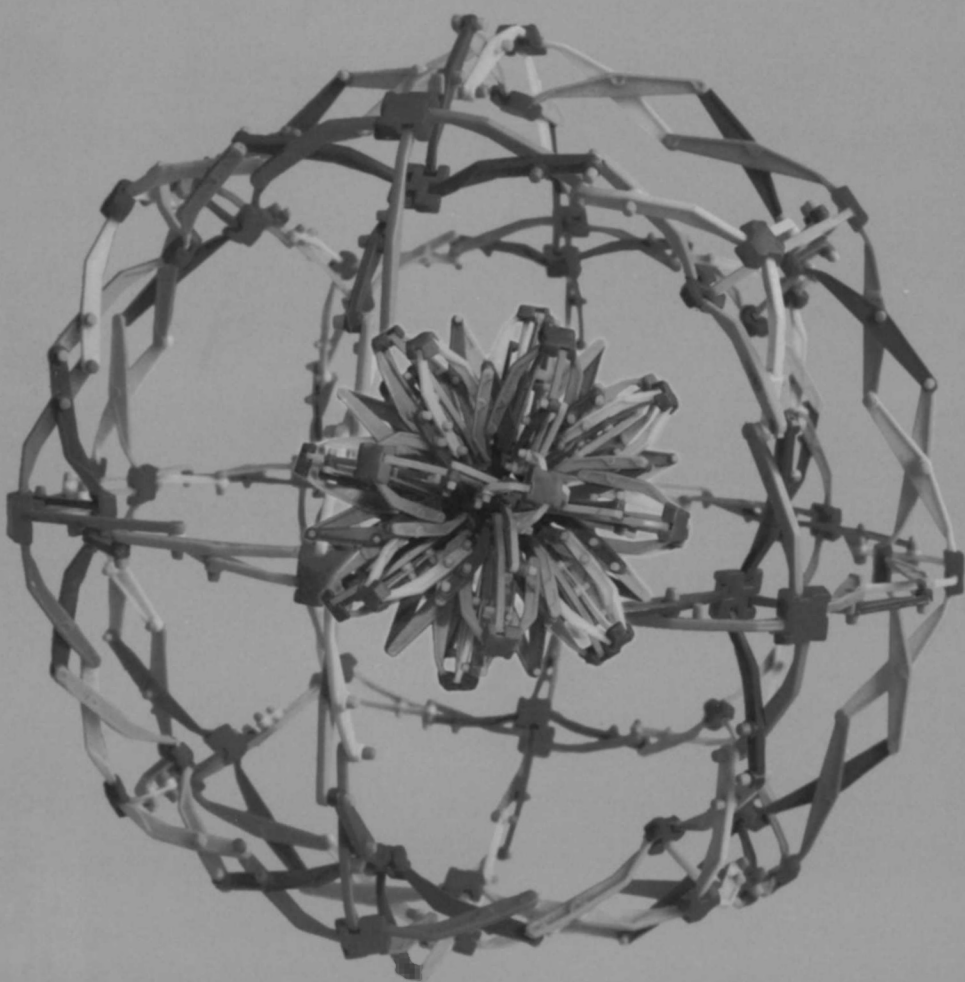


Las reformas estructurales en México

Alfonso Mercado

José Romero

Coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO

Reforma fiscal	108
Reforma fiscal de 2008	110
Conclusiones	112
Bibliografía	113

V. Los caminos de una reforma fiscal integral, <i>Rogelio Ramírez de la O</i>	115
Problema fiscal estructural	115
Tendencias	117
Estrategia alternativa	123
Conclusiones y recomendaciones	126
Bibliografía	128

VI. Las reformas para los mercados financieros en México: ¿necesarias y suficientes?, <i>Oscar Álvarez Macotela y Alfonso Mercado</i>	129
Introducción	129
Reformas bursátiles y bancarias	130
Evolución de la intermediación financiera y su relación con las reformas	140
Recapitulación y comentarios finales	152
Bibliografía	159

SEGUNDA PARTE

REFORMAS EN LOS ÁMBITOS POLÍTICO, ENERGÉTICO Y LABORAL

VII. ¿Es posible la reforma del Estado en un entorno de desacuerdo profundo?, <i>Lorenzo Meyer</i>	165
El problema	165
El marco político	166
El nuevo intento: 2006	168
La reforma propuesta	169
Conclusión	171
Bibliografía	171
VIII. ¿Por qué no se ha aprobado la reforma eléctrica?, <i>Jesús G. Reséndiz-Silva</i>	173
Introducción	173
La teoría de las perspectivas	173
La teoría de las perspectivas y su aplicación en la política	175
Aplicación de la teoría de las perspectivas al debate de la reforma energética	176
Recomendaciones para la formulación de una política económica	179
Bibliografía	181

IX. Hacia una reforma energética en México favorable al medio ambiente, <i>Gerardo Castillo</i>	183
Introducción	183
Fuentes renovables de energía y cuidado ambiental	186
Adecuaciones institucionales y redes de conocimiento	193
Potencial de mitigación mediante proyectos MDL	196
Conclusiones	201
Bibliografía	202

X. La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo (1989-2008), <i>Francisco Zapata</i>	205
Antecedentes	206
El marco institucional de las relaciones laborales en México	209
Las propuestas de la Confederación Patronal de la República Mexicana	212
Las posturas sindicales	214
Las razones de la postergación de la reforma de la LFT	218
Conclusiones	224
Bibliografía	225

TERCERA PARTE

REFORMAS SOCIALES EN OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

XI. "Reformas" a los sistemas de pensiones en Tailandia e Indonesia: insostenibles e injustas, <i>Peter Lloyd-Sherlock y Elisabeth Schröder-Butterfill</i>	229
Introducción	229
Posibles beneficios y desventajas de los programas de seguridad social	230
Los modelos internacionales ocultan la diversidad global	240
Tailandia: ¿es sostenible la expansión radical?	243
Indonesia: el espejismo de la reforma a la seguridad social	248
Comentarios finales	255
Bibliografía	257
XII. Familias en Acción: Análisis de género de una reforma social para la reducción de la pobreza rural en Colombia, <i>María Adelaida Farah Q.</i>	261
Introducción	261
Familias en Acción y las políticas sociales en Colombia	264
Familias en Acción y género: lo que dicen los documentos oficiales	268

VII. ¿ES POSIBLE LA REFORMA DEL ESTADO EN UN ENTORNO DE DESACUERDO PROFUNDO?

LORENZO MEYER¹

EL PROBLEMA

Visto desde México, España provee un modelo cercano a lo ideal en materia de tránsito del autoritarismo político al pluralismo democrático en la época contemporánea; fue en 1975, cuando murió Francisco Franco, dictador por casi cuatro decenios. La continuidad inmediata la proveyó un gobierno de derecha muy ligado al pasado pero que, por lo mismo, de inmediato resultó inadecuado, el de Arias Navarro. Éste fue sustituido por un gobierno de centroderecha más abierto al futuro, el presidido por Adolfo Suárez, uno de cuyos primeros grandes triunfos fue la reforma política de 1976. Esa reforma constituyó un nuevo marco legal y político provisional que permitió unas elecciones generales cuyo resultado llevó a la inclusión de fuerzas políticas importantes pero hasta entonces excluidas —notablemente, el Partido Comunista—. Con los centristas dominando la escena, se elaboró una Constitución democrática, y para 1978 España pudo dejar atrás la estructura institucional creada a lo largo de 36 años de autoritarismo franquista. Poco tiempo después, en 1982, los socialistas —el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)— se pudieron hacer del poder por la vía electoral y con su triunfo se completó el círculo virtuoso de la transición. En el breve lapso de siete años, España pasó de una dictadura de derecha a una democracia dirigida por la izquierda. Fue así como se inició el proceso de consolidación del régimen democrático español. Hoy la democracia política ya está arraigada de manera profunda en la antigua metrópoli, y una reedición del intento de golpe militar para volverla al pasado, como el que pretendió dar el teniente coronel Antonio Tejero en febrero de 1981, es simplemente impensable.

En contraste con España, México puede ser puesto como el ejemplo de un proceso político en el que el autoritarismo se ha prolongado demasiado y donde la consolidación democrática no es cosa segura. En efecto, la negativa de la oposición de izquierda a reconocer su derrota en las elecciones presidenciales de 2006, por 0.6% de los votos, alegando parcialidad en el proceso y fraude en el

¹ Este artículo fue publicado en la revista *Comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, vol. 57, núm. 10, octubre de 2007, pp. 826-831. El autor y los compiladores de este libro agradecen la autorización de la revista para publicarlo aquí.

conteo final, le ha llevado a no aceptar el gobierno de derecha de Felipe Calderón. Esa disputa en torno a la legitimidad del gobierno que ascendió al poder en diciembre de 2006 es un indicador de lo lejos que aún está México de alcanzar el anhelado estadio de la consolidación de su nuevo régimen y, por tanto, de la normalidad democrática al estilo español.

EL MARCO POLÍTICO

Hasta 1997, los procesos políticos mexicanos se desarrollaron con unas reglas del juego que no correspondían a la letra y menos aún al espíritu de la Constitución democrática, republicana y federal que entró en funciones a inicios de 1917. En realidad, desde el triunfo militar en 1916 de la facción carrancista de la Revolución mexicana y hasta que en 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control del Congreso, México se rigió por las reglas no escritas pero muy eficaces del autoritarismo, que resultó ser el más exitoso del mundo en el siglo XX por su longevidad y estabilidad relativa.²

La fuerza que finalmente impulsó el cambio electoral mexicano entre 1997 y 2000, y puso fin al presidencialismo, no llevó al país a las alturas que se requerían para cortar con su pesado y singular pasado. El PRI, aunque derrotado, permaneció como una gran fuerza en el Congreso y en la mayoría de los estados de la Federación. La oposición democrática, de tiempo atrás dividida en dos campos —la derecha encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN) y la izquierda por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, no pudo llegar a un acuerdo en lo fundamental: construir los cimientos de la institucionalidad democrática para superar de manera definitiva el pasado. Desde 1989 la ambigüedad en torno a la naturaleza del cambio político ha sido el espíritu que ha dominado en México. La oposición de derecha, el PAN, no obstante haber denunciado el fraude monumental en las elecciones de 1988, decidió colaborar con Carlos Salinas y su partido. El PRI y el PAN permanecieron unidos debido a que ambos encontraron un punto de acuerdo que sigue vigente: limitar el crecimiento de una izquierda que había demostrado, vía una auténtica insurgencia electoral, que podía llegar al poder mediante elecciones libres y equitativas.

Al finalizar el 2000, empezó a funcionar en México una presidencia llena de legitimidad pero muy acotada en sus poderes formales por un Congreso dividido. En efecto, en la Cámara de Diputados el PAN logró ese año 207 puestos, pero el PRI retuvo 211; en el Senado, el PAN obtuvo 46 curules, y el PRI retuvo

² Para una discusión acerca de la naturaleza de los sistemas autoritarios en general y la forma que tomó el autoritarismo en México en su etapa clásica —entre 1950 y 1970—, pueden consultarse, entre otros, a J. L. Reyna y R. S. Weinert, *Authoritarianism in Mexico*.

60. En tales condiciones y con una falta de acuerdo con el PRD, resultó imposible que se materializara la propuesta lanzada por Vicente Fox el 5 de febrero de 2001: “refundar a la República” mediante la promulgación de una nueva Constitución que sirviera no sólo de marco al nuevo contexto democrático de pluralidad política, sino de mojonera para marcar el fin de una época histórica y el inicio de otra.

En la ceremonia del 5 de febrero de 2001 para celebrar el 84 aniversario de la Carta Magna, Fox propuso “transitar a un sistema presidencial moderno” por la vía de una “nueva arquitectura constitucional”. Lo anterior no significaría hacer a un lado los principios de una de las constituciones más longevas del mundo —sólo cinco de las vigentes tenían entonces una historia igual o superior a la mexicana—, sino adecuarlos a la nueva realidad. Fox le encomendó a su entonces secretario de Gobernación que se coordinara con el Poder Legislativo para sacar adelante un proyecto de Constitución que incluyera, entre otros puntos, la posibilidad de someter al presidente a juicio político en caso de faltas graves a la Constitución, así como la ratificación por el Congreso de los nombramientos de los miembros del gabinete. El PAN y el PRD apoyaron la propuesta pero no el PRI, recién derrotado pero aún con fuerza para descarrilar proyectos de reforma.³

La ausencia de una mayoría en el Congreso o en los estados que respaldara la idea de una nueva Constitución llevó, por *default*, a que el viejo marco constitucional, con el que había operado el autoritarismo, se mantuviera en lo que se suponía era ya una nueva etapa histórica de México. Obviamente, las disfuncionalidades jurídicas y políticas de este arreglo *ad hoc* pronto se hicieron patentes.

A diferencia de España, en México el cambio de régimen no pudo ir acompañado por una nueva Constitución, así que se empezó a explorar una nueva vía: la de la reforma del Estado. A falta de un congreso constituyente, Porfirio Muñoz Ledo —uno de los políticos más versátiles, con mejor bagaje teórico y una larga experiencia—, se colocó él mismo como la punta de lanza de un esfuerzo político e intelectual por poner al día a la vieja Constitución. Ésta había surgido no de la voluntad popular expresada en las urnas, sino del campo de batalla, y a lo largo de los años sufrió más de cuatro centenares de modificaciones para hacerla, sexenio tras sexenio, un “traje a la medida” para cada uno de los personajes que presidieron el largo viaje del autoritarismo mexicano por el siglo XX. Obviamente, lo ideal era una nueva Constitución que acompañara y consolidara la modernización política, pero lo realista era una reforma del Estado.

A Muñoz Ledo no le faltaron ideas ni energía para dar forma a la agenda de la reforma del Estado, pero al final le falló el apoyo político del presidente. En efecto, no pasó mucho tiempo antes de que Vicente Fox, poco interesado en enfrentar los problemas del cambio, encontrara intolerable la presión de su aliado

³ *El Universal*, 6 de febrero de 2001.

ex priísta y ex perredista. Muñoz Ledo pensaba en grande, en la fundación de una "Cuarta República" mediante una constitución que tomara lo mejor de las tres anteriores, pero el entonces presidente no se entusiasmó con la idea y decidió enviar al teórico del cambio Constitucional al exilio en una embajada en Europa.⁴ Sin Muñoz Ledo, el esfuerzo por modificar de manera profunda el marco político-legal mexicano perdió impulso, y la idea de una reforma del Estado —una *second best solution*— no pasó de ser una propuesta, más o menos discutida por políticos y académicos en el ámbito de lo teórico, pero sin posibilidad de formar parte del reino de lo real.⁵

EL NUEVO INTENTO: 2006

Las elecciones presidenciales de 2006 sirvieron, entre otras muchas cosas, para reafirmar la imposibilidad en México de un gobierno de mayoría. La diferencia entre el candidato ganador y su competidor más cercano fue menor a 1%. Y si eso no fuera suficiente, la atmósfera de antagonismo entre los protagonistas de la lucha política superó en su dureza a la de seis años atrás. En efecto, Andrés Manuel López Obrador perdió no obstante haberse mantenido por largo tiempo como puntero en las encuestas, se negó a reconocer al nuevo gobierno encabezado por Felipe Calderón, lo declaró ilegítimo y a la democracia política, inexistente.

En la nueva coyuntura, el intento por reactivar la reforma del Estado enfrenta como obstáculo principal la ausencia de colaboración entre izquierda y derecha; pero, por otra parte, tiene a su favor una situación peculiar. El antiguo partido de Estado, el partido de origen y prácticas no democráticas, el PRI, logró sobrevivir a su segunda derrota presidencial para convertirse en la fuerza que en el Congreso y en los gobiernos locales se ha colocado en la posición de gozne y de impulsor de la reforma del Estado. En efecto, con 106 diputados y 33 senadores y en compañía de algunos de los partidos pequeños —en particular del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido Nueva Alianza (PNA)—, el PRI

⁴ P. Muñoz Ledo, "Por una nueva Constitución", Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.

⁵ De acuerdo con Muñoz Ledo, fue a raíz del levantamiento indígena en Chiapas en 1994 que se hizo evidente la necesidad de un cambio constitucional de fondo, en especial en materia electoral. Fue por eso que desde 1995 se propuso una gran agenda para la reforma del Estado, dividida en cuatro partes: la electoral, la de los poderes públicos, la del federalismo y la de la comunicación social y participación ciudadana. Desde entonces y hasta hoy, Muñoz Ledo ha continuado insistiendo en la necesidad y la viabilidad de un cambio en el marco constitucional mediante la reforma del Estado y para ello creó la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, de la que es presidente.

está en posibilidad de llegar a un arreglo con el gobierno de Calderón para lograr la aprobación de modificaciones a la Constitución que disminuyan las disfuncionalidades del marco legal por el que fluyen los procesos políticos.

La ironía de la situación no puede pasar inadvertida para nadie. Debido a la falta de ese gran acuerdo entre los antiguos opositores democráticos al viejo régimen —el PAN y PRD—, el PRI no sólo sigue vivo, sino que en buena medida de éste depende que hoy se lleve adelante la transformación de las reglas formales de un marco legal que es un legado del PRI cuando era partido de Estado. El caso tomado como modelo, el español, fue también un gobierno salido de la dictadura —el encabezado por Adolfo Suárez—, apoyado por un monarca que era igualmente un legado franquista. Ese nuevo gobierno hizo posible una Constitución democrática, es decir, un conjunto de principios y reglas que de entrada negaban los principios y las reglas que en el pasado habían sido la razón de ser de los improbables reformadores.

LA REFORMA PROPUESTA

Tras el choque de derecha e izquierda en las elecciones presidenciales de 2006, se hizo imposible que la Presidencia pudiera presentarse como la fuente de la iniciativa para la reforma del Estado; no quedó entonces otro camino que hacer que la estafeta pasara al Congreso. En la nueva situación, el PRI no sólo dejó de mostrarse contrario al proyecto, sino que lo avaló y lo tomó como propio. El cambio de papeles respecto a la reforma permitió que fuera posible que el Congreso aprobara una resolución para dar al proyecto el carácter de una obligación del Poder Legislativo. Fue así que en un tiempo relativamente corto, un año que se cumplió en abril de 2008, la clase política mexicana, dividida a fondo, se comprometió a sacar adelante la famosa reforma del Estado, aunque no hay alguna sanción formal si no cumple.

En la actualidad ya hay un número considerable de propuestas específicas para ser incluidas como parte de la reforma. De acuerdo con un estudio reciente, las áreas de consenso entre los tres grandes partidos en torno a las reformas constitucionales necesarias y posibles, son cinco: 1) reforma electoral; 2) modificaciones que afectan la naturaleza del régimen y del gobierno; 3) cambios al poder judicial; 4) gestión social; y 5) federalismo.⁶

La reforma de la legislación electoral es la más urgente para el PRD, el gran perdedor en la elección presidencial de 2006, pero también le interesa al PRI y, finalmente, al PAN, que ahora sabe lo costoso que es tener un triunfo formal en las urnas pero con una legitimidad dudosa. Para la izquierda es indispensable

⁶ *El Universal*, 25 de julio de 2007.

reestructurar tanto al Instituto Federal Electoral (IFE) como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues a ambos organismos el PRD y una parte de la ciudadanía les han perdido la confianza. Sin embargo, es igualmente urgente que en la siguiente campaña electoral, la de 2009, el duopolio televisivo Televisa-Televisión Azteca no vuelva a desempeñar el papel de inductor de la opinión ciudadana como lo hizo en 2006.⁷ En cualquier caso, y respondiendo a una insatisfacción generalizada, los partidos parecerían también dispuestos a reducir el tiempo de las campañas políticas y a prohibir que la publicidad gubernamental, en tiempos electorales, vuelva a tener el papel que Vicente Fox le hizo desempeñar en 2006: el de una auténtica campaña política paralela a la de los partidos, diseñada de manera abierta para influir en el ánimo de los electores a favor del candidato oficial.

Por lo que hace a la naturaleza del régimen y del gobierno, un punto de acuerdo es el relativo a la necesidad de modificar el formato del informe anual que el presidente debe presentar ante el Congreso. La fórmula aún vigente responde a una época ya superada: aquella donde el primero de septiembre era “el día del presidente” y de nadie más. Urge a todos que se establezca un formato en el que gobierno y oposición hagan oír su versión del país, de sus respectivas agendas políticas, y en el que se eviten los escándalos, el choque abierto en el recinto legislativo de los últimos años. Se trata de que en cada septiembre los ciudadanos tengan razones para poner atención a un acto que, hasta ahora, básicamente ha sido de interés sólo para las cúpulas. Por otro lado, la ratificación por el Senado del gabinete nombrado por el presidente también es considerada una medida que disminuiría distancias entre partidos y propiciaría políticas de consenso.

En la reforma del Poder Judicial, hay ya cierto acuerdo en torno a la conveniencia de introducir los juicios orales en varios tipos de casos, que simplificarían y agilizarían el proceso. Fortalecer la autonomía de los poderes judiciales locales e independizar al Ministerio Público son otros temas que cuentan con acuerdos de principio entre las diferentes fuerzas políticas en pugna. En el área de gestión social, la posibilidad de garantizar la no discriminación en materia laboral también tiene amplia aceptación entre todos los partidos. Garantizar una pensión mínima —alimentaria— para los adultos mayores, y que en el pasado fue tildada de populista por la derecha, ahora ya es vista como una medida, aunque limitada, mínima de justicia social por la mayoría de la clase política y de la ciudadanía. Asimismo, tiene apoyo amplio entre los partidos políticos la idea de proveer de mayor autonomía y de más poderes a los gobiernos locales y municipales.⁸

⁷ Ver las declaraciones al respecto de Porfirio Muñoz Ledo, aparecidas en *El Universal*, 13 de abril de 2007, y en *Proceso*, 27 de abril de 2007.

⁸ Para ver con más detalle las agendas del PAN, PRI y PRD en materia de reforma del Estado, puede consultarse: <<http://www.reformadelestado.gob.mx>>.

CONCLUSIÓN

La peculiar transición política mexicana —en la cual la ruptura con el pasado es parcial pues mantiene muchos de sus rasgos— impidió coronarla con una nueva Constitución, y la propuesta ante el Congreso es apenas la de una reforma del Estado.⁹ Sin embargo, el Grupo Consultor Interdisciplinario se pregunta, y con razón, si finalmente lo que se está negociando ahora en los círculos del poder en México es una auténtica reforma del Estado o apenas una reforma política más.¹⁰ Se pone en duda si es adecuado el consenso entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso para proceder a una auténtica reforma, pues para lograrla se deben cambiar no sólo partes seleccionadas del marco constitucional vigente, sino modificar de manera radical todos o casi todos sus capítulos.

Si al final los antagonismos entre los actores impiden ir más allá de los acuerdos delineados en esas cinco áreas mencionadas, en las que sobresale la reforma electoral, entonces es inevitable concluir que, en el futuro inmediato, los cimientos constitucionales de México seguirán siendo los que se construyeron en la época del sistema autoritario. Es verdad que el pluralismo ha obligado a interpretar el ordenamiento constitucional vigente de una manera menos antidemocrática que en el pasado, pero la marca de su origen no ha desaparecido.

En vista de lo anterior, la conclusión a la que ha llegado la citada *Carta de política mexicana* es justa: lo que está negociándose entre los tres grandes partidos políticos mexicanos es algo que queda chico para cumplir con cualquier definición seria de reforma del Estado. Sin embargo, como reforma política, los acuerdos que se empiezan a delinear resultan amplios y quizá permitan una reforma más extensa de las que México ha experimentado en los últimos decenios, pues de concretarse —cosa que aún está en duda— irían más allá de lo electoral. Así, la conclusión de que si el vaso del cambio en el marco constitucional mexicano está medio lleno o medio vacío depende del ánimo con que cada uno contemple su contenido frente a las necesidades, los obstáculos y las posibilidades de la transformación democrática mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

Grupo Consultor Interdisciplinario, “¿Reforma política o reforma del Estado?”, *Carta de política mexicana*, núm. 423, Grupo Consultor Interdisciplinario, México, 20 de julio de 2007.

⁹ Este aspecto lo desarrollo en L. Meyer, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*.

¹⁰ Grupo Consultor Interdisciplinario, “¿Reforma política o reforma del Estado?”.

- Meyer, Lorenzo (2007), *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, Océano, México.
- Muñoz Ledo, Porfirio (1999), "Por una nueva Constitución", Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, México.
- Reyna, José Luis y Richard S. Weinert (1977), *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia.