

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Alfonso Sánchez Mugica

Resumen

El artículo propone que la transición democrática del año 2000 en México debe ser vista, tanto en el contexto amplio de la crisis del estado en el mundo y de su reestructuración, como en la perspectiva de las transformaciones del Estado mexicano de las últimas dos décadas. Desde esta óptica, la transición democrática y la reforma del Estado en México son los temas más importantes del sistema político mexicano hoy en día, y están estrechamente vinculados. Su fortalecimiento representa, además, la oportunidad única y urgente para consolidar estructuras y prácticas democráticas, transparentes y participativas, así como constituyen los presupuestos institucionales básicos para erradicar viejos usos autoritarios y para actualizar nuestros instrumentos jurídicos e institucionales dentro de los retos de la sociedad del siglo XXI.

Abstract

The mexican democratic transition of the year 2000 can be considered both in the wide context of the world's State crisis and its restructuration, as in the perspective of the transformations of the Mexican State in the last two decades. From, this point of view, the democratic transition and the State reform in Mexico are nowadays the most important issues of the Mexican political system, and they are tightly intertwined.

Furthermore, their strengthening constitutes a unique and urgent opportunity to consolidate transparent and participative democratic structures and practices. These elements are the basic institutional conditions for the eradication of old authoritarian customs and for updating our legal and institutional instruments, within the challenges for the XXI century's society.

Después del 2 de julio del año 2000, a las más optimistas expectativas sobre la política mexicana le siguieron oscuros pronósticos. Hoy, no obstante que ha pasado algún tiempo de esa fecha memorable, el panorama no termina de esclarecerse. Cualquier observador puede constatar que nuestro país presenta una efervescencia en todos los órdenes de la vida pública: elecciones conflictivas de presidentes de partidos políticos, problemas en la relación entre los poderes federales y entre los niveles de gobierno, en especial entre el Ejecutivo Federal y el del Distrito Federal, presencia permanente del tema de los derechos humanos; dictámenes del Poder Judicial; la revisión del pasado, tanto por lo que toca a la transparencia de la gestión, como a la rendición de cuentas; la corrupción y el control ideológico, político y la represión; la revisión de los objetivos del ejército y su actuación; la renovación de los principios de política exterior, el papel de las organizaciones civiles; la participación ciudadana, etcétera. Ninguno de ellos presenta tanta relevancia, pero también la capacidad de comprender a todos ellos y superarlos como el tema de la reforma del Estado.

Tema, además, no reducido a la problemática mexicana y ni siquiera a su peculiar transición democrática, sino proyectado a una tendencia de más largo alcance que realiza una revisión profunda de los fundamentos del Estado nacional. Es, en realidad, un proceso mundial impulsado por un doble empuje interno y externo. Este último se expresa como una consecuencia del proceso de globalización que ha desplazado a la política en favor de una concepción económica de la sociedad, lo que en palabras del ahora ausente, Pierre Bourdieu, es una *politique de dépolitisation*¹ que transformó al todo social en una sociedad regida por las leyes de un mercado libérrimo, en una sociedad de mercado. Así, las estructuras del Estado buscan acoplarse a los cambios que vienen ocurriendo en el sistema global. Por otro lado, el ámbito interno que privilegia la dinámica

¹ Se trata de *une politique qui vise à conférer une emprise fatale aux forces économiques en les libérant de tout contrôle et de toute contrainte en même temps qu'à obtenir la soumission des gouvernements et des citoyens aux forces économiques et sociales ainsi libérées*, "Les objectifs d' un mouvement social européen", 2000, publicado en parte por *Le Monde*, 24 de enero de 2002.

propia de lo político, se visualiza hoy como democratización y convierte la necesidad de su propia transformación en una propuesta de revisión de las instituciones vigentes de la vida social. De este modo, el Estado actual se enfrenta a la encrucijada de la racionalidad económica y de la gobernabilidad democrática² que pugnan por su adecuación a un sistema interestatal que está, asimismo, en un importante proceso de renovación.

Frente a dicho panorama cabe preguntarse si este movimiento es un cambio sistémico, se trata de una transición hacia una etapa superior del Estado moderno o es un continuo devenir sin fisuras. Quienes opinan que se trata de un cambio sistémico encuadran la metamorfosis del Estado en el debate sobre el fin de la modernidad, de su agotamiento. En efecto, el Estado es un producto —cuando no el elemento esencial de la modernidad y la racionalización política—, promotor, actor y objeto de dos ideas caras para la modernidad: la idea del progreso y la idea de la revolución. Hoy, ambas ideas se enfrentan a su agotamiento, a su obsolescencia. Por lo menos de tal manera lo manifiesta Luis Villoro en un texto que procura reconocer los elementos del fin de época que nos caracteriza:

La idea del progreso de la humanidad permea toda concepción del hombre moderno. Se conjuga con la idea de que la historia está sujeta a reglas que la razón puede descubrir y aprovechar,

añade,

La racionalización de la acción humana en la sociedad política se manifiesta en un hecho exclusivo de la época moderna: las revoluciones. Las revoluciones modernas pueden verse como intentos radicales de encontrar una solución racional al eterno anhelo del hombre de lograr una sociedad liberada de la opresión, de la escasez y de la injusticia.³

² Cfr. Alejandro Becerra Gelóver; “Reforma del Estado y globalización”, en *El Cotidiano*, núm. 100, año 16, marzo-abril del 2000, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 149-159.

³ Luis Villoro, “Filosofía para un fin de época”, en *Notas sobre México*, núm. 60, Embajada de México en Guatemala, Guatemala, agosto de 1993, p. 26.

Efectivamente, razón y revolución son los pilares de la política de la modernidad, tal como Herbert Marcuse lo descubrió en Hegel y Michel Foucault lo supo interpretar en el texto *¿Qué es la Ilustración?*, de Immanuel Kant.

Estos anhelos arrancaron con las revoluciones burguesas y las revoluciones sociales, cuyo acto fundacional en la revolución inglesa de 1648 y en la francesa de 1789 encontró su término en la revolución antimoderna de Irán de 1979, en las paradójicas consecuencias de la revolución nicaragüense, en los movimientos abortados de Guatemala y El Salvador, del dramático sin sentido de los movimientos colombianos.

Ahora, el concepto “revolución” ha sido abandonado, tanto por los ejecutores del cambio como por sus analistas, todos los que, reacios a responder por una cuota de violencia cada vez menos controlada, han preferido sistematizar las transformaciones de la organización de los Estados y utilizar el término de “transición”, y dicho término, algo indefinido, también hereda la indefinición de los procesos que intenta conceptualizar, aunque contenga una carga ideológica donde la continuidad prevalece sobre las rupturas, para no hablar de su contenido posmoderno de relativismo, subjetivismo, individualismo y desilusión del mundo. Finalmente, la modernidad ha llegado a su fin y con ella el dogma del progreso y la razón a través de la vía revolucionaria. Si hay un argumento que permita afirmar que la posmodernidad se ha establecido como una tendencia antimoderna en la política, éste es el agotamiento del discurso de la revolución.

Todo ello no cancela el debate al interior de la ciencia política acerca del cambio social, polémica que discute la estructura de las revoluciones políticas y que, quizá por ello, cobra nuevas energías. No obstante, la expresión de la “transición” ha fijado cierto consenso para aplicarse a un conjunto de procesos íntimamente interrelacionados que conducen a un cambio de régimen, en un país determinado y en una dimensión temporal relativamente breve. Según una definición ya clásica, transición es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”,⁴ y la deli-

⁴ Guillermo O'Donell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno*

mitación de esta transformación se centra en la forma en que se liberalizan y democratizan las sociedades autoritarias. De ahí que donde la polémica cobra mayor calor es en la distancia que existe entre los tipos de régimen que se encuentran en esta mutación, dejando de lado otras variables del cambio como podría ser —simplemente— la vocación económica del Estado, o más todavía, el proyecto utópico de construcción social.

En ese análisis se enfatizan los casos de los gobiernos militares latinoamericanos como prototípicos de la transición. Por eso, algunos analistas consideran que el caso mexicano corresponde a un tipo de reformismo más que a una transición y afirman que las modificaciones políticas de nuestro país ocurren en un mismo tipo de régimen, donde no se renuevan los fundamentos del Estado. Así que tendríamos que recurrir a otro tipo de criterio que piensa que las transformaciones ocurridas en nuestro país durante los últimos años, y especialmente aquellas derivadas de la jornada electoral del 2 de julio del año 2000, representan una transición en toda su expresión. Se admite que si existe una reforma del Estado, esto es, una reformulación suficiente de los principios que configuran un Estado, en especial en lo que respecta a sus prácticas políticas y a sus instituciones jurídicas, entonces se habrá llevado a cabo una transición desde un gobierno autoritario. Este criterio ha sido utilizado por los analistas de las transiciones de Europa del Este que las ven concretadas por el cambio constitucional que materializaron aquellos países.⁵

De esta manera se responde a quienes, aún y cuando están de acuerdo con los cambios, conceptualmente no los reconocen como suficientes para hablar de una transformación del Estado, entendido, ya sea en la reducida definición de territorio, población y gobierno, o en una percepción más amplia que incluye el marco jurídico-constitucional o Estado

autoritario. 4. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, Estado y sociedad, Barcelona, 1994, p. 19.

⁵ Cfr. Carlos Flores Juberías (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid y Valencia, Centro de Estudios Constitucionales, Institutió Valenciana d'Estudis i Investigació, 1997, 750 pp.

de Derecho, soberanía, marco institucional, reconocimiento por parte de otros actores interestatales, atribuciones irrenunciables e indelegables, pacto nacional o multinacional y sistema de derechos humanos.⁶

El caso de la transición mexicana tiene muchas aristas; pero aquella que puede ser la más relevante es la reforma del Estado que ha impulsado el nuevo régimen, como resultado del proceso de transición expresado en la alternancia. Hay quienes han afirmado que la reforma del Estado en México ya fue efectuada en alguna de sus partes en un momento anterior al inicio de la transición, algunos, como Carlos Bazdresch opinan que se inició entre 1982 y 1983.⁷

En efecto, durante los tres períodos de gobierno anteriores al del Presidente Vicente Fox, se llevaron a cabo importantes reformas estructurales, especialmente de tipo económico que obedecían a las políticas de ajuste macroeconómico estructural, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), para responder a la carga de la deuda externa. Posteriormente, se realizaron cambios importantes en la desregulación económica, la privatización de las empresas públicas, la transferencia de servicios públicos, mediante concesiones a empresas nacionales e internacionales, así como modificaciones a la estructura agraria, los límites de la inversión extranjera y, en particular, en la liberalización comercial con Estados Unidos y Canadá. Todas estas acciones corresponden a las que el BM considera entre las reformas del Estado de la primera generación.⁸

⁶ Cfr. Jesús González Schmal, "Error, hablar de reforma del Estado", en *El Universal*, México, 10 de septiembre de 2001, p. A29.

⁷ Cfr., entre otros, Carlos Bazdresch, "Reforma del Estado", en *Democracia mexicana: economía, política y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994, pp. 361-371, pero especialmente el texto de Isabelle Rousseau, *Mexique: une révolution silencieuse? Élités gouvernementales et project de modernisation (1970 - 1975)*, París, L'Harmattan, Col. Logiques Politiques, 1999, 400 pp., que abarca un período más amplio y lo confronta con la sucesión de grupos de élite en el gobierno y su acción "revolucionaria", pero silenciosa, como fuerza de ascenso al poder.

⁸ *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997, 292 pp. Las reformas de la primera y segunda generación se describen en el capítulo 9, pp. 164-178.

De esta manera, se opina que una de las consecuencias favorables del endeudamiento de la región latinoamericana fue el impulso para modernizar al Estado, incluso hasta las consecuencias últimas de la democratización: “no es osado señalar que la década de los ochenta, calificada como la ‘década perdida’, ha dejado como legado la reconquista de la democracia como forma de gobierno y valor fundamental”.⁹

Este proceso de reforma, que siguió directrices de las cartas de intención del FMI, especialmente de las presiones de los grupos de acreedores tanto gubernamentales, multilaterales o privados internacionales, también tuvo lugar por el propio convencimiento de las élites latinoamericanas al respecto de la salida correcta a la crisis de la deuda externa. Una vez efectuadas esas reestructuraciones macroeconómicas, emprendieron el camino de lo que se ha llamado la segunda generación de la reforma del Estado. Si la primera generación parte de una idea negativa del Estado y su encarrilamiento sobre los procesos de liberalización y globalismo, la segunda necesariamente se emprende a partir de una teoría positiva del Estado, de sus fines, funciones y mandatos, así como de la recuperación del espacio estatal-nacional.¹⁰ Incluso, algunas de las reformas que tuvieron lugar en nuestro país corresponden, según estos autores, a las de la segunda generación, como las de carácter político y social; entre las que estarían el redimensionamiento del papel del sindicalismo, la relación entre la Iglesia y el Estado y la reforma electoral y de los partidos políticos, que se efectuó en México en el seminario del Castillo de Chapultepec durante 1995, y que lleva a la reconstrucción de la función pública y su revalorización.¹¹

El corolario lógico de las afirmaciones que van en el sentido de que

⁹ Juan Mario Vacchino, “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de globalización”, en *SELA/Capítulos*, núm. 60, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, septiembre-diciembre de 2000, p. 96.

¹⁰ Vid Sonia Fleury, “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”, en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, marzo-abril de 1999, pp. 58-80.

¹¹ Se sigue en esta reestructuración la fórmula expresada en el título del artículo de Oscar Ozlak, “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, marzo-abril de 1999, pp. 81-100.

la reforma del Estado en México ya ha tenido lugar de manera paulatina y con continuidad, tiene dos vertientes de problematización, la primera que da razón a quienes afirman que el caso mexicano es el de un reformismo permanente, tan permanente que nada termina por cambiar. La segunda vertiente es preguntar por el sentido y los contenidos del planteamiento de las actuales reformas derivadas de la alternancia política, así como por su magnitud y profundidad, y de la discusión pública que están expresando numerosos artículos de opinión en la prensa nacional y las menciones explícitas de los políticos mexicanos de primer nivel de gobierno. Una vía de respuesta a esta interrogante estaría caracterizada por el hecho de que la reforma que se emprende ahora modifica la arquitectura jurídica e institucional del Estado mexicano, y concluirá con una nueva Constitución o, en su defecto, con una muy reestructurada Carta Magna.

Desde las campañas electorales del año 2000, algunos de los candidatos propusieron la necesidad de una nueva Constitución política, un nuevo orden jurídico que marcara una diferencia con la Carta Magna nacida como consecuencia de la revolución mexicana de 1910. Parte de esta conciencia sobre la necesidad de cambio está dada por el hecho de que “la alternancia en el poder no es toda la transición democrática, sino apenas su inicio”,¹² así como por el papel que ocupa la modernización política de las sociedades contemporáneas.¹³ Sin embargo, en atención a las dificultades que pudieran enfrentar las acciones radicales en los gobiernos de transición, se decidió proponer los cambios bajo el nombre de una “Reforma del Estado”, que fue concebida como la gobernabilidad de una sociedad democrática.¹⁴

¹² Discurso de Porfirio Muñoz Ledo en la presentación de las conclusiones de la Comisión de la Reforma del Estado, Museo Nacional de Antropología e Historia, 22 de noviembre del 2000, en Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001, incluye disco compacto, 12 cm., p. 290.

¹³ *Cfr.* la intervención del presidente electo Vicente Fox en la instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, 21 de agosto del 2000, en *ibidem*, p. 24.

¹⁴ *Cfr.* la intervención del diputado Porfirio Muñoz Ledo en la instalación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, 21 de agosto del 2000, en *ibidem*, p. 30.

El mecanismo para dar lugar a las transformaciones nacionales inició con la conformación de una Comisión de Estudios de la Reforma del Estado, que permitió la participación de un amplio grupo de personalidades provenientes del mundo académico, de la vida política, de la gestión gubernamental, de la empresa y de los movimientos sociales, pero más importante que eso, formaban parte de corrientes políticas e ideológicas diversa, e incluso divergentes, lo que representa una muestra de ejercicio de pluralidad del proceso.¹⁵

Los temas inicialmente propuestos fueron variados: el fin de la impunidad y de la corrupción; los límites al ejercicio del Poder Ejecutivo; la rendición de cuentas; la plena garantía de los derechos humanos; una administración eficiente que impulse la actividad de los particulares; la federalización genuina de todos los órdenes de la vida nacional; el fortalecimiento de los municipios y las autonomías étnicas y culturales; la ciudadanización de la política; el predominio de la justicia y de la seguridad pública; las responsabilidades económicas y sociales del poder; el impulso a la educación y el empleo productivo, y la adecuación legal e institucional a los desafíos de la globalidad.¹⁶

El establecimiento de esta agenda partió de los siguientes elementos previos: las plataformas electorales y propuestas de los candidatos del año 2000; las iniciativas pendientes de dictamen de las dos últimas legislaturas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; las propuestas de la sociedad civil, especialmente Convergencia Democrática y Agenda 2000; la encuesta de la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, que sumaron más de 730 ponencias y la agenda de la reforma del Estado de mayo de 1995.¹⁷

El ejercicio que durante cuatro meses (agosto a noviembre del 2000) se llevó a cabo fue extremadamente fructífero en cuanto al número y calidad de las propuestas y permitió que los interesados en determinados asuntos pudieran discutirlos entre sí y llegar a algunos consensos y acuerdos previos o, al menos al conocimiento de las diferentes posiciones

¹⁵ Vid "Lista de participantes", en *ibidem*, pp. 43-44.

¹⁶ "Agenda de trabajo", en *ibidem*, pp 35-41.

¹⁷ *Ibidem*, p. 29

existentes al respecto. El procedimiento para aplicar las reformas dependería básicamente del alcance de las mismas; aquellas que implican una ligera modificación legal, una adaptación administrativa o la convocatoria a los actores involucrados, serían impulsadas de inmediato. Aquellas otras que precisan un cambio constitucional que requiere ser aprobado por las dos cámaras legislativas federales y las locales, deberían contar con un tiempo diferente para su propuesta y discusión. Si bien, cabe hacer el señalamiento de que una de las principales iniciativas referente a la Ley que regula la pluralidad étnica y cultural de México —los llamados Acuerdos de San Andrés— fue presentada al Congreso de la Unión en la misma fecha que el Presidente Fox asumió la primera magistratura del país. Su destino, de sobra conocido, que involucró al Poder Legislativo de manera esencial, marcó negativamente el rumbo de tan importante reforma y quizá de otras muchas que debieron ejecutarse en un primer momento.¹⁸

Entre las propuestas presentadas, deben destacarse las siguientes, en el ámbito político-electoral: establecer el juicio político para el Presidente de la República; incorporar a la Constitución el referéndum, el plebiscito y la iniciativa social; hacer obligatorio el referéndum para toda reforma constitucional; hacer responsable al Instituto Federal Electoral (IFE) de las elecciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); crear la fiscalía para delitos electorales; adoptar la segunda vuelta electoral para la presidencia de la República; proscribir el uso partidario de los emblemas nacionales; establecer el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero; ratificar a los Secretarios por parte del Congreso, y que el presidente nombre a un jefe de gabinete; restaurar la reelección inmediata de diputados y senadores; reducir a 400 el número de diputados al Congreso de la Unión; eliminar la “lista nacional” en elección de senadores; facultar a la Cámara de Diputados a elaborar el presupuesto anual, cuando se rechace el propuesto por el Ejecutivo; ins-

¹⁸ Como ilustración de este caso, *cfr.* Magdalena Gómez, “La reforma mutilada”, en *La Jornada*, México, 26 de abril de 2001, <http://www.jornada.unam.mx/>, 2 pp., y Alain Touraine, “¿Fracasará México? Un ataque del Congreso contra el Presidente», en *La Jornada*, México, 23 de julio de 2001, <http://www.jornada.unam.mx>, 2 pp.

taurar el servicio público de carrera; crear un Tribunal Constitucional o una sala Constitucional, en la Suprema Corte de Justicia, que desahogue las controversias entre poderes y órdenes de gobierno; crear una comisión de la verdad que analice y pondere las faltas graves contra el patrimonio de la nación y las violaciones de los derechos humanos.

En la esfera federal, permitir la asociación entre Estados; crear la Constitución del Distrito Federal; reconocer el autogobierno municipal democrático. En los asuntos sociales, económicos e internacionales, crear un órgano autónomo con participación ciudadana en materia de sistemas de comunicación a distancia; establecer el principio constitucional de no discriminación, y eliminar cualquier forma de segregación; definir la rectoría estatal en la economía; hacer que el Congreso autorice al Ejecutivo el inicio de negociaciones de tratados internacionales; integrar en un solo capítulo la política exterior y, en otro, la materia de derechos humanos; hacer que el Procurador General de la República sea electo por el Senado por mayoría calificada.

El universo de propuestas, presentadas con una metodología unificada que consta de diagnóstico, debate y propuesta, se presentan en el libro editado por la UNAM, que coordinó Porfirio Muñoz Ledo; Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas; acompañado de un disco compacto donde se presentan algunos de los documentos de trabajo elaborados por los participantes y que sirvieron para la discusión en las mesas.

El hecho de que estas reformas y otras muchas más se traduzcan en una nueva Constitución Política mexicana es una cuestión que involucra tanto a los mecanismos para llevarlas a cabo, como a las intenciones de reformulación de los principios del Estado mexicano. Coinciden muchos en recordar que la Constitución vigente ha sido rebasada históricamente y se menciona el número y la frecuencia de las reformas a la Carta Magna desde 1917, en que fue promulgada, como demostración de ese hecho. En total, desde el inicio de su vigencia, se han efectuado 396 reformas a la Constitución en el conteo por artículo; mientras que en los primeros cincuenta años de vigencia hubo 180 reformas y cerca de la mitad fueron promovidas durante los últimos tres gobiernos.

De las 389 reformas que sufrió la Constitución desde su promulgación en 1917 hasta 1999, 183 se realizaron durante los gobiernos establecidos de 1982 a 1999:

Miguel de la Madrid Hurtado, 59; con Carlos Salinas de Gortari, 51, y con Ernesto Zedillo Ponce de León, 73 modificaciones.¹⁹

El presidente Vicente Fox se ha referido a la necesidad de la reforma constitucional, pero no ha hecho explícita la convocatoria a un nuevo constituyente. Por su parte, para quien fue el coordinador de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, ésta debe resultar en una constitución escueta, breve, clara y estable.²⁰ Asimismo, señaló que el contenido de la nueva Constitución abarcaría los siguientes aspectos: la supremacía y universalidad de los derechos humanos, tres reformas: política, económica y social, y un capítulo de política exterior de Estado. Propuesta que, sin embargo, no es la única que se presenta en estos momentos de especial efervescencia política.²¹

Durante su discurso del LXXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución, el 5 de febrero de 2001, el presidente de la República comparó el momento actual con el vivido por Venustiano Carranza en 1917, de “crear una nueva arquitectura constitucional, capaz de contemplar y de encauzar los cambios que el país requiere y que la ciudadanía ha exigido mediante el sufragio”.²²

Asimismo, propuso proceder a la revisión integral de dicho docu-

¹⁹ Vid Juan Arvizu Arrijoa, “Transición en riesgo si no hay reforma”, en *El Universal*, domingo 4 de febrero de 2001, p. A20. Asimismo, son valiosos los cuadros sobre las reformas constitucionales de 1917 a 1999 y de 1982 a 1999, que presenta Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, pp. 158-159.

²⁰ Arvizu Arrijoa, *op. cit.*

²¹ Vid, por ejemplo, la iniciativa presentada por el entonces diputado Pablo Gómez, “Nueva Constitución. Proyecto de adición de título décimo y artículo 137 de la Constitución”, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México, 9 de agosto del 2000, 15 pp.

²² Vicente Fox Quesada, “Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Patio de Honor del Palacio Nacional”, Sistema Internet de la Presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/>, México, 5 de febrero de 2001, 5 pp.

mento, no sin destacar el legado de los sistemas constitucionales que han precedido al actual: la no reelección del Ejecutivo; el sistema representativo; la división de poderes; el régimen federal; la libertad municipal; la soberanía nacional; el carácter laico del Estado; el compromiso con la justicia social; la educación laica y gratuita; el respeto a la diversidad cultural, y la defensa de los derechos individuales y sociales. Un año después, enfatizó la voluntad del Poder Ejecutivo en cumplir con ese compromiso de campaña que había asumido: “Reitero la convocatoria para avanzar en la Reforma del Estado,²³ aunque lamentó que

No hay un nuevo encuadramiento jurídico para la realidad que hoy vive el país. La correlación de fuerzas políticas ha favorecido algunas reformas, pero no ha sido propicia aún para una transformación de fondo de las estructuras y el funcionamiento del Estado mexicano.²⁴

La causa de ello la percibe en la falta de un acuerdo político, indispensable para su realización, como ya lo había expresado en el discurso de la presentación de las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, al decir que ésta “no es patrimonio ni responsabilidad exclusiva de ninguna institución, de ningún partido ni de ningún sector de la sociedad”.²⁵

El procedimiento de elaboración constitucional propuesto por el actual Embajador en Bélgica, partiría de una Comisión Constitucional elegida de la misma manera como se compone la Comisión Permanente, conformada por 25 diputados y 10 senadores, quienes se dedicarían a redactar la reforma durante un tiempo variable entre seis meses y un año, y sus suplentes entrarían en funciones para el trabajo ordinario. El

²³ Vicente Fox Quezada, “Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quezada, durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Patio de Honor del Palacio Nacional”, Sistema Internet de la Presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/>, México, 5 de febrero, 2002, consulta: 25 de febrero, 2002, p. 5.

²⁴ *Ibidem*, p. 2.

²⁵ Muñoz Ledo, *op. cit.*, p. 286.

proyecto sería presentado al pleno del Congreso, que lo debatiría en un período extraordinario, finalmente el IFE organizaría un referéndum para someter el texto a la aprobación del electorado.²⁶ Para Pablo Gómez, en cambio, la nueva Constitución se efectuaría por medio de la convocatoria de un Congreso Constituyente, que elaboraría el proyecto y posteriormente se aprobaría por un refrendo ciudadano.²⁷

Si esto concluye así, la reforma del Estado en México alcanzaría su forma más plena y radical: la estructuración y aprobación de una nueva Constitución, que refrendaría la idea de que la transición política en México se ha dado plenamente. Tanto la escuela jurídica mexicana como los historiadores de sus instituciones coinciden en resaltar el hecho de que las constituciones de mayor trascendencia para la vida nacional han sido precedidas tanto por instrumentos jurídicos similares, como por movimientos revolucionarios: la Constitución de 1824 fue precedida por la Constitución de Cádiz de 1812 y la revolución de independencia de 1810. A la Constitución federal de 1857 le antecedieron la de 1824 y la Revolución de Ayutla; en tanto la revolución mexicana de 1910 y la Constitución de 1857 precedieron a la de 1917.²⁸

La particularidad de este momento político en México estaría dada por el hecho de que, finalmente, los cambios políticos de nuestro país se han consolidado de manera pacífica y por medios electorales; la nueva Constitución estaría precedida, al decir de Isabelle Rousseau, por una revolución pacífica, de carácter inédito en la historia mexicana, y de la herencia de la Constitución de 1917, datos que permiten plantear que el cambio social puede estar perfectamente fundamentado por la voluntad consensuada de cambio pacífico y en la fortaleza de las instituciones nacionales. Otra óptica, ya señalada al inicio, coincide con la idea de que las revoluciones que conocimos como los grandes puntales del cambio social de la modernidad, ya han quedado atrás, sus fundamentos, que partían de la confianza en vías reales y posibles expresadas a través de

²⁶ Arvizu Arrijoja, *op. cit.*

²⁷ Pablo Gómez, *op. cit.*, p. 13.

²⁸ *Cfr.* Emilio O. Rabasa en Patricia Galeana (compl.), *México y sus Constituciones*, México, Archivo General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 93.

utopías bien definidas, están erosionados por nuestro escepticismo estructural, por nuestra incredulidad en el hombre, sostenidos por las teorías neorrealistas basadas en el pesimismo antropológico hobbesiano.

Nuestra Revolución Mexicana, paradigma de un modelo social que no debemos despreciar, ha cumplido una labor histórica, pero se desgasta frente a las mutaciones de la realidad nacional, y por el revisionismo que de ella hacen los historiadores contemporáneos; no espera una repetición, pero sí admite su transformación en el contexto de un mundo que no es, al parecer de manera irreversible, lo que ha sido.

En ese sentido, cabe una última reflexión, que recoge las ideas vertidas anteriormente por los teóricos de las transiciones e incluso por el Presidente Vicente Fox, pero que no se han hecho expresas. La alternancia del poder en México expresa un cambio de régimen, el de uno que prevaleció durante setenta años, y abre la necesidad y la oportunidad para un cambio radical de las instituciones gubernamentales, pero también de ciertos rubros del pacto social, que tocan la esencia de la nacionalidad y el núcleo de la soberanía, los fines colectivos y los mecanismos de supervivencia nacional, por ello se puede hablar de una Reforma del Estado, un cambio sistémico del Estado mexicano.

Para su debido cumplimiento, no basta con que se pongan de acuerdo los partidos políticos, el Congreso y el Poder Ejecutivo, aunque debemos enfatizar el hecho de que la responsabilidad histórica de tomar la iniciativa debe emanar del Poder Ejecutivo, primer beneficiario de los cambios democráticos. No basta, insistimos, presentar el diseño de una propuesta de reforma profunda, es necesario que la sociedad mexicana, que ya se ha transformado, acepte el reto de cerrar el círculo de sus transformaciones y emprenda lo que podríamos llamar una “reforma de la sociedad”, no los cambios empujados por la globalización y la hegemonía política y cultural del los Estados Unidos, o las “necesidades” mediáticas, o los que proyecte la sociedad civil organizada, que no agota a la sociedad; sino que debe propiciarse desde las pequeñas comunidades, desde los barrios y los pueblos indígenas, desde el ciudadano que asume responsabilidades sociales en un mundo en el que el Estado está en continua construcción.

Bibliografía

Arvizu Arrijoja, Juan, "Transición en riesgo si no hay reforma", en *El Universal*, domingo 4 de febrero de 2001, p. A20.

Bazdresch, Carlos, "Reforma del Estado", en *Democracia mexicana: economía, política y sociedad*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.

Becerra Gelóver, Alejandro, "Reforma del Estado y globalización", en *El Cotidiano*, núm. 100, año 16, marzo-abril del 2000, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 149-159.

Bourdiu, Pierre, "Les objectifs d' un mouvement social européen", 2000, publicado en parte por *Le Monde*, 24 de enero de 2002.

"Discurso de Porfirio Muñoz Ledo en la presentación de las conclusiones de la Comisión de la Reforma del Estado, Museo Nacional de Antropología e Historia, 22 de noviembre del 2000, en Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001, incluye disco compacto, 12 cm.

Fleury, Sonia, "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia donde?", en *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, marzo-abril de 1999.

Flores Juberías, Carlos (dir.); *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid y Valencia, Centro de Estudios Constitucionales, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, 1997, 750 pp.

Fox Quesada, Vicente, "Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox, durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXIV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Patio de Honor del Palacio Nacional", México, Sistema Internet de la Presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/>, 5 de febrero de 2001, 5 pp.

Fox Quesada Vicente, "Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox, durante la ceremonia que encabezó con motivo del LXXXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Patio de Honor del Palacio Nacional", Sistema Internet de la Presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/>, México, 5 de febrero de 2002, consulta: 25 de febrero de 2002, p.5.

Gómez, Magdalena, “La reforma mutilada”, en *La Jornada*, México, 26 de abril de 2001, <http://www.jornada.unam.mx/>, 2 pp.,

Gómez, Pablo, “Nueva Constitución. Proyecto de adición del título décimo y artículo 137 de la constitución”, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/LVII legislatura, Congreso de la Unión, 9 de agosto del 2000, 15 pp.

González Schmal, Jesús, “Error, hablar de reforma del Estado”, en *El Universal*, México, 10 de septiembre, 2001, p. A-29.

Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación, Washintong, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997, 292 pp. Las reformas de la primera y segunda generación se describen en el capítulo 9, pp. 164-178.

O’Donell, Guillermo y Philippe C., Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, Estado y Sociedad, 1994, p. 19.

Oztlak, Oscar, “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma de Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, marzo-abril, 1999.

Rabasa, Emilio O. en Patricia Galeana (comp.), *México y sus constituciones*, México, Archivo General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 93.

Rousseau, Isabelle, *Mexique: une révolution silencieuse? Elites gouvernementales et projet de modernisation (1970-1975)*, París, L’Harmattan, Col. Logiques Politiques, 1999, 400 pp.

Touraine, Alain, “¿Fracasará México? Un ataque del Congreso contra el presidente”, en *La Jornada*, México, 23 de julio de 2001, <http://www.jornada.unam.mx.>, 2 pp.

Vacchino, Juan Mario, “Retos en el nuevo siglo: inserción internacional e integración regional en un escenario de gblalización”, en *SELA/ Capítulos*, núm. 60, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, septiembre-diciembre, 2000.

Villoro, Luis, “Filosofía para un fin de época”, en *Notas sobre México*, núm. 60, Guatemala, Embajada de Guatemala, agosto de 1993, p. 26.