 1871 rigió en Costa Rica hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1949, con excepción de tres periodos dictatoriales: de 1876 a 1882, de 1892 a 1894 y de 1917 a 1919, por lo que su vigencia efectiva fue de 68 años en total.

⁵⁹ HERNÁNDEZ VALLE en ZOVATTO y OROZCO HENRÍQUEZ (coords.), op, cit, pág. 459.

A pesar de la asimilación del sistema costarricense a los sistemas semiparlamentarios en muchos aspectos de su estructura y funcionamiento, se mantuvo al Presidente de la República como la figura preeminente en el ejercicio de gobierno.

Pero las reformas no recayeron exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo; en el ámbito del Poder Legislativo se sustituyó la denominación del Congreso por el de Asamblea Legislativa y se le otorgó la facultad de interpelar y censurar a los ministros, lo que representa un claro mecanismo de control político. Así también se dotó a la Asamblea de la facultad para realizar investigaciones sobre cualquier asunto y finalmente se constitucionalizó a los partidos políticos, que anteriormente se organizaban sólo para los procesos electorales.

Otras modificaciones de importancia contenidas en la Constitución de 1949 fueron la elevación a rango constitucional de algunas instituciones descentralizadas, dotándolas de autonomía de gobierno y administrativa, así como la creación de la Contraloría General de la República, órgano constitucional autónomo encargado de la fiscalización de la hacienda pública.

También se creó el Tribunal Supremo de Elecciones, al que corresponden las funciones electorales que antes correspondían al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa; se otorgó autonomía a los municipios -administrados hasta entonces por el Ejecutivo Federal-; se estableció un sistema electoral de dos vueltas, en el que se requiere el 40% más uno de los votos para ganar la elección y se permitió la reelección presidencial pero no inmediata, sino una vez transcurridos dos periodos.

Al igual que la Constitución de 1871, la Constitución vigente de Costa Rica ha sido objeto de una considerable cantidad de reformas a lo largo de su vigencia. Entre las más importantes figuran la de 1968, en la que se otorgó a los tratados internacionales un rango superior a las leyes y se prohibió toda clase de discriminación contraria a la dignidad humana. Así también la de 1969, en la que se suprimió la independencia de las instituciones autónomas descentralizadas, conservando únicamente su autonomía administrativa. Con esta última reforma se privó a dichas instituciones de la independencia que el texto original de 1949 les otorgaba, en virtud de que se habían convertido en verdaderos cotos de poder opuestos al Ejecutivo.

También en 1969 se prohibió la reelección presidencial en forma absoluta, reforma que fue revertida y declarada inconstitucional por la Sala Constitucional en el año 2003, razón por la cual se estatuyó de nueva cuenta la reelección con un plazo de espera de dos periodos, tal y como la contemplaba el texto original de la Constitución de 1949.

En 1989 se estableció la jurisdicción constitucional y se atribuyó a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia la competencia para conocer y resolver los conflictos entre Poderes y los recursos de inconstitucionalidad, amparo y habeas corpus. Por otro lado, en 1997 se estableció la obligación de los partidos políticos de contar con principios de organización y funcionamiento interno democráticos.

Finalmente, pero no de menor importancia, en el año 2002 se introdujeron mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa popular y el referendo para aprobación, modificación y derogación de leyes y de reformas constitucionales.

A nuestro juicio, la reforma del Estado costarricense en 1949 fue un proceso exitoso en tanto que a pesar de haberse derivado de un conflicto armado, logró su culminación con el consenso de fuerzas políticas previamente confrontadas. Tiene además el mérito de haber encontrado mecanismos de contrapeso efectivos y de haber logrado adaptar su sistema a las exigencias y retos de sus contextos históricos, logrando su reconocimiento como una de las democracias más antiguas del mundo.

III.4 ARGENTINA

III.4.1 CONSTITUCIÓN FEDERAL

La Constitución que rige a Argentina fue aprobada y sancionada en el año de 1853, estableciendo una forma de gobierno representativa, republicana y federal, con una separación de poderes o de funciones de poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su texto original, se estableció que el Presidente y el Vicepresidente de la República serían electos de manera indirecta por un Colegio Electoral, para ocupar el cargo por periodos de seis años, sin posibilidad de reelección inmediata (este sistema fue modificado en la reforma constitucional de 1994, a la que nos referiremos más adelante). Por su parte, el Poder Legislativo, al igual que en México, lo conformaban y conforman

aún una Cámara de Diputados que representa al pueblo, así como una de Senadores que representa a las Provincias y a la ciudad de Buenos Aires, mientras que el Poder Judicial lo encabeza la Corte Suprema de Justicia de la Nación, integrada por nueve miembros.

El sistema federal argentino, que abarca también un régimen municipal, tiene su origen a mediados del siglo XIX con la celebración de pactos, mediante los cuales las Provincias sentaron las bases para adoptar dicho sistema y para la promulgación de una Constitución federal que supuso el fin de las guerras civiles y los conflictos políticos, económicos y sociales.

El artículo 5 de la Constitución argentina dispone que cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; de igual forma el artículo 121 (104 en el texto original de 1853) establece que las facultades que no correspondan expresa o implícitamente al gobierno federal, así como las expresamente reservadas por pactos especiales al tiempo de su incorporación, corresponden a las Provincias, mientras que el artículo 122 (105 en el texto original) señala que las Provincias se rigen por sus propias instituciones locales, eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, a pesar de lo cual, se otorgó al gobierno federal la facultad de intervenir su territorio.

Durante los años posteriores a su entrada en vigor, la Constitución argentina fue objeto de algunas reformas de importancia, sobresaliendo la reforma de 1860, en la que se incorporó a la Provincia de Buenos Aires como parte integrante de la Federación⁶⁰ y se realizaron modificaciones tendientes a una mayor descentralización, entre las que se establecieron expresamente las causales para la intervención federal en las Provincias, a fin de evitar la discrecionalidad de las autoridades federales en el ejercicio de tal facultad.

⁶⁰ El movimiento secesionista de 1853 apartó a la Provincia de Buenos Aires del resto de las Provincias que integraron la Federación, al grado de que la Convención Constituyente de ese año se reunió en la ciudad de Santa Fe sin representación de la Provincia de Buenos Aires.

En ese sentido resulta necesario clarificar la distinción entre la Provincia y la ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires formó parte de la Provincia de Buenos Aires hasta 1880, año en que fue federalizada en un régimen similar al que el Distrito Federal mexicano tuvo hasta 1997. No obstante, ya en la Constitución de 1853 se había establecido a la ciudad de Buenos Aires como capital de la nación argentina.

Según el jurista argentino Antonio María Hernández, *“Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas argentinos sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado”*⁶¹ y es por esa razón que, señala, esos constitucionalistas designan a la Constitución argentina como de 1853 y 1860.

A lo largo del siglo XX, el orden constitucional argentino e incluso la vigencia misma de su Ley Fundamental se vieron alterados a causa de diversos golpes de Estado y la consecuente inestabilidad política, hasta la llegada al poder por la vía electoral de Raúl Alfonsín en 1983, en cuyo periodo también se registraron algunas insurrecciones militares y riesgos de golpes de Estado que finalmente no se consumaron. Tras la conclusión del periodo presidencial de Alfonsín, Carlos Saúl Menem asumió la presidencia para el periodo de 1989 a 1995.

Para la última década del siglo XX, un amplio sector de la sociedad y la mayoría de los partidos políticos coincidían en la necesidad de reformar la Constitución de 1853, por considerar que su contenido era obsoleto y había quedado rebasado, además de que establecía un fuerte sistema presidencialista con facultades y atribuciones que era necesario acotar.

Por ello en 1994, como resultado de los acuerdos plasmados en el denominado Pacto de Olivos entre el Presidente Menem y el ex Presidente y en ese entonces líder de la oposición, Raúl Alfonsín, se reunió en las ciudades de Santa Fe y Paraná una Convención Constituyente Federal con el objetivo de realizar modificaciones a la Constitución argentina, orientadas a una mayor descentralización del poder. Para tal efecto se establecieron grandes ejes temáticos, entre los que destacaron el federalismo y la autonomía municipal.

En el rubro del federalismo se otorgó a la ciudad de Buenos Aires una jerarquía similar a la de las Provincias, por lo cual se establecieron cuatro órdenes de gobierno, a saber,

⁶¹ HERNÁNDEZ, Antonio en TORRES ESTRADA, Pedro Y BARCELÓ ROJAS, Daniel (comps.), *La Reforma del Estado, Experiencia Mexicana y Comparada en las Entidades Federativas*, Ed. Porrúa, México, 2008, pág. 9.

gobierno federal, gobiernos de Provincias, gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y gobiernos municipales.

Por otro lado se incorporó la figura de un tercer senador por Provincia, que perteneciera al partido que obtuviese el segundo lugar en las elecciones, figura equivalente al senador de primera minoría en México; así también la elección directa de los senadores y la reducción del periodo para ocupar el cargo de nueve a seis años. Se estableció además que la intervención del gobierno federal en las Provincias sólo procedería por declaración del Congreso y que este podría aprobar o revocar la intervención que el Presidente de la República hubiese decretado durante los recesos del Congreso.

Se realizaron también modificaciones en materia de coparticipación de las contribuciones entre el gobierno federal y las Provincias, así como los principios federales del presupuesto de la Federación; se otorgó rango constitucional a las regiones, que son agrupaciones de Provincias con fines de desarrollo económico y social, al tiempo que se permitió a las propias Provincias la celebración de convenios internacionales por sí mismos o integrados en regiones, con conocimiento del Congreso Nacional y en tanto no fuesen incompatibles con la política exterior de la Nación, ni afectaran las facultades del gobierno federal en la materia⁶².

Especial mención merece el artículo 124, el cual señala que corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio; disposición que no podemos dejar de contrastar con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación.

Pero sin duda, entre las modificaciones de mayor impacto y trascendencia en la reforma constitucional de 1994 se cuenta el otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, la introducción de figuras de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular, la adopción de un sistema de elección directa a doble vuelta (ballotage), así como la reducción del periodo para ocupar el cargo

⁶² Para tal efecto, la Convención Federal Constituyente de 1994 realizó una distinción entre convenios y tratados, atribuyendo a los primeros un alcance más limitado.

de Presidente de la República de seis a cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata.

La reforma constitucional de 1994 es paradigmática, pues a pesar de la formación de una Convención Constituyente, no se redactó una nueva Carta Fundamental sino que se realizaron modificaciones y adiciones a la vigente que, como señalamos al principio del presente apartado, rige a la nación argentina desde 1853. Como dato adicional, la Convención realizó su labor en un periodo de 90 días en los que se reformaron veinticuatro disposiciones, se adicionaron veinte y se emitieron diecisiete normas transitorias⁶³.

III.4.2 CONSTITUCIÓN DE BUENOS AIRES

El artículo 5 de la Constitución Federal de Argentina señala a la letra que: *“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Como ya hemos señalado, la ciudad de Buenos Aires, establecida como capital de la República Argentina en la Constitución de 1853, formó parte de la provincia de Buenos Aires hasta el año de 1880, a partir del cual quedó bajo administración federal, otorgándosele una naturaleza jurídica muy similar a la del Distrito Federal en nuestro país⁶⁴.

Como parte de la reforma constitucional de 1994 se adicionó el artículo 129, mediante el cual la ciudad de Buenos Aires fue erigida como una ciudad autónoma y con una

⁶³ Véase MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Valoración de la Reforma Constitucional de 1994 en su Décimo Aniversario*, publicado en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 14, enero-junio, 2006.

⁶⁴ Hemos explicado ya en el Capítulo I del presente trabajo que en términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos y, según el artículo 122 del mismo Ordenamiento Supremo, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y locales.

naturaleza jurídica similar a la de las Provincias, en la que el jefe de gobierno sería elegido por voluntad popular. El texto de dicho precepto establece: **“Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.**

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

Derivado del contenido del artículo 129 y de la nueva naturaleza jurídica otorgada a la ahora ciudad autónoma de Buenos Aires, el Congreso Nacional convocó a las primeras elecciones para el mes de junio de 1996, en las que se eligió a los integrantes de la Convención Constituyente que elaboraría la Constitución local, así como al primer Jefe de Gobierno de la ciudad.

Tras sólo dos meses de trabajos y deliberaciones, la Convención Constituyente sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 1° de octubre de 1996. Es importante señalar que aunque el último párrafo del artículo 129 de la Constitución Federal hace alusión a un Estatuto Organizativo, la ciudad de Buenos Aires no cuenta con un Estatuto sino con una Constitución Política, por tratarse de una ciudad con naturaleza jurídica similar a la de las Provincias. Sobre este punto, el texto del Preámbulo de la propia Constitución bonaerense culmina con una suerte de aclaración al señalar: *“... sancionamos y promulgamos la presente Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires”.*

Sin lugar a dudas, las características más notorias de la reforma del Estado en Argentina son, en primer lugar, la conformación de un Congreso Constituyente que no redactó una nueva Ley Fundamental, sino que reformó y adicionó el texto vigente, logrando con ello una modificación profunda de su sistema. Y en segundo lugar la reforma política de la

ciudad de Buenos Aires, a propósito de lo cual conviene enfatizar que en nuestro país existen propuestas similares con relación al Distrito Federal.

III.5 BOLIVIA

III.5.1 REFERÉNDUM CONSTITUYENTE DE 2009

Después de una severa crisis política y económica, así como de un profundo descontento social que provocó incluso la dimisión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y el consecuente interinato de su Vicepresidente Carlos Mesa, Evo Morales asumió la presidencia de la República de Bolivia el 18 de diciembre de 2005, tras obtener poco menos del 53.74% de la votación en la primera vuelta de la elección presidencial.

A partir de la renuncia de Sánchez de Lozada a la Presidencia, cargo que ocupaba por segunda ocasión, la propuesta de organizaciones sociales, indígenas y campesinas de convocar a una Asamblea Constituyente que permitiera una transformación radical del Estado boliviano, cobró cada vez más fuerza a nivel nacional. Si bien dicha propuesta no logró concretarse durante la presidencia interina de Carlos Mesa, lo que sí se logró fue adicionar un nuevo artículo a la Constitución Política en el que se abrió la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente encargada de la redacción de una nueva Carta Magna, estableciéndose así que la convocatoria a dicha Asamblea se realizaría mediante una ley aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la República.

A partir de su llegada al poder, Evo Morales impulsó la formación de la Asamblea Constituyente y la redacción de una nueva Constitución, pero se vio obligado a negociar con la oposición el contenido de la ley mediante la cual se emitiría la convocatoria a la Asamblea, en virtud de que su partido, Movimiento al Socialismo (MAS), no tenía las dos terceras partes del Congreso Nacional. Como resultado de dicha negociación, el 6 de marzo de 2006 fueron promulgadas la Ley No. 3364 Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente⁶⁵, así como la Ley No. 3365 de Convocatoria a Referéndum

⁶⁵ En esta ley se estableció que la nueva Constitución debería ser aprobada por dos terceras de los votos de la Asamblea Constituyente.

Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales⁶⁶.

Con este marco legal como telón de fondo, el 2 de julio de 2006 se celebraron las elecciones a la Asamblea Constituyente, así como un referéndum sobre la aplicación de un régimen departamental autonómico. En las elecciones a la Asamblea Constituyente, el oficialista Movimiento al Socialismo se alzó con la mayoría absoluta de escaños al obtener el 50.7% de la votación, sin embargo no logró alcanzar, ni siquiera en alianza con algunas fuerzas políticas, las dos terceras partes necesarias para aprobar por sí mismo la nueva Constitución. Por su parte, en el referéndum sobre el régimen departamental autonómico, cuatro departamentos⁶⁷ se manifestaron a favor, mientras que cinco se pronunciaron en contra.

Así, el 6 de agosto de 2006 el Presidente Evo Morales inauguró en Sucre la Asamblea Constituyente, a la que se otorgó un plazo de entre seis y doce meses para elaborar la nueva Constitución y someterla a referendo popular. Para tal efecto se establecieron 21 comisiones o grupos de trabajo responsables de elaborar las propuestas de redacción; sin embargo, como era de suponerse, las discusiones al seno de la Asamblea Constituyente no fueron fáciles, siendo el primer gran obstáculo la aprobación de su propio Reglamento de Debates, respecto del cual asambleístas de Poder Democrático y Social (PODEMOS) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) interpusieron una demanda de nulidad en el que impugnaron el procedimiento de reformas a la Constitución, por la aprobación del artículo 1 del Reglamento de la Asamblea Constituyente, en el cual se declaraba a la Asamblea *originaria* y *plenipotenciaria*, así como el artículo 70 que establecía que las decisiones de la Asamblea serían adoptadas por mayoría de votos con excepción del texto final, que debería ser aprobado por dos terceras partes. El 18 de noviembre de 2006, el Tribunal Constitucional rechazó la demanda de nulidad.

⁶⁶ Esta ley, como su nombre lo indica, constituía la convocatoria a un referéndum sobre autonomías departamentales, propuesta política con la cual la oposición condicionó la emisión de la convocatoria y formación de la Asamblea Constituyente.

⁶⁷ Como ya lo señalamos en el Capítulo I del presente trabajo, el vocablo *departamentos* en la organización política de Bolivia, equivale a los estados o entidades federativas de México.

Entorpecidas sus labores en virtud de las diferencias entre las fuerzas políticas, la Asamblea Constituyente entró en receso en diciembre de 2006 sin lograr consenso sobre el contenido del artículo 70 de su Reglamento, referente a la modalidad de votación para aprobar la nueva Constitución Política, pues mientras los asambleístas del MAS proponían una fórmula mixta de votación, los de PODEMOS y Unidad Nacional (UN) proponían que casi todas las decisiones se adoptaran con la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea, es decir, la divergencia radicaba cardinalmente en la correlación de fuerzas al seno de la Asamblea, pues la propuesta de MAS le permitiría al oficialismo adoptar las decisiones por sí solo y sin necesidad de consensos, mientras que la propuesta de los opositores PODEMOS y UN implicaba que toda decisión adoptada tendría necesariamente que contar con su aprobación y, por otro lado, estarían en posibilidad de evitar la aprobación de decisiones con las que no estuvieran de acuerdo. La Asamblea entró así en una especie de parálisis en la que no pudo siquiera aprobar su propio reglamento de debates, menos aún redactar el nuevo texto constitucional.

Sobre este tema resulta sumamente ilustrativa la opinión externada por la Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) al señalar: *“El sistema de votación era clave. La mayoría absoluta permitiría al oficialismo direccionar el texto de la futura constitución, mientras que la oposición exigía el respeto de la ley de convocatoria que obliga a que el texto sea aprobado por dos tercios de voto con los que no cuenta el partido de gobierno. Los desacuerdos ahondaron la confrontación política y regional en Bolivia, provocando la mayor crisis política que enfrentó el Presidente Evo Morales durante su primer año de gobierno”*⁶⁸.

En ese contexto, el 10 de enero de 2007 Movimiento al Socialismo finalmente aceptó que las decisiones de la Asamblea fuesen aprobadas por las dos terceras partes, a cambio de un compromiso por escrito de la oposición para desempañar el debate, razón por la cual, el 2 de febrero, MAS propuso la conformación de una comisión de concertación que buscara los acuerdos necesarios entre las fuerzas políticas con relación a los artículos que no logran la aprobación de las dos terceras partes.

⁶⁸ Informe de la Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano, Referéndum Nacional Constituyente 2009, pág. 11.

Una vez integrada, la comisión intentó agilizar las labores de la Asamblea Constituyente a fin de que, según relata la Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano, todas las etapas para la aprobación de la nueva Constitución estuvieran cumplidas antes del 2 de julio de 2007 y los temas sin consenso fueran incluidos en una consulta popular.

Como era de suponerse, los esfuerzos de la comisión fueron infructuosos, pues la meta del 2 de julio no sólo no fue alcanzada sino que además, el 6 de agosto, la Asamblea Constituyente cumplió un año en funciones, estancada en medio de profundas divergencias entre el oficialismo y la oposición y *“sin haber aprobado ni una sola línea del texto constitucional”*⁶⁹. Por esa razón y consciente del estancamiento de la Asamblea, el Congreso modificó unos días antes (el 2 de agosto) la Ley No. 3364 Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, prorrogándola hasta el 14 de diciembre de 2007; a pesar ello, el 23 de agosto la Asamblea se suspendió y la oposición convocó a paros, de tal suerte que Bolivia se sumergió en una nueva crisis política.

Ante esta situación, el 26 de octubre de 2007 el Vicepresidente de la República, Álvaro García, convocó a las autoridades del opositor departamento de Chuquisaca (cuya capital es la ciudad de Sucre) a lograr un acuerdo que impidiera la disolución de la Asamblea Constituyente, subrayando que al seno de la comisión creada por el Ejecutivo para dirimir las divergencias entre las fuerzas políticas representadas en el Constituyente, se habían logrado importantes acuerdos tales como la conformación de un Estado plurinacional y comunitario, la instauración de un sistema económico mixto y cuatro niveles de autonomías, a saber, departamentales, regionales, municipales e indígenas. No obstante, la demanda de Sucre de constituirse como sede de todos los poderes, obligó a crear una subcomisión que atendiera el conflicto entre las regiones de Chuquisaca y La Paz.

Como resultado del diálogo y las negociaciones, el oficialismo propuso que la nueva Constitución incluyera a Sucre como capital histórica de Bolivia y que además de ser sede del Poder Judicial (como lo es en la actualidad), lo sería también de la Corte Nacional Electoral, mientras que La Paz se mantendría como sede del Ejecutivo y del Parlamento, aunque en el caso de este último las sesiones de apertura y clausura, así como las de honor se realizarían en Sucre. Adicionalmente el gobierno de Evo Morales se

⁶⁹ Informe de la Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano, Referéndum Nacional Constituyente 2009, pág. 12.

comprometía a erogar recursos para la construcción de un aeropuerto internacional en dicha ciudad. A pesar de estas propuestas, el 29 de octubre (tres días después del llamado del oficialismo a no romper el diálogo), las autoridades de Sucre ratificaron que únicamente permitirían que la Asamblea reanudara sus sesiones en esa ciudad, si se incluía en la agenda el tema de su consolidación como capital del país.

En el marco de una crisis política de gran envergadura y el rechazo de la oposición a las propuestas del gobierno central, la Asamblea Constituyente se instaló en un cuartel militar en la ciudad de Sucre el 22 de noviembre de 2007, en medio de grandes disturbios y con la asistencia de 145 de los 255 constituyentes, todos miembros del oficialismo y sus aliados y sin presencia de la oposición. Dos días después, en ausencia de la oposición, la mayoría oficialista votó el proyecto de nueva Constitución en lo general y posteriormente, el 9 de diciembre en la ciudad de Oruro, aprobó en lo particular los 411 artículos del proyecto de Carta Magna. De esa manera, la Asamblea Constituyente hizo entrega de la nueva Constitución al presidente del Congreso el 14 de diciembre de 2007 y al día siguiente fue recibida oficialmente por el presidente Evo Morales en un acto masivo en La Paz.

Al inicio de 2008 la oposición mantuvo su rechazo al proyecto de nueva Constitución y anunció que impedirían con sus votos que el Congreso aprobara el llamado a referéndum sobre ese texto. En respuesta, el sector campesino realizó una manifestación en el Congreso durante la sesión del 28 de febrero de 2008, con el objeto de presionar a la oposición para aprobar la nueva Carta Fundamental. En dicha sesión el MAS y sus aliados aprobaron la convocatoria a dos referendos para aprobar la nueva Constitución, al tiempo que desautorizaron las consultas autonómicas convocadas en cuatro departamentos. No obstante, el 7 de marzo la Corte Electoral suspendió los referendos constitucionales y rechazó la consulta autonómica del opositor departamento de Santa Cruz.

Además de la intención de Sucre de constituirse como capital del país, la crisis política de Bolivia se había recrudecido a causa de la campaña encabezada por las autoridades de Santa Cruz, a favor de un estatuto que garantizara la autonomía de esa región, lo que representó un ríspido enfrentamiento entre la oposición y el oficialismo que provocó incluso la intervención de la OEA en calidad de mediadora. A pesar de ello, el 4 de mayo

se celebró el referéndum en Santa Cruz, resultando finalmente ratificado el estatuto de autonomía al que el gobierno de Evo Morales calificó como secesionista.

Sin duda la ratificación del estatuto de autonomía de Santa Cruz constituyó un duro revés al gobierno del Presidente Morales, a lo que días después, el 8 de mayo, se sumó la sorpresiva aprobación en el Senado (integrado por una mayoría opositora) de la Ley No. 3850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular, mediante la cual los mandatos del Presidente Morales y el Vicepresidente Álvaro García, (quienes concluirían su periodo en enero de 2011), así como de los prefectos de las nueve regiones o departamentos del país (Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija) podrían ser revocados si así lo decidía un porcentaje mayor a la votación recibida por ellos en los comicios en los que resultaron electos, porcentaje que en el caso del Presidente Morales y el Vicepresidente García equivalía al 53.74% (alrededor de un millón 544 mil 374 votos).

Aunque el Presidente Morales contaba con un plazo de diez días para vetar la ley, el 12 de mayo decidió convocar al referéndum revocatorio de su mandato, el del Vicepresidente y el de los prefectos; era la primera vez en la historia que Bolivia celebraba un referéndum revocatorio.

El 10 de agosto de 2008 se celebró el referendo en el que el Presidente Evo Morales fue ratificado con un respaldo del 67.4%. Fueron ratificados además los prefectos de siete de las nueve regiones, incluidos los autonomistas de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija; sin embargo los también opositores de La Paz y Cochabamba no lograron la ratificación. El Presidente Morales superaba de esa manera una de las más duras embestidas de la oposición en su contra, pero ello no garantizaba el fin de los obstáculos para la entrada en vigor de la nueva Constitución boliviana.

El 28 de agosto, Evo Morales expidió un decreto por el que convocó a un nuevo referéndum para aprobar la Constitución y otro para dirimir la extensión de los latifundios expropiables, tema en el cual no se había alcanzado consenso al interior de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, la Corte Electoral suspendió dicha convocatoria bajo el argumento de que existían impedimentos legales para su celebración.

Tras 18 días de negociaciones y con la asistencia de organismos internacionales en calidad de observadores, el 5 de octubre se vislumbró una salida a la crisis política con la conclusión de un proceso de diálogo entre el presidente Evo Morales y los prefectos autonomistas, en el que se lograron avances significativos en el tema de las reformas autonomistas; el diálogo entre el oficialismo y el bloque opositor finalmente se había restablecido.

El 20 de octubre el Presidente Morales encabezó una marcha con miles de seguidores que llegaron a La Paz para exigir al Congreso Nacional que aprobara la ley relativa a la convocatoria a referendo constitucional. Con los canales de diálogo abiertos de nueva cuenta, se alcanzó un acuerdo entre el oficialismo y el bloque opositor en el que se pactó que el Presidente podría postularse a una única reelección. De esa manera, el 21 de octubre de 2008, el Presidente Evo Morales promulgó la ley para convocar a un referendo sobre la nueva Constitución, a celebrarse el 25 de enero de 2009.

Cabe destacar que el referéndum no se limitó a la aprobación de la nueva Constitución, sino que en primer lugar se consultó a la ciudadanía sobre el artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, referente a la prohibición de los latifundios y la doble titulación de las tierras y que, como señalamos anteriormente, no había alcanzado la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Constituyente. En segundo lugar se consultó a la ciudadanía si estaba de acuerdo en refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado presentado por la Asamblea Constituyente, y que la misma fuese promulgada y entrara en vigor como nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano, incorporando el resultado de la consulta sobre el artículo 398, materia del mismo referéndum.

Según datos oficiales de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia, la nueva Constitución fue aprobada por el 61.43% (2 millones 64 mil 417 votos), frente al 38.57% (1 millón 296 mil 175 votos) que se pronunció en contra, con un porcentaje de participación del 90.24% del padrón electoral, un índice de abstención del 9.76% y una votación válida del 95.70% (3 millones 360 mil 592 votos)⁷⁰.

⁷⁰ Fuente: portal electrónico de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia, http://www.cne.org.bo/proces_electoral/RefConstitucion2009/

En la nueva Constitución de Bolivia destacan modificaciones a la conformación de los poderes, el régimen económico, los recursos naturales, el régimen agropecuario, el régimen de autonomías, el control social, el sistema de justicia, la reelección presidencial, así como la integración de los grupos indígenas con pleno respeto a sus costumbres; en síntesis una profunda reforma a toda la estructura del Estado boliviano, que por si fuera poco incluyó la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales.

El alto índice de participación en el referéndum constituyente es un aspecto simbólico y desde nuestra perspectiva ejemplar, además de que sirve de fundamento y ejemplo a nuestra idea de que en un tema de interés nacional como lo es una reforma del Estado, la participación de los gobernados debe ser considerada como imprescindible.

Ahora bien, la explicación detallada de todo el proceso constituyente de Bolivia, responde a la intención de mostrar las dificultades políticas que un proceso de reforma del Estado puede afrontar en un contexto de polarización social, así como el desgaste que todo ello puede significar para una sociedad.

La experiencia boliviana nos muestra que para entrar en un proceso de reforma del Estado, de suyo complejo, es fundamental tomar en consideración el contexto social y político y la manera en que este influirá en su desarrollo y culminación, así como las posibles consecuencias de su fracaso, más aún cuando se trata de un contexto marcado por la confrontación, como fue el caso de la nación sudamericana.

CAPÍTULO IV

LA CONSTITUCIÓN Y LA REFORMA DEL ESTADO

IV.1 PROPUESTAS PARA EMPRENDER UN PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Con el antecedente del fracaso del proceso de reforma del Estado a través de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y la Ley para la Reforma del Estado, al cual ya nos hemos referido en el Capítulo II, el tema de la reforma del Estado recobró fuerza en 2009, en el marco de un proceso electoral intermedio que se caracterizó por tres aspectos fundamentales: 1) el alto índice de abstencionismo, producto de un fenómeno de inconformidad y descontento hacia los gobernantes y en general hacia los partidos políticos, del cual a su vez se generó una gran difusión a la propuesta de anular el voto o de no acudir a votar; 2) la injerencia y la aplastante fuerza de los gobernadores en sus respectivas entidades (con excepción de los casos de Sonora y Querétaro) y 3) la avasalladora victoria del Partido Revolucionario Institucional, lo que constituye su resurgimiento, no como resultado de su supuesta reconstrucción o su quimérica modernización, sino primordialmente por los fracasos de los gobiernos del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática⁷¹.

El primer paso en este nuevo impulso al tema de la reforma del Estado tuvo lugar con las propuestas que el Senador Manlio Fabio Beltrones dio a conocer ante los medios de comunicación en marzo de 2009, propuestas que fueron conocidas como las ocho erres; sin embargo, el tema quedó como un pendiente en la agenda política, pues como era de esperarse, toda la atención se centró en las elecciones intermedias celebradas en el mes de julio de ese año.

⁷¹ Otro aspecto que caracterizó al proceso electoral de 2009, fue sin duda la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de conflictos en todas las etapas del proceso. Como muestra de ello, podemos recordar los casos resueltos por el TEPJF que mayor cobertura y difusión mediática tuvieron, a saber, la designación del candidato del PRD a la Jefatura Delegacional en Iztapalapa tras un proceso interno plagado de irregularidades; la solicitud de anulación de la elección del Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo por rebasar el tope de gastos de campaña, así como la impugnación de la elección del Gobernador de Sonora. Las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral no solamente fueron polémicas y fuertemente cuestionadas, sino que también lo sometieron a un fuerte desgaste y a la pérdida -o al menos reducción- de su credibilidad.

Sin embargo, tras las elecciones y ya con una nueva Legislatura instalada, el 24 de noviembre de 2009 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM entregó al Senado, por encomienda del Instituto Belisario Domínguez (antes Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado), un conjunto sistemático de propuestas para la reforma del Estado, cuyo principal enfoque es el de la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano.

Pero el verdadero detonante de la discusión de la reforma del Estado fue indudablemente la iniciativa que el Presidente de la República entregó al Senado el 15 de diciembre de 2009, precisamente el último día del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año Legislativo de la LXI Legislatura. La iniciativa presidencial no solamente tuvo la virtud de ser la de mayor impacto mediático, sino también la de provocar que los grupos parlamentarios en el Senado de la República elaboraran sus propias propuestas en la materia. Así, el llamado Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA), otrora conocido como Frente Amplio Progresista y que aglutina al Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, presentó su iniciativa el 18 de febrero de 2010, mientras que el Partido Revolucionario Institucional lo hizo el 23 de febrero; finalmente el Partido Verde Ecologista de México presentó su iniciativa el 4 de marzo.

En un principio se difundió la idea de que la propuesta del IIJ y la iniciativa presidencial eran propuestas de reforma del Estado, lo que consideramos equivocado en virtud que se enfocan a las relaciones entre poderes y la participación ciudadana, pero no son en realidad propuestas de reforma integral del Estado, es decir, son propuestas que abarcan únicamente algunos aspectos de todo lo que debe contemplar la reforma del Estado mexicano.

A pesar de que con el tiempo ha quedado claro que se trata solamente de una reforma del poder público, diversos actores políticos han reconocido la necesidad de realizar también reformas constitucionales relativas a otros temas de trascendencia, con la idea de que la discusión y eventual aprobación de la reforma política sea el inicio de una reforma del Estado mucho más extensa, cuya dinámica y metodología consista en realizar grandes reformas temáticas a la Constitución de manera sucesiva. Tal fue la dinámica que adoptó el proceso de reforma del Estado de 2007 en la CENCA, un proceso gradual de reforma integral, aunque sus resultados no fueron los esperados. Sin embargo el proceso que hoy

nos ocupa contempla solamente una parte de la universalidad de temas que debe abarcar la reforma del Estado y, en opinión de muchos, lo hace de manera incompleta.

Innegablemente la iniciativa presidencial ha marcado los temas y el rumbo que habrán de tomar las discusiones; por ello el análisis de las propuestas desde el punto de vista jurídico no puede dejar de lado algunas consideraciones de carácter político que necesariamente están implícitas. Con esta idea en mente, en los siguientes apartados enunciaremos las propuestas más importantes de la reforma política y expondremos nuestras opiniones y puntos de vista sobre sus alcances e implicaciones.

IV.2 LA REFORMA POLÍTICA

IV.2.1 Las Ocho Erres

Las propuestas que el Senador Beltrones planteó en marzo de 2009, conocidas como las ocho erres en razón de su letra inicial, no constituyeron en realidad un planteamiento de reforma del Estado, sino únicamente de reforma política que se circunscribe más bien a la relación entre poderes y entre gobernantes y gobernados. En virtud de que el Senador no presentó iniciativa alguna, estas propuestas no fueron otra cosa que una declaración mediática cuya única virtud fue reimpulsar el tema de la reforma del Estado y poner sobre la mesa temas que indudablemente son de interés.

Tales propuestas fueron:

- Ratificación de los integrantes del gabinete presidencial por parte del Senado, para asegurar que al frente de las instituciones se encuentre la gente más capacitada y apta y no solamente los más cercanos y leales al Presidente de la República.
- Reducción del número de integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores. En la primera se eliminarían cien Diputados de representación proporcional, mientras que en la segunda se suprimiría la figura de los Senadores de Lista Nacional.

- Reelección inmediata de legisladores y munícipes, para que los ciudadanos puedan premiar o castigar el correcto o incorrecto ejercicio del cargo.
- Reorganización del Gobierno Federal para reducir el dispendio, evitar duplicidades y que el Gobierno funcione mejor y cueste menos.
- Referéndum en reformas constitucionales de trascendencia, para garantizar la participación ciudadana en asuntos de interés nacional.
- Revocación de mandato, para otorgar a los ciudadanos la capacidad de exigir cuentas y responsabilidades a los gobernantes, pero lo suficientemente acotado como para evitar el abuso de este instrumento.
- Rendición de cuentas, estableciendo a la Auditoría Superior de la Federación como la única instancia responsable de combatir la corrupción de gobernantes, y fortaleciéndola con más facultades.
- Regulación económica moderna, que incluye autonomía funcional y operativa de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Federal de Competencia (COFECO) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), para recuperar la capacidad rectora del Estado.

Las ocho erres llamaron inmediatamente la atención por varias razones. En primer lugar, se trataba de propuestas novedosas para un priista formado en el viejo régimen hegemónico y autoritario de su partido; en segundo lugar porque en realidad las propuestas no son nuevas y desde hace muchos años se han venido presentando iniciativas de legisladores de todos los partidos en relación con varias de esas figuras. Por otro lado, se cuestionó si la pretensión política del Senador Beltrones era lograr una presencia y peso en un eventual gobierno priista, ante las altas probabilidades de que el PRI recupere la presidencia en el 2012 y las bajas probabilidades de que él sea el candidato.

En virtud de que, como ya hemos señalado, las ocho erres no fueron otra cosa que una declaración mediática de impacto, no nos detendremos a analizar cada una de las propuestas; únicamente comentaremos que resulta interesante analizar cuántas de las propuestas del Senador Beltrones estaría realmente dispuesto a impulsar su partido, ante la sólida posibilidad de su regreso a la Presidencia de la República. ¿Realmente estaría dispuesto el PRI o cualquier otro partido, a impulsar la figura de la revocación del mandato estando en la Presidencia? ¿Estaría dispuesto un Presidente de la República a que el Senado ratifique a sus colaboradores, más aún tratándose de un Senado como el actual, dominado por Beltrones a pesar de que el PAN es el partido que posee el mayor número de Senadores?

IV.2.2 Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

La propuesta que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios entregó al Senado de la Republica el 24 de noviembre de 2009 es, según el texto del propio documento, un conjunto sistemático de propuestas para la reforma del Estado, cuyo principal enfoque es el de la actualización de la forma de gobierno. El Instituto afirma que para la elaboración del documento tomó en consideración las propuestas de partidos políticos nacionales y de legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, así como las recomendaciones de reforma institucional que desde hace tiempo han surgido en el seno del propio Instituto.

Nuestra primera crítica al documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas es que carece de un diagnóstico de los problemas que aquejan a nuestro sistema político, lo que desde nuestra perspectiva resultaría fundamental para comprender de mejor manera los fundamentos y la orientación de sus planteamientos.

Es de señalar también que las propuestas del Instituto son coincidentes con muchas de las anteriormente dadas a conocer por el Senador Beltrones, aunque como es de suponerse, son presentadas con mucha mayor profundidad y claridad. No podemos dejar de mencionar que, como señala el propio Instituto en su documento, existieron diferencias entre sus investigadores en ciertos aspectos puntuales que pudieron ser superados mediante el diálogo y la tolerancia, lo que llevó a incluir en su texto la opinión mayoritaria de sus investigadores. Un ejemplo muy claro de lo anterior lo constituye el hecho de que

una de las propuestas es la inclusión del referéndum constitucional potestativo y obligatorio, a pesar de que un investigador como el Dr. Miguel Carbonell no es partidario de tal figura, a la que califica como una fórmula gastada.⁷²

El documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas se divide en cuatro ejes fundamentales, a saber: relaciones entre poderes, fortalecimiento del Poder Legislativo, reordenación entre funciones de Estado y de gobierno, así como fortalecimiento del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes.

Dentro del primer apartado –Relaciones entre Poderes- el Instituto propone el control político de los nombramientos de los funcionarios del Estado, del gobierno y la administración por las Cámaras del Congreso de la Unión, el establecimiento de un servicio civil de carrera en la administración pública federal, la creación de una Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas, facultada para pronunciarse sobre los cambios en la organización y procedimientos del Poder Ejecutivo y demás órganos públicos del Estado; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por las Cámaras del Congreso de la Unión y su control continuo en comisiones, la aprobación del Presupuesto de la Federación por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y no sólo por la de Diputados, la interpelación y recomendación de rectificación del informe presidencial por parte del Congreso de la Unión, el derecho de voz del Ejecutivo en las Cámaras del Congreso de la Unión, la iniciativa preferente del Ejecutivo, el sistema de sustitución del Presidente de la República por ausencia absoluta, así como la responsabilidad política del Presidente y de los altos mandos del Poder Ejecutivo Federal por violación grave a la Constitución.

En su segundo apartado –Fortalecimiento del Poder Legislativo- el Instituto expone la conveniencia de incrementar la representación de la nación de la Cámara de Diputados, así como la representatividad territorial del Senado; en esa lógica plantea que para conservar su registro, los partidos políticos deberán obtener 2% de los votos emitidos en al menos 2/3 partes de las entidades federativas. Asimismo propone que para poder participar en la asignación de diputados de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el 2% de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría.

⁷² Cfr. CARBONELL, op. cit., pág. 328.

Por otro lado, propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión⁷³, pero limitando el número de reelecciones inmediatas de los diputados hasta en tres ocasiones y de los senadores en una ocasión. En el caso de los diputados de representación proporcional plantea que las listas de los partidos políticos para diputados electos por este principio no se formen por la designación de los propios partidos, sino estableciendo un orden de preferencia basado en el número de votos obtenido por los candidatos que compitieron en distritos de mayoría.

En cuanto a la modificación del número de miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, el IJ propone no hacer modificaciones para 2012 y volver a analizar el tema en el año 2015, término en el que se habrá de evaluar si con el resto de las modificaciones el Congreso pudo realizar con mayor eficacia un control continuo de la aplicación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. No obstante, propone sustituir a los treinta y dos senadores de lista nacional por senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los Estados, a propuesta de los gobernadores.

De igual forma, el IJ propone la participación de la Cámara de Diputados en la ratificación de los tratados internacionales, así como la precisión de su jerarquía normativa y el control previo de su constitucionalidad mediante la legitimación de ciertos sujetos para impugnar la posible inconstitucionalidad del tratado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Siguiendo con el segundo apartado, el IJ propone un reordenamiento de la organización y funcionamiento interno del Congreso de la Unión mediante la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la derogación (sic) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la expedición de un Reglamento de Debates, la revisión de las normas que regulan las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores relativas a la desaparición de poderes y al surgimiento de conflictos entre órganos de un mismo estado, así como el establecimiento a nivel constitucional de un sistema de fuentes en el ámbito

⁷³ El texto original de la Constitución de 1917 permitía la reelección de diputados y senadores. Sin embargo la reforma al artículo 59 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, durante la presidencia sustituta de Abelardo L. Rodríguez, prohibió la reelección legislativa inmediata exceptuando el caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio del cargo.

parlamentario. De igual forma propone fortalecer a las presidencias y mesas directivas, diseñar a la Junta de Coordinación Política para ser un órgano de conciliación y concertación y no como un órgano decisorio por encima del Pleno (como actualmente sucede), fortalecer el régimen de incompatibilidades, regular la participación de ciudadanos en las discusiones en comisiones, así como legislar en materia de grupos parlamentarios y regular la figura de la iniciativa legislativa ciudadana para que, bajo ciertos requisitos, exista la obligación de dictaminarlas y votarlas, entre varias propuestas más en materia de sistematización de las fuentes de derecho parlamentario, facultades y procedimientos del Poder Legislativo y servicios de apoyo parlamentario.

En cuanto a su tercer apartado –Reordenación entre Funciones de Estado y de Gobierno– el IIJ hace hincapié en la necesidad de distinguir las funciones de persecución del delito y de representación social. Para ello propone transformar a la Procuraduría General de la República en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado, encargado de la función persecutoria de los delitos (considerada como función de Estado), mientras que el Ministerio Público (dependiente del Poder Ejecutivo Federal) se encargaría de la función de representación social. Es evidente que bajo este esquema, el Ministerio Público sería una institución independiente de la Fiscalía General, la que a su vez estaría encabezada por un Fiscal General y un órgano colegiado denominado Consejo de la Fiscalía General. Asimismo propone la creación de la Policía Nacional de Investigación, que no estaría bajo el mando de la Fiscalía General, sino de la Secretaría del Interior.

Por otro lado, el IIJ propone establecer a la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo que asuma funciones administrativas de auditoría y fiscalización de recursos públicos, así como funciones jurisdiccionales de determinación de responsabilidades contables, con autonomía presupuestal y una integración colegiada compuesta por cinco miembros denominados auditores mayores o superiores.

Como podemos observar, este apartado del documento del IIJ contiene propuestas de modificaciones estructurales profundas a dos instituciones de gran relevancia por las materias de que se ocupan, como lo son el Ministerio Público, encargado de la procuración de justicia y la Auditoría Superior de la Federación, encargada de la fiscalización de los recursos públicos, propuestas que no solamente se enmarcan en el

rubro de las relaciones entre poderes, sino también en la reestructuración de las instituciones del poder público.

En el cuarto y último apartado –Fortalecimiento del Control de los Ciudadanos sobre sus Gobernantes-, el Instituto propone el reconocimiento de las leyes de desarrollo constitucional, planteadas como leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, cuyo propósito es promover entre los legisladores la estabilidad del texto constitucional, manteniendo abierto el proceso para la evolución equilibrada y progresiva de la Constitución y para cuya aprobación se requeriría del voto de las 2/3 partes de cada una de las Cámaras.

Propone también la reelección de legisladores locales y de los integrantes de los ayuntamientos, el establecimiento de la figura del referéndum como obligatorio para cuestiones concernientes a la modificación de la forma de gobierno y como potestativo para otros temas constitucionales, pero sin otorgar al Presidente de la República la facultad de convocar a un referéndum constitucional.

Finalmente, el IJ propone la creación de un Consejo de Estado, facultado para emitir decretos ley en situaciones extraordinarias y de esa manera suplir las omisiones legislativas en materia constitucional. Este Consejo de Estado estaría orgánicamente vinculado al Presidente de la República, con competencia para suplir transitoriamente la omisión del Poder Legislativo y de las entidades federativas en el cumplimiento de los tiempos y contenidos para la actualización del marco constitucional, así como para suplir transitoriamente omisiones normativas de los órganos constitucionales autónomos. Funcionaría en Pleno y en Salas y estaría integrado por los Ministros en retiro de la SCJN, además de aquellos quienes se hayan desempeñado como jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ex directores del Banco de México y ex rectores de la UNAM. Los ex presidentes de la República tendrían la calidad de miembros honorarios, con voz pero sin voto y sólo cuando haya transcurrido al menos un periodo de gobierno después de concluido el propio.

Evidentemente la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas no constituye una iniciativa ante el impedimento constitucional de presentarla con tal carácter, es por ello que no profundizaremos en el análisis de todas sus propuestas. Sin embargo no

dejaremos pasar la oportunidad de realizar algunos comentarios y observaciones que estimamos importantes en relación a varias de ellas.

En primer lugar, consideramos que el control político de los nombramientos de los funcionarios del Estado, del gobierno y la administración por las Cámaras del Congreso de la Unión -lo que no es otra cosa que la ratificación de los Secretarios de Estado por parte del Congreso-, podría resultar en la especie un mecanismo que fomente el reparto por cuotas partidistas, lo que lejos de hacer más eficiente el trabajo en el ámbito del Poder Ejecutivo, lo entorpecería o incluso lo volvería inoperante en determinados ámbitos, pues el Jefe del Ejecutivo podría encontrar oposición ente sus propios secretarios de Estado. A pesar de que los objetivos centrales de esta propuesta son combatir el amiguismo y el compadrazgo, así como garantizar que a los cargos públicos acceda la gente más capacitada y no los incondicionales del presidente en turno, consideramos que con la manera en que se conduce la política en nuestro país, en lugar de un mecanismo de contrapeso, esta propuesta devendría en un debilitamiento del Ejecutivo frente al Congreso, lo que no sería tan grave si se propusiera cambiar de un sistema presidencialista a un sistema parlamentario o semiparlamentario, pero no es el caso.

En cuanto a la reelección de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el mecanismo que propone el IJJ permitiría la reelección de diputados hasta en tres ocasiones y de senadores en una ocasión, con lo cual el período para ocupar ambos cargos legislativos podría ser de hasta 12 años. Sin embargo este esquema no necesariamente constituiría una herramienta ciudadana para premiar o castigar el desempeño de la función, pues nada garantizaría que un partido volviese a postular al legislador para que pudiese ser reelecto. Por otro lado se podría fomentar el clientelismo electoral en torno a un legislador que aspire a ser reelecto en su cargo, con lo que se generarían cotos de poder y cacicazgos, prácticas por desgracia recurrentes en México. Lo mismo sucedería con la reelección de legisladores locales y de los integrantes de los ayuntamientos; no olvidemos que es en este último caso en donde actualmente encontramos muchos de los cacicazgos más fuertes y arraigados de nuestro país.

En relación a la propuesta de sustituir a los treinta y dos senadores de lista nacional por senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los Estados, a propuesta de los gobernadores, consideramos que en nuestra realidad política actual tal propuesta traería

aparejado el riesgo de que los gobernadores pudieran ejercer un control de facto sobre el Senado, como desafortunadamente ya ocurre hoy en día en la Cámara de Diputados.

Analizadas de manera íntegra, las propuestas del IIJ conforman un esquema de contrapesos ente poderes, el problema es que desde nuestro punto de vista, algunas propuestas no solamente limitan el ejercicio de las atribuciones para evitar abusos y excesos, sino que establecen mecanismos que pasan por alto las atribuciones de otros órganos; tal es el caso del Consejo de Estado facultado para suplir omisiones legislativas en materia constitucional, evadiendo así una facultad que desde nuestro punto de vista debe ser exclusiva del Constituyente Permanente, en tanto que se trata de la Norma Suprema de toda la Unión en la que se establece el Pacto Federal.

IV.2.3 Iniciativa del Presidente Calderón

El 15 de diciembre de 2009, Felipe Calderón Hinojosa, en su calidad de Presidente de la República, presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa del Ejecutivo Federal propone concisamente nueve puntos para mejorar el orden institucional actual, a saber:

- Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros de los ayuntamientos y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
- Reducir el número de integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, modificando los principios para la integración de la Cámara Alta.
- Instaurar la segunda vuelta electoral en la elección del Presidente de la República, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria en la primera vuelta.

- Incrementar el porcentaje mínimo de votación de los partidos políticos nacionales para conservar su registro, de 2% a 4% de la votación nacional emitida en elecciones federales ordinarias.
- Incorporar la figura de las candidaturas independientes.
- Incorporar la figura de la iniciativa ciudadana.
- Facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar iniciativas de ley relativas a su funcionamiento interno y su ámbito de competencia.
- Implementar la figura de la iniciativa preferente del Presidente de la República, con derecho a presentar un número determinado de iniciativas en el Primer Periodo Ordinario de Sesiones de cada Año Legislativo, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas a través de un trámite legislativo preferente. Con relación a este tema, también propone que cuando el Poder Legislativo no dictamine y vote las iniciativas de reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo, estas puedan entrar en vigor a través de la celebración de un referéndum.
- Establecer la facultad del Ejecutivo para observar total o parcialmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, así como la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

IV.2.4 Análisis Crítico de la Iniciativa del Presidente Calderón

Es ingenuo pensar que una propuesta o contrapropuesta de reforma del Estado puede ser absolutamente ajena a cualquier interés de carácter político; ello quedó demostrado con las posturas expresadas por los partidos políticos durante la realización del Seminario de Análisis de la Reforma Política los días 25 y 26 de enero de 2010, organizado por el Senado de la República y el Instituto Belisario Domínguez con el objetivo de someter a análisis y discusión las iniciativas en materia de reforma política presentadas ante el Congreso de la Unión.

Desde nuestra perspectiva, es claro que las posturas de los partidos políticos en voz de sus líderes nacionales y coordinadores parlamentarios, así como del Gobierno Federal en voz del entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont y del propio Presidente de la República en declaraciones posteriores ante la prensa, se encuentran influenciadas por los procesos electorales estatales de 2010 y particularmente por las polémicas alianzas formadas por el PAN y el PRD para contender por algunas de las doce gubernaturas disputadas en dichos procesos.

Pero existen otros dos aspectos que denotan claramente el fondo político de las propuestas; el primero lo constituye el hecho mismo de presentarlas en el marco de un proceso electoral que resultaría estratégico con miras a las elecciones presidenciales de 2012, el segundo lo encontramos en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, al argumentar una supuesta parálisis legislativa por parte del Congreso de la Unión.

Hemos expresado ya que en nuestra opinión, las propuestas plantean en realidad una reforma política que no necesariamente constituye una reforma estructural de fondo al Estado mexicano. En ese sentido coincidimos con el Dr. Miguel Carbonell, quien refiriéndose al proceso de discusión de la reforma política, enfatiza que no se van a incluir temas relativos a políticas públicas sustantivas y, en razón de ello, opina que después de resolver lo relativo al modelo de Estado democrático, deberán discutirse temas como el de política fiscal, la reforma laboral, los monopolios y la política de infraestructura, entre otros⁷⁴. Efectivamente y como ya lo hemos señalado en capítulos anteriores, una verdadera reforma del Estado en México requiere el análisis y replanteamiento de toda la estructura de nuestro sistema político, social y económico.

No obstante, reconocemos que la discusión de una reforma política bien podría ser el primer paso de un proceso de reforma gradual del Estado. La presentación de una propuesta de reforma política por parte del Presidente Calderón (que como ya hemos dicho, es la que realmente detonó el proceso de reforma política de 2010), representó una buena oportunidad para entrar al análisis y discusión de una reforma del Estado mucho

⁷⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, *El ABC de la reforma política*, publicado en El Universal, 14 de enero de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47044.html>

más extensa que la propia iniciativa presidencial. Sin embargo, desde la perspectiva de la técnica jurídica esta iniciativa adolece de una gran cantidad de deficiencias.

A pesar de que la mayoría de sus propuestas pudieran parecer a simple vista instrumentos de fortalecimiento y control de la ciudadanía sobre sus gobernantes, de la lectura y análisis de la exposición de motivos se desprenden no solamente razonamientos y argumentos equivocados y manipulados a conveniencia, sino también una clara intención política de debilitar al Congreso frente al Ejecutivo. El otro gran problema de las propuestas tiene que ver con lo que Dieter Nohlen denomina *institucionalismo contextualizado*, que esencialmente sostiene que el funcionamiento de las instituciones depende del contexto⁷⁵, de tal suerte que por más que se trate de figuras que sugieran mayor rendición de cuentas y participación ciudadana o que hayan sido exitosas en otros países con otros contextos, en nuestro contexto político, económico y social tales figuras correrían el riesgo de ser manipuladas y aplicadas en favor de intereses particulares, por lo que resultarían no sólo inoperantes o intrascendentes, sino hasta contraproducentes.

Analicemos, pues, las propuestas del Ejecutivo.

a) Reelección consecutiva de legisladores federales, legisladores locales, funcionarios municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal

Para la reelección consecutiva de legisladores federales y locales, así como de funcionarios municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal, el depositario del Poder Ejecutivo argumenta en su iniciativa que la prohibición de reelección limita la posibilidad de acumular conocimiento y experiencia en provecho de los representados, al tiempo que priva a los ciudadanos de la posibilidad de aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño. Este argumento nos parece erróneo, toda vez que por un lado, son varios los ejemplos de legisladores que han ocupado el cargo una y otra vez sin que ello los haya profesionalizado en las materias sobre las que legislan o en la propia materia parlamentaria; como ejemplo podríamos señalar a líderes sindicales que han ocupado en varias ocasiones una curul o un escaño, sin que por ello se hayan convertido en verdaderos legisladores o parlamentarios profesionales, como es

⁷⁵ Cfr. NOHLEN, Dieter, *El Institucionalismo Contextualizado*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2006.

el caso de Víctor Flores, líder del sindicato ferroviario que ha ocupado hasta la fecha el cargo de diputado en tres ocasiones, con una absoluta intrascendencia.

De igual forma, una positiva evaluación ciudadana sobre el desempeño del cargo no garantiza (y menos en nuestro entorno político) que un partido vuelva a postular como candidato a tal o cual personaje, aun cuando su desempeño haya sido aprobado por los ciudadanos. Por otro lado, la iniciativa no aclara si los legisladores de representación proporcional podrán ser también sujetos de reelección, lo que consideramos una falla de técnica jurídica y una omisión de importancia en la iniciativa, a pesar de que puede ser subsanada en el dictamen correspondiente.

Desde el punto de vista del maestro Miguel Ángel Granados Chapa, la reelección de legisladores no está en estricto sentido prohibida, lo prohibido es la reelección inmediata, ya que un legislador federal puede ocupar nuevamente el cargo una vez transcurrido un periodo. Finalmente debemos señalar que con este mecanismo de evaluación y reelección, se corre el riesgo (y más con la forma de hacer política en México) de generar clientelismo electoral.

En cuanto a los funcionarios municipales, el mayor riesgo de permitir su reelección es que se podrían fortalecer e incluso constitucionalizar los cacicazgos, ya de por sí notoriamente arraigados a nivel regional, fortaleciendo también los clientelismos ya existentes en este ámbito, más aún si se toma en cuenta que podrían ocupar el cargo hasta por doce años y volver a ocuparlo una vez transcurrido un periodo. De esa manera, un cacique local podría ser presidente municipal durante doce años, durante los cuales fortalecería su cacicazgo con recursos públicos, para después dejar a algún servil en el cargo al más puro estilo de Porfirio Díaz con Manuel González y, transcurridos seis años, regresar a la presidencia municipal por otros doce años. Con ello se refuta la argumentación del Presidente de la República, pues ni se evitó la formación de cacicazgos locales, ni se fomentó la competencia electoral y mucho menos se garantizó la evaluación por parte de una ciudadanía sometida y sojuzgada por el cacicazgo.

b) Reducción del número de legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de la Cámara Alta

En lo que respecta a la reducción del número de legisladores en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el argumento del Ejecutivo es que ello facilitaría los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos, toda vez que el diseño de colaboración entre poderes los obstaculiza. Si bien es cierto que esta propuesta genera aceptación en la ciudadanía, también lo es que la reducción de 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa implicaría la necesaria reducción a 240 distritos uninominales, lo que va en contra de una mayor representatividad pues cuanto más grandes sean los distritos uninominales, es decir, cuanto mayor extensión territorial abarquen, más población abarcarán y por lo tanto la representatividad será menor.

En cuanto a la reducción del número de senadores, desde nuestra perspectiva es lógica y atendible la propuesta de eliminar los treinta y dos elegidos por el principio de representación proporcional, toda vez que en estricto sentido, los senadores representan al Pacto Federal y no al pueblo, por lo que su existencia es en realidad innecesaria, además de que si se representa al Pacto Federal, entonces lo más lógico es que todas las entidades cuenten con el mismo número de representantes.

Por otro lado, no consideramos que la cantidad de legisladores tenga nada que ver con la facilidad o dificultad para lograr acuerdos y consensos, en virtud de que estos se logran con la participación de unos cuantos legisladores que representan la posición de las fracciones parlamentarias a las que pertenecen, es decir, los consensos o disensos se generan a partir del diálogo y la negociación con unos cuantos legisladores de cada grupo parlamentario, por lo que es falsa la idea de que haya una participación masiva de legisladores en una negociación. Y por ser representantes de grupos parlamentarios, el voto del resto de los integrantes de un grupo parlamentario, salvo excepciones, se dirige en un mismo sentido. Sobre este particular coincidimos con el Dr. Diego Valadés, quien además opina que *“La afirmación presidencial de que el menor número de legisladores facilita los acuerdos sólo será convincente para quienes desconozcan los procedimientos parlamentarios”*⁷⁶.

⁷⁶ VALADÉS, Diego, *Sobre la Reforma del Estado*, publicado en La Jornada, 27 de enero de 2010, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/27/index.php?section=opinion&article=008a1pol>

En cuanto al enorme costo económico que implica la existencia de tantos legisladores, es un argumento que el Ejecutivo no sostiene con datos o cifras, por lo que sería necesario analizar detalladamente si su costo es tan alto en proporción al número de sus integrantes.

c) Segunda vuelta en la elección presidencial

Con relación a la propuesta de segunda vuelta en la elección presidencial para el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera vuelta, si bien es cierto que este sistema responde al objetivo de alcanzar la mayoría absoluta para asegurar la legitimidad del elegido, también lo es que en la práctica su utilidad podría ser únicamente disfrazar o matizar el hecho de que en una elección el candidato ganador no alcance la mayoría respecto de la lista nominal.

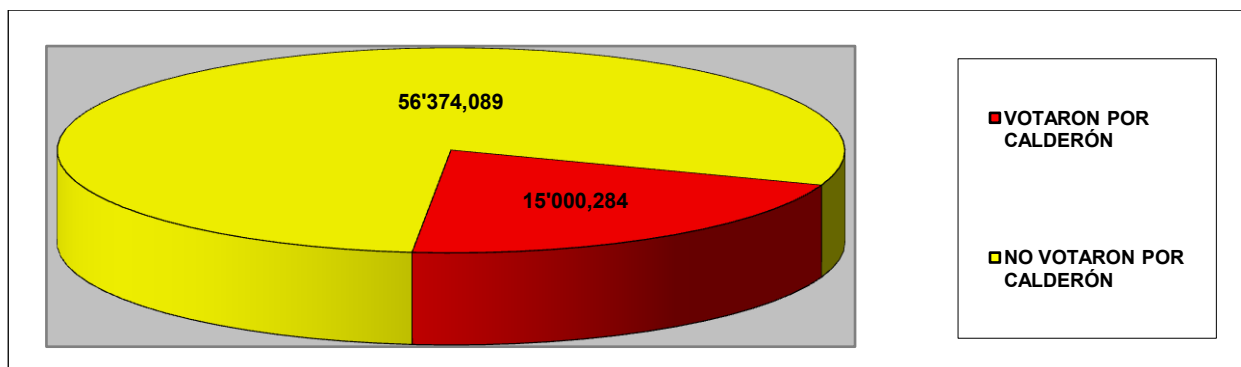
Para sostener tal argumento utilizaremos un ejemplo práctico. Según datos publicados por el Instituto Federal Electoral en su página web, en la elección presidencial de 2006 -una de las más concurridas en la historia de nuestro país-, la lista nominal estaba integrada por 71 millones 374 mil 373 ciudadanos, de los cuales votaron solamente el 58.55% (41 millones 791 mil 322 electores, esto es la votación nacional emitida), mientras que el abstencionismo alcanzó 41.45% (29 millones 583 mil 051 electores).

Asimismo la votación válida fue del 97.84% (40 millones 886 mil 718 votos) mientras que la votación nula fue del 2.16% (904 mil 604 votos); no perdamos de vista que tanto el 97.84% de votos válidos como el 2.16% de votos nulos se cuentan sobre la base del 58.55% que es la votación nacional emitida, es decir, sobre los electores que sí votaron (41 millones 791,322 electores) y no sobre el listado nominal que es de poco más de 71 millones de electores.

VOTACIÓN VÁLIDA	40'886,718 votos
VOTACIÓN NULA	904,604 votos
TOTAL (VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA)	41'791,322 electores

Elaboración propia con datos del IFE, obtenidos en: www.ife.org.mx

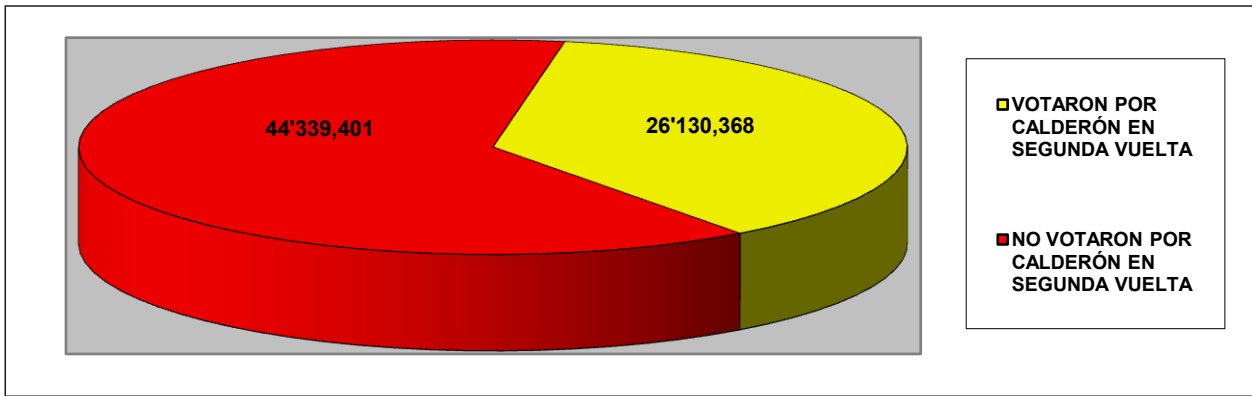
Según los resultados del IFE, Felipe Calderón obtuvo 15 millones 000,284 votos, de lo que se concluye que del universo de 71 millones 374 mil 373 electores que integran el listado nominal, 56 millones 374 mil 089 no votaron por Calderón, ya sea porque no acudieron a votar, porque votaron por otro candidato o porque su voto fue anulado.



Elaboración propia con datos del IFE, obtenidos en: www.ife.org.mx

Supongamos ahora que por no haber alcanzado la mayoría absoluta, se hubiese celebrado una segunda vuelta entre el primer y el segundo lugar, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador respectivamente. Supongamos también que hubiese votado la misma cantidad de electores y que los votos del tercer lugar, Roberto Madrazo (9 millones 301,441 votos) y de otros candidatos (1 millón 828,643 votos) se hubieren sumado a Calderón. Tendríamos entonces que su votación habría sido de 26 millones 130 mil 368 votos.

Pero la suma de los 29 millones 583 mil 051 electores que no votaron, más los 14 millones 756,350 votos que nuevamente obtuvo López Obrador, dan un total de 44 millones 339,401 electores que nuevamente no votaron por Calderón y aunque la mayoría absoluta se cuente sobre la base de la votación válida y no de la votación nacional emitida y menos aún de la lista nominal, lo cierto es que en el fondo hay una mayoría de electores que no votaron por el ganador de la segunda vuelta, ya sea porque votaron por el otro candidato, porque su voto fue anulado o porque no acudieron a votar, razón por la cual podría ponerse nuevamente en entredicho la legitimidad del Presidente electo.



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE, obtenidos en: www.ife.org.mx

A ello habría que agregar que la experiencia internacional nos muestra que en mayor o menor medida, en las segundas vueltas la cantidad de electores que acude a votar es menor y que muchos electores que votaron por candidatos que quedaron eliminados, tienden a votar en la segunda vuelta por el candidato ganador en la primera, situación que fortalece nuestro ejemplo, en el que en la segunda vuelta Calderón habría obtenido más votos así como la mayoría absoluta, pero sobre una base menor de electores.

Es por eso que sostenemos que la propuesta de segunda vuelta electoral en la elección presidencial no garantiza que se alcance la mayoría absoluta en razón del número de electores de la lista nominal y por ende la legitimidad o el apoyo mayoritario del electorado.

En la propuesta del Ejecutivo, se pretende que la segunda vuelta para elegir al Presidente de la República sea concurrente con la elección legislativa, lo que tiene como trasfondo la intención política de que los candidatos presidenciales acarreen votos para su partido en las elecciones legislativas, buscando con ello que el partido de quien resulte electo logre también formar mayorías en el Congreso. En este tema no compartimos la opinión de algunos analistas como Héctor Aguilar Camín, en el sentido de que es necesario que el Presidente de la República cuente con una mayoría en el Congreso y que por ello es necesario otorgar al partido que alcance la mayoría simple una sobrerrepresentación que le garantice la mayoría absoluta; esta idea atenta contra la pluralidad y la representatividad en el Congreso, además de brindar una sobrerrepresentación variable y seguramente desproporcionada. De igual forma no son pocas las voces que han señalado que tal propuesta tiende a generar un bipartidismo, lo que de ser cierto atenta contra la

representatividad de las minorías y fortalece el falso argumento de que el disenso es antidemocrático y obstaculiza los acuerdos y el progreso del país.

Por otro lado no consideramos que la segunda vuelta electoral tienda a inhibir la participación de otros partidos en una elección presidencial, ni tampoco a disminuir su votación en una primera vuelta.

d) Incremento del porcentaje de votación para que los partidos políticos nacionales conserven su registro

En otro rubro, el Ejecutivo propone también el incremento del porcentaje de votación para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, elevándolo de 2% a 4%, con el fin de garantizar que dichos institutos políticos representen a sectores más amplios de la ciudadanía. Es de esperar que esta propuesta sea rechazada por los partidos políticos pequeños (Partido del Trabajo, Convergencia, Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México), pero más allá de eso es conveniente reflexionar algunos aspectos.

En primer término los partidos políticos pequeños, más que una opción de voto, constituyen hoy por hoy cotos de poder y financiamiento para intereses particulares como los de Elba Esther Gordillo (Partido Nueva Alianza), Dante Delgado (Convergencia), Alberto Anaya (PT) o Jorge González Torres y Jorge Emilio González (PVEM). A pesar de ello, la importancia de que existan partidos políticos pequeños debería radicar en que permiten la participación o representación de las minorías, aspecto que toda sociedad que se precie de ser democrática debe garantizar. En tal virtud, elevar el porcentaje al 4% representaría un objetivo aún más difícil de alcanzar para los partidos políticos pequeños, pero sobre todo para los que tengan poco tiempo de haber sido formados y por ende su desaparición podría atentar contra la representatividad de las minorías.

e) Candidaturas independientes

Uno de los aspectos más interesantes de la iniciativa del Ejecutivo y que mayor simpatía ha generado en la sociedad, es la figura de las candidaturas independientes como alternativa para una ciudadanía cada vez más alejada de los partidos políticos y por ende de la participación política. En este rubro no podemos dejar de recordar como

antecedente inmediato el caso del ex canciller Jorge G. Castañeda Gutman en contra de los Estados Unidos Mexicanos, ventilado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En nuestra opinión la figura de las candidaturas independientes contribuiría a garantizar los derechos político electorales de los mexicanos, al tiempo que constituiría una alternativa ciudadana para votar o ser votado; sin embargo, debemos señalar que en un contexto como el de nuestro sistema político electoral, existirían algunos riesgos a considerar. En primer lugar, sería necesario modificar a fondo toda nuestra legislación electoral, pues establece un sistema de partidos cuyas reglas de financiamiento y fiscalización serían por naturaleza distintas a las del financiamiento y fiscalización de un individuo que no cuenta con toda una estructura partidista; ello con el fin de garantizar una equidad proporcional en el financiamiento de los candidatos independientes.

En segundo lugar, sería fundamental establecer candados que impidan que todos aquellos precandidatos de un partido que al final no hayan sido designados como candidatos, se postulen como independientes ante la negativa de sus partidos para postularlos, toda vez que se pervertiría el espíritu de la figura y se generaría una enorme cantidad de candidaturas independientes, quizá más de las que se hubiese podido prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que iría en detrimento del financiamiento de los propios candidatos independientes.

En tercer lugar encontramos el problema de la intromisión del narcotráfico en los asuntos políticos. No podríamos afirmar que los cárteles del narcotráfico ejercen un control absoluto sobre los partidos políticos, sin embargo es innegable que en muchas entidades imponen candidatos a cargos de elección popular; en esa lógica resulta obvio pensar que para los cárteles sería mucho más fácil cooptar a candidatos independientes que a un candidato con toda una estructura partidista, más aún si ese candidato no cuenta con el financiamiento suficiente que un cártel bien podría proporcionarle.

En nuestra opinión la figura de la candidatura independiente debe ser contemplada en nuestro sistema electoral, con una regulación adecuada que impida una aplicación pervertida y alejada de sus fines esenciales.

f) Iniciativa ciudadana

La iniciativa presidencial contempla también la figura de la iniciativa ciudadana, como mecanismo que permitiría e incentivaría la participación ciudadana en asuntos políticos mediante el derecho de presentar iniciativas, siempre que cuenten con el respaldo de al menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional, propuesta que en nuestra opinión constituiría una herramienta oportuna para una ciudadanía que considera a los partidos políticos ajenos a ella y enfocados a sus propios intereses. Sin embargo, habría que definir con precisión el mecanismo que permita determinar que una iniciativa cuenta con el respaldo de una décima de punto porcentual del padrón.

g) Facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el tema de la facultad de iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo propone que sea únicamente para presentar iniciativas relacionadas a su ámbito de competencia, planteamiento que desde nuestra perspectiva deviene en una ambigüedad, toda vez que disposiciones como la Ley de Amparo o la Ley Reglamentaria del Artículo 105 son disposiciones sustantivas que contienen normas que atañen a la Suprema Corte de Justicia, pero que de ninguna manera se limitan a su funcionamiento interno. Por otro lado, no debemos olvidar que el artículo 100 constitucional dispone que la Suprema Corte podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de acuerdos generales que considere necesarios para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Estimamos innecesario otorgar la facultad de iniciativa a nuestro Máximo Tribunal, pero hacerlo con la ambigüedad de los términos de la iniciativa presidencial permitiría que la Corte presente iniciativas de contenido sustantivo, sobre lo que no estamos de acuerdo en virtud de que llegado el caso de ser impugnada, difícilmente un tribunal perteneciente al Poder Judicial de la Federación declarararía inconstitucional una norma emanada del Máximo Tribunal. En este tema coincidimos con el Dr. Miguel Carbonell cuando señala que *“Mientras no exista un Tribunal Constitucional en México, separado de la Corte, esa propuesta no debe en modo alguno ser aprobada”*⁷⁷.

⁷⁷ CARBONELL, Miguel, *¿Reforma con qué Estado y para qué democracia?*, publicado en El Universal, 28 de enero de 2010, pág. A20.

h) Iniciativa preferente del Ejecutivo y referéndum para reformas constitucionales

Este es uno de los rubros que mayor impacto y debate ha suscitado y que seguramente acarreará altos costos políticos en su discusión. El Presidente Calderón funda tales propuestas en el hecho de que la presentación de iniciativas no garantiza *per se* que sean discutidas o dictaminadas, siendo un riesgo latente que sean *mandadas a la congeladora*, como efectivamente sucede con un gran número de iniciativas, no solamente del Ejecutivo, sino de los propios legisladores federales y de las legislaturas de los Estados.

Con base en ello, propone que el Ejecutivo tenga derecho a que dos iniciativas -que serían presentadas al inicio de cada Primer Periodo Ordinario de Sesiones- sean dictaminadas y votadas por el Congreso antes de que concluya dicho periodo. El punto controversial de esta propuesta radica en que tratándose de iniciativas de ley, de no ser dictaminadas y votadas, se tendrían por aprobadas en sus términos, lo que no es otra cosa que una afirmativa ficta. Pero tratándose de iniciativas de reformas constitucionales, en lugar de la afirmativa ficta serían sometidas a aprobación mediante referéndum.

Si bien es cierto que la llamada *congeladora* (que no es otra cosa que dejar sin dictaminar una iniciativa), suele la mayor de la veces ser una clara muestra de omisión y rezago del trabajo legislativo, también lo es que en muchas ocasiones sirve como un instrumento político por el que se evita la discusión de temas polarizantes respecto de los cuales es evidente que no se lograrán acuerdos, que significarían retrocesos significativos o que incluso podrían generar disensos en otros temas, lo que por supuesto no debe ser justificación o excusa a las omisiones legislativas.

Consideramos que tal propuesta debe ser desechada, toda vez que vulneraría las facultades del Congreso y generaría su debilitamiento institucional en favor del Ejecutivo, amén de que promovería la animadversión y el rechazo social hacia una institución que, por el contrario, es necesario fortalecer y mejorar en tanto órgano del Estado. Pero más aún, con esta propuesta no solamente se vulnera la facultad esencial del Congreso de la Unión, sino también de los Congresos locales, pues no olvidemos que toda reforma constitucional requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, tal y como lo señala el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.

i) Veto parcial de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Ejecutivo y publicación parcial de leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso

Con esta última propuesta de su iniciativa, el depositario del Poder Ejecutivo estaría facultado para hacer observaciones parciales al Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, sin que ello sea óbice para que entren en vigor las partes no observadas, contemplando además que las partes observadas puedan ser publicadas y entren en vigor con posterioridad, tras cumplir con el trámite establecido en el artículo 72 constitucional.

De igual manera el Ejecutivo estaría facultado para vetar el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos en su totalidad, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados para superar dicho veto. En caso de que éste no fuese superado o bien no se hubiere realizado la votación dentro de los diez días hábiles siguientes, se mantendría la vigencia del Presupuesto o la Ley anterior hasta en tanto sea expedido el nuevo y, en caso de que llegado el último día de febrero no se hubiere aprobado y expedido el nuevo, se consideraría prorrogado el Presupuesto anterior, con la posibilidad de realizarle las modificaciones que resulten necesarias.

Ahora bien, esta propuesta evidencia una tramposa intención del Ejecutivo, pues al plantear una reforma al artículo 72 constitucional, la facultad de publicar parcialmente las leyes en sus partes no reservadas podría ser aplicada respecto de cualquier ley y no sólo la de Ingresos o el Presupuesto de Egresos. Por otro lado, si bien se garantizaría la vigencia de una Ley de Ingresos en tiempo y forma, el inconveniente sería la posibilidad de que el Ejecutivo vetara parcialmente otras leyes en forma arbitraria y autoritaria, pasando por encima de la facultad esencial del Congreso que es legislar.

Analizadas de manera integral, las propuestas de la iniciativa presidencial dan forma a un esquema de fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Legislativo con el que no estamos de acuerdo, en razón de que consideramos que el disenso no implica parálisis institucional ni ingobernabilidad, sino que, por el contrario, es una característica propia de los regímenes democráticos y del estado de derecho; prueba de ello es que durante los tres primeros años del sexenio del Presidente Calderón se han realizado veintidós

reformas constitucionales, muchas más que las realizadas durante otros sexenios completos, a pesar del conflicto político y social que se suscitó con su llegada a la Presidencia de la República.

Reconocemos la validez e importancia de algunas de las propuestas de esta iniciativa, como las candidaturas independientes, aclarando que resultaría necesario modificar los mecanismos planteados por el Ejecutivo. No obstante, advertimos que de aprobarse una reforma política en los términos de la iniciativa presidencial, se corre el riesgo de regresar a los viejos regímenes presidenciales autoritarios y sin contrapesos en el ejercicio del poder, lo que significaría un retroceso, especialmente con un Presidente como Felipe Calderón que se ha caracterizado por su tozudez, intolerancia, autoritarismo e indolencia.

IV.3 LA CONSTITUCIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO

Desde nuestra perspectiva, uno de los principales factores del fracaso de la alternancia del año 2000, radica en que esta se dio sin un cambio en las estructuras de nuestro sistema y por lo tanto perduraron los mismos mecanismos obsoletos y plagados de deficiencias para el ejercicio del poder, de tal suerte que lo único que realmente cambió fue el partido gobernante, pero no las bases y la dinámica del gobierno. En otras palabras, la transición de poco importó porque las estructuras seguían siendo las mismas y por lo tanto sus grandes vicios estaban destinados a prevalecer sin importar quién ascendiera al poder.

Por ello sostenemos que es menester un cambio integral de nuestro sistema político, jurídico e institucional, de manera que se reconstruyan no solamente las estructuras del Estado, sino también las reglas para el ejercicio del poder. En esa lógica, la reforma profunda por la que propugnamos es necesariamente amplia y requiere de la participación ciudadana.

Sin embargo, la idea de una gran reforma no es nueva y tampoco es compartida por muchos ideólogos e intelectuales. Al ser cuestionado en 2009 sobre la reforma del Estado en México, el politólogo italiano Giovanni Sartori declaró: *“Ya no creo en grandes reformas, ni en nuevas constituciones inventadas desde cero. Se producen constituciones muy pobres. En cuanto a las reformas soy minimalista. Sugiero tan sólo la revisión de*

*algunos aspectos para que la Constitución mexicana siga siendo una buena Carta Magna*⁷⁸.

Por su parte la socióloga y doctora en ciencias políticas y sociales, Amparo Casar, considera que la reforma del Estado no pasa necesariamente por la reforma de la arquitectura institucional, sino que es necesario tener una mejor clase política⁷⁹.

Desde nuestra perspectiva la opinión de la Dra. Casar es en cierta medida correcta, en el entendido de que el principal problema de México no es esencialmente la falta de leyes o su obsolescencia, sino que estas no se cumplen ni se hacen cumplir en virtud de la incapacidad, la indiferencia y el desinterés de las autoridades, generando y fortaleciendo con ello la impunidad que lamentablemente hoy impera en nuestro país.

Por otra parte, la opinión externada por la Dra. Casar desentraña una realidad evidente: la necesidad de contar con una clase política mucho más ética y con gobernantes y representantes que cumplan las leyes y honren la naturaleza del servicio público, privilegiando los intereses ciudadanos en el ejercicio de su cargo. En ese sentido, nos atrevemos a afirmar tajantemente que uno de los obstáculos más grandes que hoy se presentan para emprender y lograr una verdadera reforma del Estado, es precisamente nuestra clase política y los intereses particulares que privilegian, pues en un marco institucional es precisamente esa clase la que encabezaría un proceso de reforma integral y estructural del Estado.

Desde nuestra perspectiva, la reforma del Estado tendría que plantear entre sus objetivos el sentar las bases para la formación de nuevas generaciones de servidores públicos con una formación ética mucho más sólida, pero también de una sociedad que se aleje cada vez más de la arraigada cultura de la ilegalidad que hoy impera en ella; no perdamos de vista que todo servidor público es, antes que nada, un ciudadano más que vive en esa sociedad e inmerso en esa cultura. Es por eso que desde el principio del presente trabajo

⁷⁸ SARTORI, Giovanni, *Cortar alas al "hiperpresidencialismo"*, entrevista publicada en El Universal, 11 de octubre de 2009, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171832.html>

⁷⁹ Cfr. CASAR, Amparo; durante su participación en la segunda mesa de trabajo del Seminario de Análisis sobre Reforma Política organizado por el Senado de la República, cuya versión estenográfica puede ser consultada en http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=14852&Itemid=80

hemos planteado la necesidad de que la reforma del Estado no se constriña únicamente a la reingeniería de nuestro sistema político, jurídico e institucional, sino que de alguna forma trascienda a la gente a través de la instauración de verdaderas políticas de Estado y no sólo de gobierno, esto es, tener una visión de Estado, una visión del país, el sistema, las instituciones y la sociedad que queremos.

Reconociendo la validez de la opinión de la Dra. Casar, aunque sin compartirla en su totalidad, consideramos que una reforma profunda como la que planteamos nos brindaría la posibilidad no solamente de hacer más eficiente toda nuestra legislación, sino de establecer todo un proyecto de nación a largo plazo.

Ahora bien, una de las más importantes implicaciones de la reforma del Estado tiene que ver indudablemente con la Constitución, pilar de nuestro sistema político y jurídico; de ahí que sea imposible concebir una reforma del Estado que no conlleve modificaciones constitucionales y ello queda demostrado en el hecho de que tanto las propuestas del fallido proceso de reforma del Estado de 2007 como las del proceso de reforma política de 2010, se cimientan en reformas constitucionales concretas. No obstante, varias de las reformas de gran impacto realizadas en los años recientes no incluyeron modificaciones a nuestra Carta Magna, tal y como fue el caso de la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007 o la reforma petrolera en 2008, así tampoco la iniciativa de reforma laboral presentada por el Ejecutivo en marzo de 2010.

IV.4 UN NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

Al igual que desde hace tiempo se ha venido hablando de la reforma del Estado, de ese mismo modo se ha planteado un debate sobre la conveniencia o no de contar con una nueva Constitución que se adecue a nuestro contexto social e histórico, en lugar de una Constitución que fue redactada dentro de otro contexto y que hasta nuestros días ha sufrido ya un sinnúmero de modificaciones que, en muchas ocasiones, han desvirtuado su espíritu y los propósitos de los miembros del Constituyente de 1917.

Conviene señalar en este punto que a partir de la entrada en vigor de nuestra Constitución en 1917 y hasta la fecha, se han expedido ciento ochenta y nueve decretos de reformas constitucionales, de los cuales setenta y dos han sido expedidos a partir de

1988, curiosamente el mismo año en el que el PRI dejó de tener por sí solo la mayoría calificada (dos terceras partes) en la Cámara de Diputados. Y más sintomático e indicativo es el hecho de que tan solo en los primeros tres años de gobierno del Presidente Felipe Calderón, se han expedido veintidós decretos de reformas constitucionales, algunas de especial relevancia a pesar de sus deficiencias, tal y como es el caso de la reforma electoral de 2007, la mal llamada reforma energética de 2008, (que en realidad fue solamente una reforma petrolera) o la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008.

A partir de la entrada en vigor de la Ley para la Reforma del Estado y la creación de la CENCA en 2007, se ha generado una tendencia a realizar grandes reformas sustantivas de manera temática, tendencia que subsiste con posterioridad al fin de la vigencia de dicha Ley y la disolución de dicha Comisión. Como resultado de esta tendencia, se realizaron las ya mencionadas reformas en materia electoral (2007), justicia penal y seguridad pública (2008) y petrolera (2008), además de una reforma en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado (2007), sin mencionar que actualmente están pendientes de dictaminar y aprobar sendas minutas de reformas en materia de derechos humanos y de amparo, así como iniciativas en materia de reforma política y reforma laboral.

Tal metodología resulta adecuada para realizar reformas sustantivas de gran trascendencia, aunque puede implicar el riesgo de no lograr la debida armonización de normas que se relacionan entre sí, además de que podría argumentarse que dichas reformas se realizan sobre la misma base de nuestro disfuncional e ineficaz sistema vigente; de ahí que muchos estudiosos se hayan pronunciado desde hace algún tiempo por redactar una nueva Constitución.

Uno de los personajes que más se ha pronunciado en ese sentido y a quien conviene mencionar y citar aquí por su postura y argumentación sobre el tema, es Porfirio Muñoz Ledo, quien refiriéndose al texto constitucional actual opina que *“resulta clara la aberración ideológica existente entre los párrafos del antiguo nacionalismo revolucionarios*

(sic), los pasajes del periodo de ajuste, donde se habla de la rectoría del Estado, y las atrocidades del neoliberalismo⁸⁰.

En efecto, estimamos que las modificaciones que se han hecho a nuestra Ley Fundamental no siempre han buscado actualizarla a un contexto diferente, sino que también han sido elaboradas buscando privilegiar intereses políticos o de grupos, lo que evidentemente es contrario al que debería ser el espíritu de nuestra Carta Magna.

Un ejemplo muy claro de ello es la llamada reforma judicial, resultado de una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y que entró en vigor el 19 de junio de 2008, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma es, en nuestra opinión, un ejemplo claro de retroceso en materia de protección a derechos humanos con la implementación de un régimen de excepción para los acusados por delincuencia organizada, que incluye arraigos de hasta ochenta días, así como la figura de la extinción de dominio en contra de personas que aún no han sido declaradas culpables mediante sentencia que haya causado ejecutoria.

Por si fuera poco, dicha reforma también nos muestra la base para la instauración de un Estado policiaco, así como para una evidente centralización de atribuciones. Ello queda de manifiesto con la reforma al artículo 21, que ahora establece que la investigación de los delitos es parte de la seguridad pública, lo que en los hechos implica mayor poder y presencia de la figura del Secretario de Seguridad Pública Federal, incluso por encima del Procurador General de la República, además de que constituye una absoluta contravención a lo manifestado por la ONU, que a través de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha hecho énfasis en la conveniencia de mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, así como de excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁸¹.

⁸⁰ MUÑOZ LEDO, Porfirio, *La Ruptura Que Viene*, Ed. Grijalbo, México, 2008, pág. 53.

⁸¹ Véase el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2003, disponible en el portal electrónico de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; http://www.hchr.org.mx/5_1diagdhmex.htm

En el mismo sentido, las iniciativas de reforma política del Ejecutivo y de los partidos políticos denotan en su contenido los respectivos intereses de sus autores, intereses que implican esencialmente mayores atribuciones y por ende mayor peso en la conducción del país, así como en la toma de decisiones.

Pero volviendo al tema, la redacción de una nueva Constitución es una propuesta que ya ha sido planteada públicamente y que, como era de esperarse, generó mucha discusión por parte de académicos, políticos y diversos sectores sociales.

En relación a esto, la reforma que planteamos es estructural, integral y enfocada a la refundación de nuestro sistema y nuestras instituciones, lo que necesariamente implica la elaboración de una nueva Constitución Política. Es de reconocer que tal planteamiento se deriva de nuestra percepción de un sistema obsoleto, ineficaz e ineficiente, plagado de corrupción y atrapado en un círculo vicioso que le impide al país avanzar en todos los ámbitos.

En nuestra opinión el texto constitucional actual adolece además de fallas de técnica legislativa que en muchos casos tienen un contenido sustantivo que es necesario revisar, tales como la inmensa redacción de los artículos 27 ó 123, la tipificación del delito de delincuencia organizada en el artículo 16 (cuando ello debería ser materia de la ley sustantiva correspondiente, es decir, del Código Penal o en este caso la Ley Contra la Delincuencia Organizada); así también el fundamento del Ministerio Público y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en un mismo artículo, el establecimiento de un régimen de excepción para la delincuencia organizada, entre otros.

Por otro lado, hemos externado nuestra opinión en el sentido de que una profunda reforma del Estado debe contemplar la aprobación ciudadana por varias razones. En primer lugar, la aprobación ciudadana le daría legitimidad y respaldo al proceso así como al nuevo texto constitucional; en segundo lugar porque en una democracia la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y es este el que decide la forma de Estado y de gobierno en que desea constituirse, razón por la cual resulta lógico que sea el pueblo quien decida establecer o no un nuevo pacto federal y un nuevo orden constitucional; no olvidemos que la Constitución es la manifestación de la voluntad soberana del pueblo.

Sobre este tema, a decir del Dr. Fernando Serrano Migallón *“Todo indica que los mexicanos preferimos perfeccionar nuestra Norma Suprema que elaborar un nuevo pacto político”*⁸². En contraste, hemos señalado líneas atrás nuestra opinión en el sentido de que una reforma profunda nos brindaría la posibilidad de establecer un nuevo proyecto de nación a largo plazo y, desde nuestra perspectiva, el punto de partida y cimiento idóneo para tal propósito es una nueva Constitución.

Si bien reconocemos que una gran cantidad de principios e incluso redacciones contenidos en nuestra Ley Fundamental serían retomadas en un nuevo texto constitucional, consideramos que la elaboración de este nos brindaría la posibilidad de perfeccionar y fortalecer figuras e instituciones, por lo que la redacción de una nueva Constitución no resultaría innecesaria u ociosa, aunque desde luego se traduciría en un esfuerzo significativo enmarcado en un proceso de discusión y debate complejo pero incluyente. Y la instancia idónea para la elaboración de un nuevo pacto federal es un congreso constituyente.

La experiencia de Bolivia y su proceso Constituyente que culminó con el referéndum de 2009, no solamente demuestra la posibilidad de emprender y lograr la refundación de todo un Estado, sino que desde nuestro punto de vista es un ejemplo emblemático en virtud de su exitosa culminación en un contexto de rompimiento social y confrontación política como la que antecedió y enmarcó dicho proceso. Asimismo resulta paradigmática la participación del pueblo boliviano en la toma de decisiones al erigirse como un elemento toral, primero manifestando su aprobación a la ratificación del estatuto de autonomía de la región de Santa Cruz, posteriormente ratificando a Evo Morales en el cargo de Presidente de la República, ratificando a ocho prefectos en el cargo y revocando a dos y finalmente aprobando la nueva Constitución Política del Estado.

En el contexto de nuestro país, con una población más o menos alejada de los asuntos políticos y totalmente ajena a sus representantes, con la situación económica y el desempleo como principal preocupación de la ciudadanía y con alrededor de 50 millones de personas en situación de pobreza extrema, estimamos viable y conveniente un

⁸² SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Decálogo político a discusión*, publicado en Excélsior, 14 de enero de 2010, pág. 15.

mecanismo de participación popular semidirecta como el referéndum para la aprobación de una nueva Constitución Política.

El Referéndum Constituyente de Bolivia ejemplifica contundentemente nuestra idea de participación del pueblo en la refundación de su Estado.

Sin embargo, al realizar estos planteamientos no pretendemos idealizar, o enaltecer como una utopía a un proceso constituyente; por el contrario, no perdemos de vista que en el caso de Bolivia el costo del proceso fue la prolongación y agudización de la crisis y una fuerte confrontación política y social. Consideramos que en el caso de México un proceso Constituyente no necesariamente tendría que arrastrarnos a una crisis semejante, pero tampoco sería un proceso fácil, dinámico y ajeno a intereses políticos y económicos.

Tampoco perdemos de vista que la promulgación de una nueva Constitución necesaria e indubitablemente traería aparejada la revisión, reelaboración y armonización de toda nuestra legislación secundaria, labor titánica que evidentemente tomaría varios años culminar en su totalidad. De igual manera, derivado del nuevo pacto federal resultaría altamente probable y viable la formación de congresos constituyentes a nivel de las entidades federativas, las cuales en nuestra opinión, también deberían revisar y armonizar sus respectivas Constituciones y su legislación, incluyendo en su caso, al Distrito Federal⁸³.

Consideramos que la refundación del Estado mexicano y el establecimiento de un nuevo modelo de nación, es un proyecto que bien vale la pena llevar a cabo si deseamos un verdadero cambio en nuestro sistema político, jurídico y económico, pero también en nuestra estructura social. En síntesis, un nuevo proyecto de nación a largo plazo para las generaciones futuras.

⁸³ En relación al Distrito Federal, existen ya en el Congreso de la Unión algunas iniciativas para modificar la naturaleza jurídica del Distrito Federal y asimilarla a la de los Estados, es decir, erigir al Distrito Federal como un Estado libre y soberano con su propia Constitución, pero manteniéndola como sede de los Poderes de la Unión y capital de la Nación. Esto es similar a la experiencia argentina, que en la reforma constitucional de 1994 dotó de autonomía a la ciudad de Buenos Aires, por lo que dejó de estar bajo administración de la Federación.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos planteado la existencia de una profunda crisis del Estado mexicano en su conjunto y la necesidad de reformarlo desde sus cimientos mismos, considerando que ello podría representar una solución a su arraigada problemática. Somos conscientes de que dicha reforma estructural no constituiría una solución a corto plazo, sino que sus resultados se manifestarían en el mediano y largo plazo y en la formación y preparación de generaciones futuras.

Hemos señalado también que desde nuestra perspectiva, la reforma del Estado mexicano es una necesidad que va mucho más allá de la sola renovación del orden jurídico; debe abarcar las estructuras mismas del Estado, en virtud de que la crisis alcanza prácticamente todos los rincones de dicha estructura, lo que se manifiesta no solamente en la ineficacia de las leyes y las instituciones, sino también en el deterioro de la conducta social. Subrayamos nuestra opinión de que como parte de dicha reforma estructural, es menester la participación popular, ya que no se trata de la reforma de cualquier ley como las que cotidianamente se realizan en el ámbito del Poder Legislativo, sino que es prácticamente la refundación de un Estado cuyo sistema vigente ha llegado al punto de la disfuncionalidad y la inoperancia.

No obstante, estimamos que el principal cuestionamiento a nuestra postura surgiría de nuestras propias consideraciones: ¿cómo puede una sociedad en deterioro ser el factor decisivo y tener la última palabra en la refundación del Estado al que pertenecen, sobre todo considerando que su conducta es un síntoma de la crisis estatal? A simple vista nuestras posturas parecerían contradictorias, pero consideramos firmemente que son mayoría los ciudadanos que desean un mejor país, los honestos, los que viven de su trabajo y a través de él logran salir y sacar adelante a su familia y a México a pesar de las adversidades. Es a fin de cuentas esa mayoría de mexicanos a quienes consideramos el factor de aprobación de la reforma del Estado.

Un proceso reformador como el de Bolivia en 2009, que culminó con la ratificación popular por la vía del referéndum, es una muestra simbólica de que la participación popular es posible y que dichos procesos pueden culminar de manera exitosa a pesar de las complicaciones que surjan en el camino. No se trata de demagogia, sino de reconocer

realmente al pueblo como el titular de la soberanía nacional; demagogia es más bien estatuir que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, pero en la práctica impedir que ejerza esa soberanía si no es a través de los Poderes de la Unión; en otras palabras, decirle al pueblo que él es el titular de la soberanía, pero que no la puede ejercer sino a través de autoridades y representantes mayoritariamente corruptos y ajenos a los intereses populares. Demagogia también es, por un lado, pedirle su voto al pueblo y propugnar por el respeto a los resultados electorales porque tenemos una democracia madura y un electorado responsable, y por otro lado no darle voz ni voto en la toma de decisiones fundamentales para el país.

Sostenemos nuestras ideas, aun conscientes de que también podría calificárseles como utópicas o idealistas, sin embargo estamos convencidos de su viabilidad, porque creemos que el nuestro puede ser un mejor país en todos los ámbitos. Tal y como lo afirmó Rousseau: *“Cuanto mejor constituido está un Estado, más superioridad tienen los negocios públicos sobre los privados, que disminuyen considerablemente, puesto que suministrando la suma de bienestar común una porción más cuantiosa al de cada individuo necesita buscar menos en los asuntos particulares”*⁸⁴.

Por lo que respecta al ámbito de lo estrictamente jurídico, vale la pena retomar en este punto las posturas que consideran que el derecho siempre va a la zaga de los fenómenos sociales, pues con base en ellas podría concluirse que por más que reinventemos nuestra legislación, los fenómenos sociales habrán pronto de rebasarla, de manera que resultaría mucho más práctico continuar modificándola que rehacerla en su totalidad. Eduardo Novoa Monreal considera *“inevitable que la ley marche siempre a la zaga de los hechos sociales”*⁸⁵, y abunda: *“En momentos de transformación social tan rápida, lo más que se consigue es que cuando el legislador se percata de que la norma ha quedado obsoleta, intente una modificación de ella. Pero esta modificación se realiza con relación al momento en que ella se estudia y elabora. Desde entonces hasta que se la pone en vigencia transcurre un lapso que hace que la modificación llegue ya retrasada. Y a poco andar, las nuevas circunstancias sociales vuelven a convertirla en obsoleta. Puede*

⁸⁴ ROUSSEAU, op. cit., pág. 144.

⁸⁵ NOVOA MONREAL, Eduardo, *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social*, Siglo Veintiuno Editores, 15ª ed., México, 2006, pág. 39.

*repetirse el procedimiento, pero volverá a presentarse el mismo fenómeno*⁸⁶. Por su parte, Edgar Bodenheimer considera que *“el Derecho por su propia naturaleza es una fuerza estática, con tendencia al estancamiento y de índole conservadora”*⁸⁷.

En cuanto a los planteamientos de Novoa Monreal, reconocemos que las leyes están siempre a la zaga de los fenómenos sociales, pero ello no necesariamente constituye un defecto del derecho, pues a fin de cuentas es una creación humana que por naturaleza responde a fenómenos sociales. El derecho es creado y modificado a partir de fenómenos sociales, no viceversa.

En cuanto a la tesis de Bodenheimer, no compartimos que el derecho sea una fuerza estática, conservadora, ni que por naturaleza tenga tendencia al estancamiento. Disentimos de la idea de que sea estático, en tanto que cambia conforme lo hacen las circunstancias sociales; si estas fueran estáticas, no habría razón para modificar las leyes. El problema del derecho es en todo caso la poca dinámica para cambiar al ritmo que los fenómenos sociales le exigen, pues como señala Novoa Monreal *“la realidad y las necesidades sociales tienen en último término, más poder normativo que la voluntad de un legislador que no esté muy atento a adaptarse al curso histórico que ellas van asumiendo”*⁸⁸.

El otro problema se presenta cuando el derecho no cambia como debiera hacerlo y cuando lejos de un avance, su cambio representa un retroceso, pues en este caso podríamos considerar que es mejor su estancamiento que su involución; tal y como señala Rousseau: *“Las buenas leyes traen otras mejores; las malas acarrear peores”*⁸⁹; ejemplo de ello es la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública que sentó las bases, entre otras cosas, para la creación de una ley de extinción de dominio que, a nuestro parecer, es una grave aberración jurídica.

⁸⁶ Id.

⁸⁷ BODENHEIMER, Edgar, citado por NOVOA MONREAL, op. cit., pág. 32.

⁸⁸ NOVOA MONREAL, op. cit., pág. 31.

⁸⁹ ROUSSEAU, op. cit., pág. 145.

El hecho de que las leyes estén siempre a la zaga de los fenómenos sociales no es desde nuestra perspectiva un impedimento para la reforma del Estado, ni le resta importancia o pertinencia, pues se trata de un proyecto a mediano y largo plazo; si fue posible deteriorar al país como producto de un proceso que duró muchos años, también es posible resarcirlo en un proceso que dure otros tantos.

Propuestas finales

Una vez que hemos vertido todas nuestras consideraciones y argumentos, finalizaremos con el planteamiento de algunas propuestas concretas para la reforma del Estado. Pero antes de ello es pertinente aclarar que cuando comenzamos la redacción del presente trabajo, no teníamos claras las conclusiones y propuestas a las que deseábamos llegar; por el contrario, estas son resultado de todo el proceso de elaboración, investigación y sobre todo de reflexión, enriquecido por nuestra propia experiencia laboral.

Como ya ha quedado evidenciado a lo largo de nuestra exposición, propugnamos por la elaboración de una nueva Constitución Política; un nuevo pacto federal en el que se replanteen las instituciones, se fortalezcan los derechos humanos y se mejore la técnica jurídica y legislativa en su redacción. Una Carta Fundamental en la que, entre otras cosas:

- Se ratifique, garantice y fortalezca la laicidad del Estado.
- Se estatuya el nivel constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y se introduzca el principio pro homine.
- Se proscriba la tipificación de la delincuencia organizada y la figura del arraigo.
- Se constituya al Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento de Estado que oriente el desarrollo económico del país y deje de ser un intrascendente catálogo sexenal de buenas intenciones.
- Se otorgue al Distrito Federal la misma naturaleza jurídica que los Estados.

- Se separen las funciones de representación social y persecución del delito y la institución encargada de esto último sea totalmente autónoma de los Poderes de la Unión (ello no implica que la procuración de justicia deje de ser responsabilidad del Estado).
- Se separen las labores de prevención y persecución del delito.
- Se dote de autonomía a la Auditoría Superior de la Federación.
- Se instituya el referéndum para las reformas constitucionales (no con la mecánica que propone el Presidente Calderón, sino una vez que hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión).
- Se constituyan un tribunal constitucional y uno de control de legalidad.

Como parte de la reforma integral de nuestra legislación, se deberá realizar una profunda reestructuración del sistema penitenciario, garantizando y reforzando la reinserción social, así como del sistema de seguridad social y del sistema económico y fiscal. Otros temas de interés y trascendencia que deberán ser revisados a fondo son el régimen interno de los sindicatos, el sistema electoral, el sistema educativo, la protección y conservación de los recursos naturales, la incorporación de los tribunales agrarios, laborales, fiscales y administrativos al Poder Judicial, entre muchos otros rubros que sería imposible mencionar en su totalidad.

Así también propugnamos por el mejoramiento de la técnica jurídico-legislativa, no sólo en la Constitución sino en toda la legislación, a través de la redacción de artículos menos extensos que muchos de los vigentes, como el 27, 115, 116, 122 ó 123 constitucionales, cuyas lecturas suelen ser enredosas y complicadas.

Nuestra propuesta de elaborar una nueva Constitución va acompañada de la convocatoria a un Congreso Constituyente, en cuya integración deben ser incluidos representantes de la academia y de la sociedad civil. Este Constituyente deberá ser convocado a través una ley emanada del Congreso de la Unión.

Proponemos además que al seno del Constituyente se discuta, en primer lugar, la conveniencia de mudar a un sistema semiparlamentario; discusión cuyo resultado será el punto de partida para la orientación de la nueva Constitución. Finalmente planteamos la aprobación popular del texto final por la vía del referéndum. A partir de entonces deberá comenzar la revisión y reelaboración de toda la legislación secundaria, tarea que evidentemente llevará varios años, por lo que resultará necesario establecer un término prudente para la elaboración y entrada en vigor de las nuevas disposiciones. En cuanto a las legislaciones locales deberá realizarse un procedimiento similar, es decir, la celebración de constituyentes locales y la revisión y en su caso reelaboración de su legislación secundaria.

Comentarios finales

El tema de la reforma del Estado resulta fascinante para el derecho, en tanto que involucra a prácticamente todas sus ramas. Pero ante una propuesta como la de elaborar una nueva Constitución Política, el interés desde la perspectiva del derecho constitucional aumenta, pues además de todas las modificaciones estructurales que ya hemos señalado, necesariamente se implica también un planteamiento ideológico y doctrinario.

Finalizaremos el presente trabajo reiterando que nuestras propuestas constituyen un proyecto cuyos resultados se verán reflejados en el mediano y largo plazo, pues estamos convencidos de que no hay soluciones inmediatas para una crisis como la que atraviesa México.

Salvo la mejor opinión del lector, consideramos que lo que aquí hemos propuesto es, en síntesis, el replanteamiento de nuestro sistema con una auténtica visión de Estado, para lo cual el derecho debe ser el cimiento y la herramienta fundamental. Hoy más que nunca es necesario contar con leyes que sean cumplidas, pero para tal fin también es urgente que esas leyes sean más justas y reflejen un proyecto de nación.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, 3ª ed., México, 2008.
- ATIENZA, Manuel, *El Sentido del Derecho*, Ed. Ariel Derecho, 2ª ed., Barcelona, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Ed. Porrúa, México, 2007.
- CARBONELL, Miguel, et. al. (coordinadores); *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, IJ UNAM, 2ª ed., México, 2002.
- CORREAS, Oscar, *Introducción a la Sociología Jurídica*, Ed. Fontamara, México, 2007.
- DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*, FCE-UNAM, 5ª ed., México, 1996.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, 26ª ed., México, 1998.
- FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado y del Derecho*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2001.
- FIX ZAMUDIO Héctor; VALENCIA CARMONA Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 2001.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2001.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, FCE, 7ª ed., México, 1974.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Constituciones Iberoamericanas: Costa Rica*, IJ UNAM, México, 2005.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, Ed. Nacional, México, 1972.
- MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, 17ª ed., México, 2007.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, *La Ruptura Que Viene*, Ed. Grijalbo, México, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *El Institucionalismo Contextualizado*, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2006.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, *El Derecho como Obstáculo al Cambio Social*, Siglo Veintiuno Editores, 15ª ed., México, 2006.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Marco Teórico de Discusión sobre el Sistema Político Mexicano*, México, 1993.

- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría Política*, 3ª ed., México, 1995.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 40ª ed., México, 2008.
- RECASENS SICHES, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, 4ª ed., Mexico, 1970.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 2003.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 18ª ed., México, 2006.
- TORRES ESTRADA, Pedro y BARCELÓ ROJAS, Daniel (compiladores), *La Reforma del Estado, Experiencia Mexicana y Comparada en las Entidades Federativas*, Ed. Porrúa, México, 2008.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 1961.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1944.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina*, IJ UNAM-Idea Internacional, México, 2008.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS:

- CARBONELL, Miguel, *El ABC de la reforma política*, publicado en El Universal, 14 de enero de 2010.
- CARBONELL, Miguel, *¿Reforma con qué Estado y para qué democracia?*, publicado en El Universal, 28 de enero de 2010.
- GUERRERO, Manuel Alejandro, *Sistema y Régimen Políticos en la Quinta República Francesa. Algunas Comparaciones con México*, publicado en la revista Estudios Sociológicos, Vol. XVII, No. 51, septiembre-diciembre 1999.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Valoración de la Reforma Constitucional de 1994 en su Décimo Aniversario*, publicado en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 14, enero-junio, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Cortar alas al "hiperpresidencialismo"*, entrevista publicada en El Universal, 11 de octubre de 2009.

- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Decálogo político a discusión*, publicado en Excélsior, 14 de enero de 2010.
- VALADÉS, Diego, *Sobre la Reforma del Estado*, publicado en La Jornada, 27 de enero de 2010.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

- Portal electrónico de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del congreso de la Unión (CENCA)
www.leyparalareformadelestado.gob.mx
- Portal Electrónico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
www.coneval.gob.mx
- Portal electrónico de la Corte Nacional Electoral de la República de Bolivia
www.cne.org.bo
- Portal electrónico del periódico El Universal
www.eluniversal.com.mx
- Portal electrónico del Instituto Federal Electoral
www.ife.org.mx
- Portal electrónico de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México
www.hchr.org.mx
- Portal electrónico del Senado de la República
www.senado.gob.mx

LEGISLACIÓN:

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución Política de Bolivia
- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley No. 3364 Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (Bolivia)

- Ley No. 3365 de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales (Bolivia)
- Ley No. 3850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (Bolivia)
- Ley para la Reforma del Estado

OTRAS FUENTES:

- Informe de Actividades de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas del Senado de la República, Primer Año de Ejercicio Legislativo / Septiembre 2006-2007.
- Informe de la Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano, Referéndum Nacional Constituyente 2009.