

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA*

SUMARIO: I. *El contexto internacional*. II. *Crisis de 1982: las reformas estructurales*. III. *La renovación moral*. IV. *El redimensionamiento del aparato estatal*. V. *Descentralización de la vida nacional*. VI. *La apertura económica*. VII. *Modernización de la reforma agraria*. VIII. *La reforma política gradual*. IX. *Las relaciones del Estado con las iglesias*. X. *Reformas judiciales*. XI. *La perspectiva histórica*.

Deseo agradecer, en primer término, la invitación que me hizo el Colegio de la Frontera Norte para participar en este foro y compartir con ustedes algunas reflexiones sobre los temas para los que se nos ha convocado.

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La discusión sobre la reforma del Estado se viene abriendo paso en muchos países desde hace algunos años y continúa expresándose con especial fuerza en esta década. Este fenómeno se inscribe en el complejo proceso de cambios que ha tenido lugar en el mundo y que ha 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 percepción que las sociedades tienen de sí mismas. La escala de las transformaciones es hoy no sólo planetaria sino que se produce en casi todos los puntos de la tierra con simultaneidad. No hay área en la que los cambios no se hayan producido.

* Presentado en el Segundo Coloquio “Sociedad y Política en México y Estados Unidos”, Tijuana, Baja California Norte, 22 de septiembre de 1995.

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 setenta empezaran a entrar en crisis los modelos de funcionamiento de las economías vigentes hasta ese momento, así como los paradigmas construidos para explicar y orientar al mundo. Este fenómeno impuso la búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejaran ese profundo proceso de transformación que estaba produciéndose en todas las esferas.

La deficiencia que mostraban ya para entonces los sistemas de seguridad y bienestar social, así como los problemas financieros que su sostenimiento implicaba para los gobiernos motivó que se empezara a criticar el concepto del Estado benefactor, particularmente en Inglaterra, cuando asciende al poder Margaret Thatcher. También en esa época empieza a ser cuestionado el intervencionismo del Estado en la gestión de las empresas públicas, por las presiones que esta injerencia ejercía sobre las finanzas públicas y la deficiencia que mostraban esas entidades en su funcionamiento.

Pero no sólo el Reino Unido 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 se embarcaron en este revisionismo.

También surgieron desde los años setenta, en los nuevos países industrializados del sudeste asiático, varios ensayos de reforma económica, algunos sumamente exitosos. China, por su parte, desde 1975 se orientó hacia un socialismo de mercado en el marco de un amplio programa de modernizaciones.

Posteriormente, en marzo de 1985, casi siete décadas después de la Revolución de Octubre, dio comienzo en la Unión Soviética un amplio proceso de reformas políticas, económicas y sociales que modificaron sustancialmente la posición estratégica de este país en el escenario internacional. A la perestroika siguió la glasnot, y ambas provocaron la crisis terminal del comunismo. La intensidad de los cambios fue tal que para diciembre de 1991, once de las doce 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 se embarcaron 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 extinción de los régimen socialistas que giraban alrededor de la Unión Soviética. Cayó el muro de Berlín y se reunificó Alemania.

Por su parte, los esfuerzos de integración que desde hacía años venían llevando a cabo los países de la otra Europa, finalmente se tradujeron el 1o. de noviembre de 1993 en la inauguración oficial de la Unión Europea. España y Portugal cambiaron sus vetustas dictaduras totalitarias por sistemas democráticos y se adhirieron al paneuropeísmo.

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

En particular, en esa década destacó en el continente el proceso de reformas en que se embarcó Venezuela, orientadas a realizar una ambiciosa reforma del Estado; proyecto sistematizado elegantemente que, para su realización, contó incluso con una secretaría de Estado instituida para tal fin, así como con organismos y comisiones diversos y complementarios.

A las tendencias que se fueron presentando en el ámbito económico internacional siguieron cambios en la esfera política que culminaron, al concluir 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 venido presentando el mundo durante estos años, y que son los procesos de democratización.

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

Por su parte, diversas agencias internacionales y unidades como la Comunidad Europea, la OTAN, el Banco Mundial y el Fondo Moneta-

rio Internacional ahora exigen un sistema democrático como condición 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 a nivel internacional los derechos humanos y los sistemas democráticos. E incluso Naciones Unidas, en las nuevas operaciones de mantenimiento para la paz, ha llegado a intervenir, a veces por la fuerza, para garantizar los derechos civiles, la realización de elecciones y la destitución de gobiernos autoritarios en nombre de la democracia.

Como en el caso del continente latinoamericano, y del resto del mundo, México, al iniciarse la década de los ochenta, también se vio confrontado con la necesidad de realizar cambios que lo actualizaran y le permitieran ser competitivo en el concierto mundial y asumir los retos que tanto interna como externamente se nos estaban presentando.

La profundidad de los cambios emprendidos a lo largo de estos años llevó a que, durante la administración pasada, este proceso —al igual que ocurrió en Venezuela— fuera conceptuado como una reforma del Estado. Este concepto, empero, resulta a veces difuso, pues el Estado es una institución compleja que no abarca sólo el 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. De la Independencia hasta la fecha, todos los períodos han experimentado transformaciones de menor o mayor intensidad en todos los ámbitos de la vida nacional, y cada una de estas etapas se ha caracterizado por representar un reto distinto.

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

II. CRISIS DE 1982: LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

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

Quienes iniciamos ese proceso no lo conceptuamos teóricamente en forma integral. La crisis dentro de la cual tomé posesión 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 estaba prácticamente paralizado; el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado el 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 acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero aun cuando no se le conceptuó 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 hacía el cambio imperativo.

Si bien en las décadas precedentes el vigor de la Revolución mexicana y de las instituciones que se habían venido conformando 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 evidente que los supuestos del proyecto estatista no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar tanto a nivel nacional como internacional en esos años. 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 capacidad de contender con la nueva realidad del entorno internacional.

La expansión estatal había provocado un problema doble. Por una parte, había mermado la capacidad del Estado para atender 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 excesivamente, el mercado, la estrategia anterior no proporcionaba empleos productivos suficientes y generó un aparato burocrático creciente y altamente deficiente. 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 ha pretendido modificar los elementos esenciales del régimen constitucional vigente desde entonces.

En la implementación 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 revolucionario. México cuenta con un acervo organizativo e institucional excepcional en América Latina. Hemos procurado preservarlo y perfeccionar los instrumentos de política, a fin de lograr una economía más sólida, una sociedad más madura y participativa y un Estado solidario y promotor del desarrollo. Todo ello, perfeccionando nuestro régimen democrático y manteniendo y ampliando 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, se había traducido en el surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos que ya no podían encuadrarse en las reglas y prácticas del sistema hasta entonces vigente. El camino viable era abrir espacios para que los diferentes grupos sociales 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 muy visible a través de mecanismos de consulta popular, en que se inducía a 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 esta vía, la sociedad debía participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados.

III. LA RENOVACIÓN MORAL

Pero la voz de la sociedad nos estaba mostrando que no sólo se debía transformar la economía. Muchos eran los órdenes de la vida nacional que se debían renovar. Una de las áreas en que esta necesidad se expresaba con más fuerza era la moral.

El primero que tenía que poner el ejemplo era el gobierno. Así, envió en diciembre de 1982 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 responsabilidades 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 esto siguió la creación de 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 diversas dependencias del mismo, 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 simultáneamente en un adecuado sistema de control interno.

IV. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL APARATO ESTATAL

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes implementados durante estos años ha sido el relativo al redimensionamiento del Estado, de tal manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación sea 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 tam-

bién graves problemas de administración eficaz y eficiente de 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 que llevó a que se produjera un fenómeno de lucha entre la administración central del gobierno federal, que quería controlar cada vez más rigurosamente a las paraestatales, a veces exageradamente, y las propias entidades, que defendían su autonomía de gestión. El creciente tamaño del sector público federal hacía muy difícil lograr el equilibrio adecuado.

Mi gobierno enfrentó el reto primeramente en el campo legislativo. Así, 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 áreas estratégicas que quedarían reservadas con exclusividad al Estado.

Ello nos dio bases para arrancar un proceso de compactación del sector público federal. Como resultado del proceso de desincorporación, de 1,155 entidades que existían en 1982, al terminar 1988 restaban 618. La actividad desincorporadora continuó en los años siguientes, de tal manera que para 1994 el Estado administraba únicamente 215 entidades. Uno de los procesos más importantes realizados en esta materia fue el de los bancos comerciales, que se inició en 1990 y concluyó en 1992. No obstante, se mantuvieron los bancos de desarrollo bajo la propiedad y gestión del gobierno federal.

V. DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL

En el nuevo modelo de desarrollo que se buscaba implementar se quería otorgar al desarrollo regional una alta prioridad, así como restituirle al municipio la importancia que debía tener. Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados, e, incluso, entre las poblaciones de un mismo estado, que se habían registrado en el país en los últimos años, agravando las diferencias abismales 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 un alto grado de concentración del ingreso.

Así, se dio una gran importancia a la idea de descentralizar la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a la actividad productiva como a la política y 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 a nivel constitucional 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 entidades en donde 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 descentralización que implicó una mayor participación de los municipios y de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo.

VI. 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 estaba siguiendo el país. Era necesario lograr el objetivo de aumentar el consumo *per capita* sin incurrir en déficit crecientes de la cuenta corriente de la balanza de pagos, con el consecuente desbocamiento del endeudamiento externo. La crisis de 1982, en particular, también puso en evidencia que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversificación de sus fuentes de ingresos externos y de la flexibilidad con la que su estructura productiva se pudiera ajustar a cambios desfavorables en el entorno. Además, dadas las restricciones del acceso al crédito externo, existía la necesidad de encontrar nuevas fuentes de capital, tales como la inversión extranjera y el crédito bilateral y multilateral oficial. Se requería, asimismo, desmantelar el aparato de protección con el que se había operado para hacerlo competitivo internacionalmente y atender de mejor manera al consumidor nacional.

El conjunto de estas consideraciones constituyó la base primordial de las reformas y cambios introducidos en el frente externo a partir de 1982. 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 formaron parte medular de esta estrategia. Para 1988, el proceso de liberalización comercial se había realizado en casi el 80%, quedando sólo el 21% de las importaciones sujetas a control. En los años siguientes se aceleró el proceso, de tal modo que para noviembre de 1994 sólo el 1.8% de las fracciones arancelarias quedaban sujetas a permiso previo.

Otro cambio institucional de fundamental importancia para complementar la apertura comercial fue la adhesión al GATT, que se concretó en julio de 1986, después de poco más de un año de haberse reiniciado las negociaciones, suspendidas en 1980, 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 implementadas, para fines 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 los años anteriores había exportado fundamentalmente petróleo, comenzó a ser un extenso proveedor de otro tipo de bienes. Así, las exportaciones petroleras, que habían representado el 63% del total exportado en 1982, representaban el 32% del total para 1988. Para 1994, esta proporción se había reducido a tan sólo 12.2%.

Posteriormente, 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 afianzar y ampliar con ello la presencia de México en esos mercados. Estos esfuerzos se concretaron con la firma de varios convenios y tratados comerciales, entre los que destaca 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 tratados 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 aquellas disposiciones jurídicas que obstaculizaban la competencia y la libre concurrencia, así como con la implementación de un proceso de reconversión industrial para volver a este sector competitivo en el exterior. En la estrategia de modernización del sector industrial la participación conjunta de los sectores productivos ha venido desempeñando un papel decisivo.

VII. 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, que fueron 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 con las características de las regiones y productos y se buscó alentar la iniciativa individual y grupal en el campo. Ello implicó transformar de raíz la manera en que el Estado por décadas había operado en el sector. Los subsidios otorgados no sólo no se habían traducido en mejoras en la producción, sino que habían desestimulado la iniciativa y la eficiencia de los productores campesinos, y no habían beneficiado 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 sobre sus formas de propiedad, producción y asociación. Estas medidas, complementadas con 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 de este sector en relación con el resto de la sociedad.

VIII. 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, 1977 representó el inicio de un proceso gradual de reforma política, que tuvo como pilares básicos reconocer e incorporar a la contienda cívico-electoral las corrientes hasta entonces excluidas y modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados ampliando el principio de la representación proporcional que se había aceptado —aunque en forma limitada— desde 1964.

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

Como resultado de las reformas, se modificaron también el número y la extensión de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, pasando de un solo periodo anual de septiembre a diciembre, a dos períodos: el primero que abarcaba noviembre y diciembre, y el segundo de abril a julio.

Como resultado de las reformas aprobadas, también se incrementó el número de diputados plurinominales, de 100 a 200, que se eligen por el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, y se conservó en 300 el número de los diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales. Otra innovación que se incorporó a la carta magna es la que se refería a la composición de los senadores que integran la Cámara alta, y se acordó renovar el Senado cada tres años en su mitad. 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 a la Suprema Corte de Justicia la ley ante-

rior, así como una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en los organismos electorales.

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

Posteriormente, 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 venido surgiendo 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, concretadas mediante el acuerdo y la negociación entre las diversas fuerzas políticas del país, se consolidó un nuevo Código Federal 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 mayoría en el mismo. De particular importancia en este sentido fue la creación de la figura de los consejeros magistrados, que 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 anteriormente estaba vigente para el caso de diputados y senadores al Congreso de la Unión, manteniéndose tan sólo para la elección presidencial.

En 1993 se realizaron otras modificaciones y reformas. Se abrió el Senado a la representación proporcional, se ampliaron las condiciones de elegibilidad para ser presidente y se introdujeron nuevos mecanis-

mos para la regulación del régimen financiero de los partidos para 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 objeto de perfeccionar y lograr acuerdos entre los partidos y el gobierno de la ciudad sobre las instituciones, instrumentos y mecanismos requeridos para conformar un esquema de gobierno en respuesta 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 se introdujo un sistema de elección indirecta del jefe del Distrito Federal, con facultades propias, que 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 de los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos en el IFE, 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 incluidos en el COFIFE en estas reformas contribuyeron a profundizar la democratización del proceso electoral y a avalar la transparencia y legalidad de los comicios.

También en 1994 se realizó otra reforma al Código Penal para tipificar 17 delitos electorales, quizás en forma 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, lo que permitió la participación de observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros que, en su

conjunto, aseguraron un alto nivel de transparencia y confiabilidad a 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 que se ha venido dando en nuestro país, es que las reformas que se han venido implementando han nacido de los objetivos mismos que nuestro país se ha ido fijando 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 ello, resulta inexacta la visión de quienes contemplan las reformas implementadas 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 reformadora, 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 el caso mexicano es también un tránsito que iría de un Estado autoritario a otro democrático. Sin embargo, el proceso que se ha venido produciendo 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 han impreso al desarrollo político mexicano características muy propias y peculiares y ha determinado una evolución por terrenos distintos a la seguida por los países que sirven de ejemplo y cotejo, pero con una permanente vocación por la democracia.

IX. LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LAS IGLESIAS

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

La importancia de este cambio se calibra al recordar la conflictiva relación que se estableció entre estas dos instituciones en el siglo XIX, y que culminó en el triunfo de la Reforma con las modificaciones y adiciones a la Constitución de 1857 realizadas por Juárez mediante las lla-

madas Leyes de Reforma, que fueron incorporadas plenamente por Lerdo en 1873. Posteriormente, tras la tolerancia observada para 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, hasta 1991, el orden constitucional en este ámbito estaba suspendido.

Las reformas constitucionales aprobadas en 1991, si bien mantuvieron las reglas básicas de la Reforma y de la Constitución de 1917 en cuanto 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 las normas constitucionales y de sus leyes reglamentarias que, como mencionaba, no se habían venido aplicando, pero las cuales continuaban siendo una fuente potencial de conflicto entre ambas instituciones.

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

X. REFORMAS JUDICIALES

Otra de las áreas en la que de manera progresiva se han implementado reformas es en el campo judicial.

En abril de 1987 se presentaron 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 gratuitad 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 buscó acabar definitivamente con el problema del rezago en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual, ante el crecimien-

to 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 en la Constitución de esta materia 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 mínimas 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 ejecutivos y legislativos. 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 después de haber sido ratificados, de tal manera que su labor cobrara mayor independencia 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.

Como resultado de esta serie de reformas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es 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 los diferentes órdenes de gobierno. Ello redundará en el fortalecimiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

XI. 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 vayan modificando las

relaciones entre el gobierno y la sociedad y lo permita la evolución de la cultura política del país.

Lo difícil en todo el proceso es ver cuál debe ser el ritmo de las reformas, pues una cosa es ver la reforma en libros de texto; otra, en la práctica concreta. No se pueden incorporar mecánicamente modelos externos. Se requiere respetar la realidad, los ritmos, la capacidad de digestión de la sociedad y cuidar la eficacia de las instituciones y los instrumentos. Ese ha sido, a mi parecer, uno de los principales aprendizajes de quienes hemos participado de manera activa en la implementación 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 una pérdida de la capacidad aglutinadora del Estado y se arriesga su destrucción. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso.

Los objetivos de 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 y de un diagnóstico de las demandas específicas internas y de desafíos externos.

Las reformas, obviamente, como reflejo que son 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 implementadas para combatirlas nos han hecho pasar y nos están haciendo pasar por situaciones difíciles y complejas. Sin embargo, no haber actuado y haber permanecido 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 sector de las medianas y pequeñas industrias 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 sobre las condiciones en que se pueden operar 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 resulta indispensable recuperar la capacidad de crecimiento económico estable y sostenido, con base en una mayor capacidad de ahorro interno.

Restan muchas cosas por hacer, indudablemente, tanto 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 el uso de la nostalgia por un pasado que no puede volver. Es preciso ver la realidad de frente; no engaños y asumir los cambios. Quienes nos precedieron lo hicieron: ese fue su legado. La historia es implacable con quien se opone a los avances.