

# La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica

Miguel de la Madrid H.

## El contexto internacional

Desde hace algunos años la discusión sobre la reforma del Estado se viene abriendo paso en muchos países y continúa teniendo lugar con especial énfasis en esta década. Este fenómeno se inscribe en el complejo proceso de cambios ocurridos en el mundo que han llevado a una transformación radical del escenario que quedó configurado al término de la segunda Guerra Mundial.

La revolución en los conocimientos y las tecnologías ha modificado sustancialmente los sistemas de producción, de convivencia e incluso la idea que las sociedades tienen de sí mismas. La escala de las transformaciones no sólo incluye a casi todos los puntos de la Tierra sino que se produce con simultaneidad. No hay región en la que los cambios no se hayan producido.

La modificación operada en los modos de producción implicó una profunda reestructuración de las relaciones económicas internacionales y provocó que, en la década de los años setenta, empezaran a entrar en crisis los modelos de las economías vigentes hasta ese momento, así como los paradigmas construidos para explicar y orientar el mundo. Este fenómeno impuso la búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejaran ese intenso proceso de transformación que se producía en todas las esferas.

---

Director del Fondo de Cultura Económica y ex presidente de México. Una versión de este artículo fue presentada en El Colegio de la Frontera Norte en septiembre de 1995.

La incapacidad que mostraban para entonces los sistemas de seguridad y bienestar sociales, así como los problemas financieros que representó su sostenimiento para los gobiernos, motivaron que se empezara a criticar el concepto de Estado benefactor, particularmente en Inglaterra con el ascenso al poder de Margaret Thatcher. También en esa época fue puesto en duda el intervencionismo del Estado en la gestión de las empresas gubernamentales, tanto por las presiones que esta injerencia ejercía sobre las finanzas públicas como por su ineficiencia.

Pero no sólo Inglaterra emprendió un cambio de ruta; las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito internacional representaron retos inmensos para todas las naciones y llevaron a la búsqueda de alternativas económicas y políticas acordes a la situación que se estaba viviendo. Europa Occidental y los Estados Unidos de Reagan adoptaron este revisionismo.

Asimismo, desde los años setenta se llevaron a cabo varios ensayos de reforma económica, algunos sumamente exitosos, en los países recién industrializados del sureste asiático. China, por su parte, desde 1975 se orientó hacia un socialismo de mercado en el marco de un amplio programa de modernización.

Posteriormente, en marzo de 1985, casi siete décadas después de la Revolución de octubre, en la URSS dio comienzo un amplio proceso de reformas políticas, económicas y sociales que modificaron de manera sustancial la posición estratégica de este país en el escenario internacional. A la *perestroika* siguió la *glasnost* y ambas provocaron la crisis terminal del comunismo. La intensidad de los cambios fue de tal magnitud que, para diciembre de 1991, 11 de las 12 repúblicas soviéticas firmaron un acuerdo que puso fin a la Unión Soviética y creó la Comunidad de Estados Independientes.

Los países de Europa del Este también participaron en procesos de reforma política y económica, orientados hacia el logro de economías más eficientes y productivas basadas, cada vez en mayor medida, en mecanismos de mercado. La Revolución de terciopelo de Praga desencadenó la agonía de los regímenes socialistas que giraban en torno a la Unión Soviética, cayó el muro de Berlín y se reunió Alemania.

Además, los esfuerzos de integración que desde años antes llevaban a cabo los países del resto de Europa, finalmente resultaron en la fundación oficial de la Unión Europea, el 1 de noviembre de 1993. España y Portugal cambiaron sus vetustos regímenes totalitarios por sistemas democráticos y se adhirieron al paneuropeísmo.

La década de los ochenta también representó para América Latina un punto de viraje. La crisis en la que quedó sumido el continente, como resultado de los problemas de deuda externa y de la caducidad de los términos de intercambio, llevó a que se iniciara un intenso proceso que ha implicado modificaciones profundas y numerosas en todos los ámbitos. En el campo político, las dictaduras de América del Sur se agotaron y dieron paso a procesos de redemocratización.

En esa década destacaron, en particular, las reformas orientadas a realizar una ambiciosa transformación del Estado en Venezuela, proyecto sistematizado puntualmente que contó incluso para su realización con una Secretaría de Estado, así como con organismos y comisiones diversos y complementarios.

A las tendencias que surgieron en el ámbito económico internacional siguieron cambios en la esfera política que culminaron, al término de la década de los ochenta, con el fin de la llamada "guerra fría".

El relajamiento de la tensión entre las grandes potencias permitió que se produjera otro de los grandes avances que ha presenciado el mundo durante estos años: los procesos de democratización.

La democracia se convirtió a tal punto en una causa internacional, que para finales de 1993, más de la mitad (107) de los 186 países celebraron elecciones competitivas estableciendo garantías a los derechos políticos e individuales.

Por su parte, diversas agencias internacionales y organismos como la Comunidad Europea, la OTAN, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional requieren en la actualidad, entre sus requisitos, de la existencia de un sistema democrático para otorgar membresías o asignar ayuda a los países miembros. Estados Unidos, desde la presidencia de James Carter, señaló como uno de los objetivos más importantes de su política exterior la necesidad de promover internacionalmente los derechos humanos y los sistemas democráticos. E, incluso, Naciones Unidas, en recientes operaciones para el mantenimiento de la paz, ha intervenido —en nombre de la democracia— para garantizar los derechos civiles, la realización de elecciones y la destitución de gobiernos autoritarios, incluso usando la fuerza.

Como en el caso del subcontinente latinoamericano, y del resto del mundo, México, al iniciarse la década de los ochenta, también se vio impelido a realizar cambios que lo actualizaran y le permitieran ser competitivo en el intercambio mundial y asumir los retos que tanto interna como externamente se nos presentaban.

La profundidad de las transformaciones emprendidas a lo largo

de estos años llevó a que, durante la administración pasada, este proceso —como ocurrió en Venezuela— fuera conceptualizado como una reforma del Estado. Este concepto, empero, resulta inexacto, pues el Estado es una institución compleja que no comprende sólo al gobierno.

A decir verdad, desde su fundación y consolidación, el Estado mexicano ha sido objeto de diversas adaptaciones y reformas. Uno de los factores que destaca a lo largo de nuestra historia es precisamente la capacidad que tenemos los mexicanos para cambiar. Desde la época de la Independencia hasta la fecha, se han experimentado modificaciones continuas de menor o mayor intensidad en todos los ámbitos de la vida nacional, y cada una de éstas se distingue por representar un reto distinto.

Así, por ejemplo, durante el gobierno de Luis Echeverría se formó la Comisión de Reforma de la Administración Pública, presidida por José López Portillo, la cual tuvo como secretario técnico a Alejandro Carrillo. Esta reforma buscó incrementar la eficiencia del Estado para servir mejor a la sociedad mediante la reestructuración de organismos, el replanteamiento de sus funciones y la simplificación de sus métodos y procedimientos para atender procesos inherentes a su complejidad creciente. La administración de José López Portillo continuó y amplió esa tarea y, adicionalmente, en ese periodo comenzó una importante reforma política, así como cambios importantes en la estrategia económica con base en el aprovechamiento de los vastos recursos petroleros del país.

### **Crisis de 1982: las reformas estructurales**

En lo que respecta a mi gobierno, aunque en un principio se dio prioridad al objetivo de paliar y revertir los efectos inmediatos de una grave crisis económica, también se sentaron las bases del cambio estructural que el país requería.

Quienes iniciamos ese proceso no lo conceptualizamos teóricamente de manera integral. Cuando tomé posesión como presidente, la crisis imperante era entonces la más grave de la historia contemporánea de nuestra nación. El legado que recibí en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado 100% y la deuda externa sumaba 85 mil millones de dólares (de

la cual una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.

El país requería de acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio.

Si bien en las décadas previas el vigor de la Revolución mexicana y de las instituciones que se fueron constituyendo se había traducido en una época de estabilidad y crecimiento, los tiempos habían cambiado y las limitaciones del modelo económico autárquico y estatista eran evidentes. Continuar por la misma senda hubiera sido suicida.

Era innegable que los supuestos del proyecto estatista no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar en esos años tanto en el ámbito nacional como en el internacional. México requería de una reorientación de sus políticas, además de un concurrente replanteamiento estratégico que lo pusiera a la altura de los tiempos y en condiciones de contender en la nueva realidad del entorno internacional.

La expansión estatal había provocado un problema doble. Por una parte, mermó la capacidad del Estado para atender a sus responsabilidades fundamentales: asegurar la legalidad, la seguridad pública y la administración y procuración de justicia, y atender con mayor esmero y recursos el desarrollo social; por la otra, al darse a la tarea de suplir y regular —a veces en exceso— el mercado, la estrategia anterior no proporcionaba los empleos productivos necesarios y generó un aparato burocrático cada vez mayor y muy ineficiente. Debía repensarse el papel del Estado en la vida económica y dar mayor iniciativa a los diversos grupos de la sociedad.

El cambio que se produjo, tanto en materia económica como política, consistió básicamente en una reconsideración de prioridades y estrategias, de medios e instrumentos, y no de los principios fundamentales emanados de la Revolución mexicana y consignados en la Constitución de 1917; tampoco se pretendió modificar los elementos esenciales del régimen constitucional vigente desde entonces.

En la instrumentación de los cambios, los distintos gobiernos hemos tratado de conservar las instituciones fundamentales del país, así como la experiencia acumulada desde la formación del Estado revolu-

cionario. México cuenta con un acervo organizativo e institucional excepcional en América Latina. Hemos procurado preservarlo y perfeccionar los instrumentos de política, con el fin de lograr una economía más sólida, una sociedad más madura y participativa, y un Estado solidario y promotor del desarrollo. Todo ello, mientras perfeccionamos nuestro régimen democrático y mantenemos y ampliamos nuestro sistema de libertades.

La crisis puso de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales de encuadrar y dirimir los conflictos de intereses ante una sociedad cada día más compleja y diversificada en tamaño y composición. Esto, aunado a las ancestrales diferencias regionales que se habían venido acentuando en la República, llevó al surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos que ya no podían enmarcarse en las reglas y prácticas del sistema vigente hasta entonces. El camino viable era abrir espacios para que los diferentes grupos incorporaran en su interacción con el Estado otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses.

La intervención de los ciudadanos en la vida pública se fomentó de manera evidente a través de mecanismos de consulta popular, con los que se inducía a los representantes de la sociedad a aportar sus opiniones y sus conocimientos sobre los asuntos que competían al ejercicio del servicio público. La realización de foros de consulta se institucionalizó en la Ley de Planeación, promulgada en 1983, en la que se estableció que por esa vía la sociedad debía participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados de éste.

### **La renovación moral**

Pero la voz de la sociedad demandaba que no sólo se debía transformar la economía. Muchos eran los órdenes de la vida nacional que requerían ser renovados. Uno de los aspectos en que esta necesidad se expresaba con mayor fuerza era el referente a la moral.

El primero que tenía que poner el ejemplo era el gobierno. Así, en diciembre de 1982 envié al Congreso una iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución, donde se establecieron las bases de las responsabilidades de los servidores públicos y se dispusieron con mayor claridad y firmeza las normas de su conducta, sus responsabi-

lidades políticas, administrativas y penales, así como los procedimientos para hacerlas efectivas.

El conjunto de modificaciones legales fue complementado con un reordenamiento administrativo que se basó en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A continuación se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), la cual tuvo por objeto sistematizar y fortalecer el control interno del poder ejecutivo federal que se encontraba disperso y desarticulado en sus diversas dependencias, y de ninguna manera sustituir el control externo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, pues —como es sabido— un buen control externo sólo puede funcionar si se apoya de manera simultánea en un adecuado sistema de control interno.

### **El redimensionamiento del aparato estatal**

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes instrumentados durante estos años fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente en las empresas públicas. En muchos casos, las actividades de las entidades y organismos paraestatales eran muy difíciles de controlar, por el poderío de los sindicatos y de las burocracias administrativas, lo cual propició un fenómeno de lucha entre la administración central del gobierno federal, que quería controlar cada vez más rigurosamente a las paraestatales (a veces en demasía) y las propias entidades, que defendían su autonomía de gestión. El tamaño creciente del sector público federal hacía muy difícil lograr el equilibrio adecuado.

Mi gobierno enfrentó el reto primeramente en el campo legislativo. Para ello se realizaron reformas constitucionales que establecieron un sistema de planeación del desarrollo, se definió la economía mixta (es decir, la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en las actividades económicas) bajo el principio de la rectoría del Estado, y se precisaron las esferas estratégicas que quedarían reservadas con exclusividad al Estado.

Estas medidas fueron la base para iniciar la compactación del sector público federal. Como resultado del proceso de desincorporación, al terminar 1988 quedaban 618 entidades de las 1 155 que existían en 1982. La actividad desincorporadora continuó en los años siguientes, de tal manera que para 1994 el Estado administraba únicamente 215 entidades. Uno de los ámbitos en que el proceso de desincorporación fue muy importante fue el de los bancos comerciales, que se llevó a cabo en el periodo 1990-1992. No obstante, los bancos de desarrollo quedaron en propiedad y gestión del gobierno federal.

### **Descentralización de la vida nacional**

En el nuevo modelo de desarrollo que se buscaba instrumentar se requería otorgar una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al municipio la importancia debida. Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados e, incluso, entre las poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en el país en los últimos años, agravando las abismales diferencias en términos de niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad. Tampoco era posible continuar con un crecimiento económico acompañado de profundas desigualdades sociales y de un alto grado de concentración del ingreso.

Así, se dio gran importancia a la idea de descentralizar la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a la actividad productiva como a la política y a la administración pública. Con la intención de combatir la inercia concentradora que había caracterizado hasta entonces al Estado mexicano, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió en términos constitucionales un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

Otra manera de fortalecer el federalismo e impulsar un desarrollo regional más equilibrado fue la incorporación de los estados y municipios a la planeación del ejercicio del gasto federal en las propias entidades en que se ejercía, así como el diseño de los diferentes planes regionales. Los Comités para la Planeación del Desarrollo y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) fueron el marco mediante el cual las diferentes dependencias del gobierno federal llegaron a concertaciones específicas con los gobiernos de los estados. La suscripción de los CUD fue un elemento importante en la estrategia de descentraliza-

ción que implicó mayor participación de los municipios y de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo.

### **La apertura económica**

Otro ámbito en el cual se han introducido reformas fundamentales a lo largo de los últimos años es el sector externo. Las crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982 fueron prueba contundente de la necesidad de cambiar el patrón de crecimiento que seguía el país. Era necesario lograr el objetivo de aumentar el consumo per cápita sin incurrir en déficit crecientes de la cuenta corriente de la balanza de pagos, con el consecuente crecimiento descontrolado de la deuda externa. En particular la crisis de 1982 también puso en evidencia que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversificación de sus fuentes de ingreso externo y de la flexibilidad con la que su estructura productiva se pudiera ajustar a cambios desfavorables en el entorno. Además, por las restricciones de acceso al crédito externo, había la necesidad de encontrar nuevas fuentes de capital tales como la inversión extranjera y el crédito bilateral y multilateral oficial. Se requería, asimismo, dismantelar el dispositivo de protección con el que se había operado a fin de hacerlo competitivo internacionalmente y atender de mejor manera al consumidor nacional.

El conjunto de estas consideraciones constituyeron la base primordial de las reformas y cambios introducidos en el frente externo a partir de 1982. Formaron parte medular de esta estrategia la liberalización del comercio, la relajación de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera y la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales. Para 1988 el proceso de liberalización comercial se había realizado en casi 80%, y quedaba sujeta a control sólo 21% de las importaciones. En los años siguientes se aceleró el proceso, de tal modo que para noviembre de 1994 sólo 1.8% de las fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo.

Otro cambio institucional de fundamental importancia para complementar la apertura comercial fue la adhesión al GATT, después de poco más de un año de haberse reiniciado las negociaciones suspendidas en 1980, que se concretó en julio de 1986 una vez que el Senado de la República dio su aprobación. México ya no podía permanecer al margen del sistema mundial de negociaciones comerciales.

Como resultado de las medidas implantadas, para finales de 1988, por primera vez en tres décadas se logró un saldo positivo en la cuenta comercial de la balanza de pagos y se ha venido incrementando, en forma apreciable, el volumen y valor del comercio exterior. Por otra parte, como resultado del impulso dado a la reconversión industrial y a las exportaciones, nuestro país, que en años anteriores había exportado fundamentalmente petróleo, comenzó a ser un proveedor fuerte de otro tipo de bienes. Así, las exportaciones petroleras, que representaron 63% del total exportado en 1982, constituían 32% del total para 1988, y ya para 1994 esta proporción se había reducido a sólo 12.2 por ciento.

A partir de 1989 el gobierno mexicano se orientó a estrechar más los lazos con los distintos bloques regionales del mundo, desde Estados Unidos, Canadá y América Latina, hasta Europa y Asia, buscando con ello afianzar y ampliar la presencia de México en esos mercados. Estos esfuerzos se concretaron en la firma de convenios y tratados comerciales, entre los cuales destacan el Tratado de Libre Comercio con Chile de 1993 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994, así como otros convenios comerciales signados con varios países latinoamericanos.

La apertura de la economía se complementó con una política generalizada de desregulación de mercados que se propuso eliminar todas las disposiciones jurídicas que obstaculizaran la competencia y la libre concurrencia, así como con la instauración de un proceso de reconversión industrial para volver competitivo a este sector en el exterior. En la estrategia de modernización del sector industrial la participación conjunta de los sectores productivos ha venido desempeñando un papel decisivo.

### **Modernización de la reforma agraria**

Otra de las reformas de carácter estructural, que por su importancia no puede dejar de ser mencionada, la constituyen las modificaciones al artículo 27 constitucional, aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1991. El proyecto de modernización del campo partió de la premisa de que el desarrollo rural había de basarse en la libertad del productor para intentar diversas formas de asociación productiva acordes a las características de las regiones y productos, y se buscó alentar la iniciativa individual y grupal en el campo. Ello implicó trans-

formar de raíz la manera en que por decenios el Estado había operado en el sector. Los subsidios otorgados no sólo no habían significado mejoras en la producción sino que limitaron la iniciativa y la eficiencia de los productores campesinos, y no beneficiaron a quienes más los necesitaban. Por otra parte, la realidad había demostrado que el reparto de tierras como estrategia de justicia e igualdad en el campo mexicano había terminado hacía mucho tiempo.

A las medidas y programas aplicados con objeto de revertir el atraso y las condiciones de vida de la población campesina, se sumaron los cambios constitucionales que otorgaron autonomía al campesino para decidir acerca de sus formas de propiedad, producción y asociación. Estas medidas, sumadas a las iniciativas de una nueva Ley Agraria y la Ley de los Tribunales Agrarios, junto con la puesta en marcha en 1994 del Programa de Apoyos al Campo, fueron vertientes complementarias para el propósito de superar la pobreza que históricamente había predominado en el agro mexicano e impulsar un desarrollo más equilibrado del sector en relación con el resto de la sociedad.

### **La reforma política gradual**

El proceso de reformas emprendido a lo largo de estos años ha incluido también el ámbito político donde, al buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, la meta ha sido lograr una estabilidad política de horizontes amplios en el marco de una democracia más avanzada.

En este ámbito, el año de 1977 marcó el inicio de un proceso gradual de reforma política, que tuvo como bases reconocer e incorporar a la contienda cívico-electoral a las corrientes hasta entonces excluidas y modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados al ampliar el principio de la representación proporcional que se había aceptado —aunque en forma limitada— desde 1964.

Posteriormente, durante mi gobierno, se reabrió la discusión en torno a la legislación electoral a partir de un amplio proceso de consulta popular. De ésta se concluyó la necesidad de realizar reformas constitucionales y un nuevo Código Federal Electoral que fue sustituido por la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE).

Como resultado de las reformas se modificaron también el número y la extensión de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, que pasó de un solo periodo anual, de septiembre a diciembre,

a dos: el primero abarcaba noviembre y diciembre, y el segundo, de abril a julio.

También se incrementó el número de diputados plurinominales, que se eligen por el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, de 100 a 200, y se conservó en 300 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales. Otra innovación que se incorporó a la Carta Magna es la referida a la composición de los senadores que integran la Cámara Alta, y se acordó renovar el Senado cada tres años. Posteriormente, en virtud de las reformas de 1993, con motivo de la introducción de la representación proporcional en el Senado, se volvió al sistema de elecciones totales de sus integrantes cada seis años.

Otras novedades de la reforma de 1987 fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado la ley anterior a la Suprema Corte de Justicia, así como una serie de disposiciones para garantizar mayor participación a los partidos y a la sociedad en los organismos electorales.

La demanda de los partidos para ampliar la democracia en el Distrito Federal dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual se aprobó en 1987. Esta reforma constitucional estableció, además, diversas disposiciones con el fin de descentralizar y desconcentrar la toma de decisiones del gobierno capitalino.

A la postre, la ARDF fue dotada de nuevas y más amplias facultades en materia legislativa y de supervisión y vigilancia del gobierno del Distrito Federal, aunque no llegó a tener la calidad total equiparable a un gobierno de Estado, ya que ciertas facultades quedaron reservadas al Congreso de la Unión para su ratificación.

Así, del carácter diverso y plural de la sociedad han surgido progresivamente nuevas formas de expresión que constituyen canales de comunicación adicionales entre el Estado y la sociedad.

En años más recientes, como parte de las reformas realizadas en el ámbito político de 1989 a 1994, suscritas mediante el acuerdo y la negociación entre las diversas fuerzas políticas del país, se consolidó un nuevo Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Asimismo, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como nuevo depositario de la autoridad electoral, y en la integración de su consejo general se buscó que ninguna de las fuerzas contendientes tuviera mayor representación. De particular importancia en

este sentido fue la creación de la figura de los consejeros magistrados, quienes en adelante representarían a la sociedad a fin de equilibrar la representación del Estado y la de los partidos políticos en ese máximo organismo electoral, cada vez más autónomo respecto al ejecutivo federal.

En 1990 el Tribunal de lo Contencioso se transformó en Tribunal Federal Electoral y se le dotó de amplias facultades para la calificación de elecciones y la tramitación de recursos de inconformidad en materia electoral, eliminándose así el sistema de autocalificación que estaba vigente para el caso de diputados y senadores al Congreso de la Unión, manteniéndose sólo para la elección presidencial.

En 1993 se realizaron otras modificaciones. Se abrió el Senado a la representación proporcional, se ampliaron las condiciones de elegibilidad para presidente y se introdujeron nuevos mecanismos para la regulación del régimen financiero de los partidos, con el fin de dotarlo de mayor transparencia y limitar los costos electorales.

De fundamental importancia en el terreno político fue, sin duda, la instalación de una mesa de concertación para la reforma del Distrito Federal, con el objeto de perfeccionar y lograr acuerdos entre los partidos y el gobierno de la ciudad referentes a las instituciones, instrumentos y mecanismos requeridos para configurar un esquema de gobierno que respondiera a las necesidades de la urbe. De este modo, en 1993, la Cámara de Diputados aprobó una reforma que incluía un gobierno propio para la capital de la República, la ampliación de las facultades normativas y hacendarias de la ARDF, y la introducción de un sistema de elección indirecta del jefe del Distrito Federal con facultades propias, el cual entrará en vigor en 1997; aunque está en discusión una nueva reforma que, de aprobarse, sujetaría dicha elección al voto directo de los ciudadanos de la capital de la República. Asimismo, se crearon en cada delegación órganos colegiados democráticos con el fin de alentar la participación de la ciudadanía en la resolución de sus demandas.

A principios de 1994 las fuerzas políticas acordaron dar pasos adicionales en el perfeccionamiento del marco jurídico que normaría los comicios. En este sentido, destaca por su importancia la sustitución en el IFE de los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos, quienes fueron electos en la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los propios grupos parlamentarios, suprimiéndose la participación del Presidente de la República en este proceso. Adicionalmente, la figura de los observadores electorales incluidas en el Cofipe

por estas reformas, contribuyó a profundizar la democratización del proceso electoral y a avalar la transparencia y legalidad de los comicios.

En 1994 también se realizó otra reforma al Código Penal para tipificar 17 delitos electorales, quizá de manera excesiva en algunos puntos, y se llevó a cabo otra modificación al artículo 41 constitucional para conferirle mayor autonomía a los órganos electorales y ampliar la participación de la ciudadanía en su integración.

Todos estos cambios han permitido que la sociedad cuente ahora con un marco legal electoral totalmente renovado y con nuevos mecanismos —como el de los consejeros ciudadanos— que supuestamente garantizan mejor la imparcialidad de los procesos. Se tiene ahora un padrón electoral actualizado y confiable, y se permite la presencia de observadores electorales nacionales y extranjeros que, en su conjunto, aseguraron un alto grado de transparencia y confiabilidad de los resultados de la contienda electoral de agosto de 1994.

Un aspecto que me gustaría subrayar, en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se han venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en este sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas.

Esta visión supone que en el caso mexicano también se transitaría de un Estado autoritario a otro democrático. Sin embargo, el proceso que se lleva a cabo en México no puede equipararse con lo ocurrido en esos países. El recorrido que media desde la Independencia hasta la Constitución de 1857 y la Carta Magna de 1917 emanada de la Revolución y sus posteriores reformas, le ha impreso características muy propias y peculiares al desarrollo político mexicano y ha determinado una evolución por terrenos distintos a la seguida por los países que sirven de ejemplo y cotejo, que se distingue por una permanente vocación por la democracia.

## Las relaciones del Estado con la Iglesia

Otro de los cambios fundamentales que se han presentado en nuestro país en los últimos años, y que refleja el grado de madurez alcanzado por nuestras instituciones, lo constituye el cambio producido en la relación Estado-Iglesia.

La importancia de este cambio se calibra al recordar la relación conflictiva que se estableció entre estas dos instituciones en el siglo XIX, la cual culminó con las modificaciones y adiciones a la Constitución de 1857 realizadas por Juárez mediante las llamadas Leyes de Reforma, que luego fueron plenamente incorporadas por Lerdo de Tejada en 1873. Tiempo después, tras la tolerancia observada con la jerarquía eclesiástica durante el Porfiriato y como reacción a la oposición que grupos políticos católicos mostraron al movimiento revolucionario, la Constitución de 1917 reiteró los principios de la separación entre el Estado y la Iglesia e impuso normas severas y hasta agresivas para regir la relación entre ambas instituciones. Estas disposiciones, seguidas después por la llamada Ley Calles, actuarían como detonador de la Guerra Cristera. Los arreglos de 1929 suspendieron de facto las disposiciones constitucionales y la ley reglamentaria en esta materia, por lo que el orden constitucional en este ámbito quedó suspendido hasta 1991.

Las reformas constitucionales aprobadas en 1991, si bien mantuvieron las reglas básicas de la Reforma y de la Constitución de 1917 respecto a la separación de la Iglesia y el Estado, las libertades de creencias y de cultos, así como el principio de la educación laica en las escuelas públicas, eliminaron las normas excesivamente rígidas de la Constitución y de sus leyes reglamentarias que —como mencioné— no se habían venido aplicando, pero que continuaban siendo una fuente potencial de conflicto entre ambas instituciones.

Como resultado de este proceso se emitió una nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en 1992.

## Reformas judiciales

Otro de los ámbitos en los que de manera progresiva se han instrumentado reformas es en el campo judicial.

En abril de 1987 se presentó a la Cámara de Senadores una serie de iniciativas constitucionales para impulsar el robustecimiento del



poder judicial. En particular, con la modificación al artículo 17 constitucional; a los requisitos de prontitud y gratuidad que ya constaban en la ley, se agregaron los de plenitud e imparcialidad. Asimismo, las reformas buscaron fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como instancia suprema de control constitucional, delegando a los tribunales de circuito el control de la legalidad en el país. Con estas medidas se pretendió acabar definitivamente con el problema del rezago en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual, ante el crecimiento de los procesos correspondientes, se había mostrado cada vez más incapacitada para resolver estos juicios de manera ágil y rápida.

Otra contribución importante de esa iniciativa fue que proporcionó un marco normativo para el funcionamiento del poder judicial en las entidades federativas. La omisión de esta materia en la Constitución se había traducido en una gran disparidad en la forma como se impartía la justicia y en las condiciones de ingreso, formación y permanencia en las que trabajaban los miembros del poder judicial en los estados. El nuevo artículo 116 constitucional estableció una serie de normas básicas de organización y funcionamiento que regirían la actividad del poder judicial en las entidades federativas, así como dicho precepto las había establecido para los poderes ejecutivo y legislativo. En el nuevo texto se estableció que la independencia de los magistrados y jueces debería estar garantizada por las constituciones y leyes orgánicas de los estados; se promovió la permanencia e inamovilidad de los magistrados, a partir de ser ratificados, de tal manera que su labor fuera más independiente y no se viera afectada por cambios en los otros dos poderes; y se sentaron las bases para el surgimiento de una verdadera carrera judicial.

Más recientemente, en diciembre de 1994, se presentó al Congreso de la Unión una nueva iniciativa que se ha propuesto avanzar y profundizar en la transformación de los sistemas de justicia y de seguridad pública del país.

Esta serie de reformas condujo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuera un poder más autónomo, electo por el Senado, a propuesta en ternas del Presidente de la República. Asimismo, se ampliaron sus atribuciones para vigilar la constitucionalidad de las leyes y resolver las controversias entre las diferentes órdenes de gobierno. Ello redundará en el fortalecimiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

## La perspectiva histórica

En síntesis, la renovación nacional operada a lo largo de estos años en México ha sido profunda y compleja y ha abarcado todos los niveles y ámbitos. Y vamos a seguir cambiando. El Estado continuará reformándose gradualmente, en la medida en que se modifiquen las relaciones entre el gobierno y la sociedad y lo propicie la evolución de la cultura política del país.

Lo difícil de todo el proceso es calibrar cuál debe ser el ritmo de las reformas, pues una cosa es plasmar la reforma en libros de texto, y otra, en la práctica concreta. No se pueden incorporar modelos externos de manera mecánica. Se requiere respetar la realidad, los ritmos, la capacidad de asimilación de la sociedad y cuidar la eficacia de las instituciones y los instrumentos. Ése ha sido, a mi parecer, uno de los principales aprendizajes de quienes hemos participado de manera activa en la instrumentación de los cambios y las reformas. Y ello constituye, sin duda, una lección para el futuro.

Un ritmo demasiado lento no permite que se cubran las necesidades con la celeridad necesaria; pero si llega a ser demasiado rápido —como nos muestra lo ocurrido en otras latitudes— se corre el riesgo de que el Estado pierda su capacidad aglutinadora y su propia existencia. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso.

Las reformas —debe quedar claro— no son el invento de un partido o persona en particular, sino que parten de las lecciones de la historia, de un diagnóstico de las demandas específicas internas y de desafíos externos.

Las reformas, obviamente, como reflejo de la pluralidad que existe en nuestra sociedad, no han sido aceptadas por todos. La regla de la democracia es el gobierno de la mayoría y no la unanimidad imposible. Se han recibido críticas, pero inmovilizarnos hubiera sido fatal, lo mismo que volverle la espalda a los tiempos históricos.

Ciertamente, las crisis y las medidas de ajuste llevadas a cabo para combatir las nos hicieron pasar y continúan haciéndolo, por situaciones difíciles y complejas. Sin embargo, no hacer nada y permanecer sin tomar medidas de transformación profunda hubiera sido una irresponsabilidad que hubiera acarreado peores consecuencias. La inacción hubiera significado un deterioro aún mayor en el nivel de vida de la población y un grave retraso en un mundo cuya interacción es cada vez mayor y más rápida.

Muchas de las transformaciones estructurales llevadas a cabo a lo

largo de los últimos años ya han rendido frutos concretos, como el proceso de desincorporación de empresas públicas, que se ha reflejado en una mayor sanidad de las finanzas públicas y en un incremento de la productividad de las empresas privatizadas. La estructura comercial del país también se ha diversificado, y algunos sectores e industrias se han modernizado profundamente, aun cuando, —debemos reconocerlo— subsisten rezagos importantes en el sector agropecuario y en el de la mediana y pequeña industria que confrontan serios problemas en su proceso de reconversión.

Si bien en estos momentos nuestra economía se enfrenta nuevamente a condiciones difíciles, está en mejores condiciones para enfrentar la crisis y superarla en un plazo corto.

Las condiciones que atraviesa nuestra patria exigen la reflexión cuidadosa acerca de las condiciones propicias a las transformaciones. En lo que respecta al desarrollo económico, el gran reto que habrá de enfrentar el país en los años venideros es el de aminorar los enormes desequilibrios sociales y económicos existentes, el combate a la pobreza extrema y el de contar con una mayor justicia social. Pero para ello es indispensable recuperar la capacidad de crecimiento económico estable y sostenido, con base en una mayor capacidad de ahorro interno.

Indudablemente restan muchas cosas por hacer en el ámbito económico y político, con el fin de lograr un desarrollo social más equilibrado y justo. Sin embargo, para enfrentar los retos del futuro, México puede confiar en su potencialidad de desarrollo, en sus recursos aún no explotados eficazmente, en su mano de obra capacitada, en la flexibilidad y aptitud de sus instituciones para adaptarse a los requerimientos del mundo moderno y, sobre todo, en su probada capacidad de cambio y gran versatilidad para dar respuesta a los problemas.

Nada nos reditúa la evocación de un pasado que no puede volver. Es preciso ver la realidad de frente; no engañarnos y asumir los cambios. Quienes nos precedieron lo hicieron: ése fue su legado. La historia es implacable con quien se opone a los avances.