

EL DESARROLLO DEL SISTEMA ELECTORAL*

Francisco José PAOLI BOLIO

Con la alternancia se confirmó la solidez del sistema político electoral diseñado en 1996 y se corroboró el fin del sistema anterior, en el que un partido hegemónico era dominante y se daba paso con este cambio a un sistema de gobiernos divididos o de gobiernos compartidos, si se prefiere. El desarrollo del sistema electoral no ha sido acompañado de la adecuación de otros sistemas previstos en la Constitución y que se relacionan entre sí, es el caso del sistema presidencial y el sistema federal.

La norma fundamental del orden jurídico mexicano conserva normas creadas en y para la etapa del partido hegemónico y normas hechas para la etapa de la transición. Es decir, el diseño institucional perdió sus equilibrios y la coherencia sistémica que requiere un Estado, eso ha provocado una crisis que trae cierta parálisis en la acción, o bien, que limita notablemente la eficacia del Estado.

Tras las elecciones del año 2000, está claro que los ciudadanos quieren tener una organización estatal que actúe para mantener un orden estable, capaz de propiciar y promover el conjunto de las actividades, de las personas, de los grupos sociales, de trabajo, de inversión, de comercio, de servicios educativos y culturales, de salud, vialidad, transporte, comercio, industria y demás que hacen posible la vida social pacífica y productiva.

La necesidad de una reforma del Estado en México a principios del siglo XXI requiere que se actualice una visión ampliamente compartida de nuestras necesidades como nación. Asimismo, han aparecido nuevos fenómenos y fuerzas sociales en el ámbito nacional y en el exterior que nos obligan a plantear formas distintas de operación de nuestras instituciones públicas, a fin de estar en condiciones de atenderlos adecuadamente.

* Versión estenográfica.

El *primer* impulso de la reforma del Estado debe verse como la promoción de cambios que pongan a las instituciones públicas verdaderamente al servicio de los ciudadanos, titulares de los derechos políticos, cívicos, sociales e individuales en un Estado de derecho.

Esta es su justificación primigenia, capaz de motivar el acuerdo de los actores políticos, de los partidos, de los legisladores y, en general, de las organizaciones de la sociedad civil.

A fin de que lleguemos al 2006 en condiciones de *gobernanza* deben hacerse, a mi juicio, las siguientes reformas de las instituciones públicas, una nueva relación entre los órdenes de gobierno, es decir, la transformación del sistema federal.

De 1921 a la fecha, el artículo 73 constitucional ha experimentado 41 reformas que han representado un aumento de las atribuciones del Congreso de la Unión en menoscabo de las competencias estatales; con el paso del tiempo se fueron restando funciones básicas a los gobiernos locales.

El gobierno federal actualmente desempeña funciones que pueden ser directamente ejercidas por las entidades federativas y municipios o delegaciones, en el caso del Distrito Federal. Asimismo, el gobierno federal creó poco a poco una serie de agencias, instituciones, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, etcétera, que han invadido competencias locales.

Se requiere, por lo tanto, de un nuevo sistema federal que establezca claramente las funciones, los ámbitos materiales y espaciales de validez de las facultades de cada orden de gobierno, las reglas de coordinación entre éstos y, los órganos y procedimientos necesarios para una revisión eficiente y eficaz entre Federación, estados y municipios.

Muchos de estos temas se tocaron en la reciente Convención Nacional Bancaria y hay en proceso en el Senado de la República un dictamen para transformar el sistema de competencias que nos dé un nuevo sistema federal, será cuestión de impulsarlo.

Segundo: las reformas hacendaria, laboral y energética. Estas reformas son indispensables para fomentar el desarrollo económico y social del país, es notable la necesidad del Estado de captar recursos suficientes para cumplir con sus funciones, realizar las obras y los servicios públicos que la sociedad está demandando, sobre todo en ámbitos como la educación pública de calidad, la prevención y atención a la salud, la seguridad social, vivienda, las comunicaciones y transportes, y la seguridad pública.

En la actualidad México recauda alrededor del 13% del producto interno bruto como contribuciones en términos generales. Se tiene lo que se llama una fiscalidad baja. Es muy reducida la base de contribuyentes, y muchos mexicanos que reciben ingresos significativos no contribuyen o lo hacen de manera muy escasa.

Es indispensable una captación mayor, y eso sólo se puede realizar si se lleva a cabo una reforma que revise los ingresos, los egresos, el endeudamiento público, así como prescribir las reglas para una mayor transparencia en el gasto público, y obligaciones para que los órganos del Estado en los diversos órdenes rindan cuentas.

Es necesaria una reforma laboral que permita la flexibilización de los contratos de trabajo, y con ella se propicie la creación de nuevos empleos. Esta reforma también debe suprimir los mecanismos de control corporativo y garantizar la libertad de asociación.

La reforma energética deberá permitir que se genere la energía que el país requiere para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico.

Tercero: reforzar el sistema de protección y los medios de defensa de los derechos humanos. Ya presentó el presidente Fox una iniciativa de reformas constitucionales para establecer un conjunto de disposiciones que garantice el respeto a los derechos humanos. Se trata de un sistema que reconoce los derechos humanos de tercera generación, normalmente vinculados con grupos, no sólo con individuos o personas, y de instrumentos para su protección eficaz.

Cuarto: una reforma al sistema de justicia. También se ha presentado ya por el presidente de la República ante el Congreso una iniciativa para modernizar y mejorar el sistema de administración de justicia, agilizarla y coordinar a los distintos cuerpos de seguridad pública.

Quinto: la separación de las responsabilidades de Estado de las de gobierno, es decir, del establecimiento de un jefe de gabinete que establezca alianzas para conducir el gobierno.

Parece que cada día es más importante separar las figuras de jefe de Estado y de jefe de gobierno. El presidente debe ser el representante estable, permanente y respetado de las instituciones públicas, y habría que crear la figura de jefe de gabinete que asumiera un gobierno, las tareas fundamentales del mismo, estableciera las alianzas con las diversas fuerzas políticas, armara y condujera el gabinete y tuviera la facultad reglamentaria.

Sexto: perfeccionar el sistema electoral. El sistema electoral ha sido el que más ha evolucionado en los últimos tiempos, sin embargo, sigue siendo un sistema de transición. Para adecuarlo a las necesidades de la consolidación democrática se requerirán una serie de cambios, se han presentado recientemente iniciativas del Ejecutivo y de los partidos, para perfeccionar el sistema electoral en las siguientes materias: regulación de precampañas, reducción del gasto electoral, reducción de los tiempos, capacidad mayor de fiscalización de las autoridades, de los gastos de los candidatos, los partidos y la regulación de los medios masivos de información, para que los partidos y los candidatos tengan tiempos equitativos en la competencia política.

Séptimo: profesionalización del trabajo legislativo. Creación de un servicio parlamentario de carrera, para hacer más ágil, eficaz e ilustrado el trabajo parlamentario. Abrir la posibilidad de reelección consecutiva de los legisladores por un periodo no mayor de 12 años, es decir, con tres reelecciones para diputados y una para senadores.

Introducir un mecanismo de reconducción del presupuesto, si éste no es aprobado en el tiempo previsto.

Octavo: establecer en la Constitución el referéndum para cambios constitucionales, para cambios fundamentales de la Constitución, y la iniciativa ciudadana que abra cauces a la participación de la ciudadanía.

Por último, una nota procedimental, que más bien sería una nota estratégica. He hecho una propuesta enunciando en un cierto orden que considero equivocado en términos de su realización, y propondría estratégicamente una reforma que se vaya realizando de manera inversa a como la he planteado, es decir, empezar por la reforma para establecer el referéndum y la participación ciudadana y dar así una señal de apertura al conjunto de la nación.

Decir que los ciudadanos tienen todo el derecho y todas las posibilidades o muchas posibilidades de participar, es abrir un ámbito de confianza. Después habría que ir a las reformas que permitan profesionalizar el trabajo legislativo.

Si queremos acuerdos y que éstos se saquen o se tomen en el Congreso, necesitamos dar instrumentos al Congreso para que estos acuerdos puedan ser debidamente ilustrados, debidamente sistematizados y permitan un acuerdo mucho mayor y más fácilmente.

Diría que en tercer lugar es necesario perfeccionar el sistema electoral en un tiempo suficientemente anterior a la realización de las próximas

elecciones nacionales, porque esto puede traer como consecuencia que tengamos un sistema confiable, un sistema que nos permita la realización de un proceso que sea legítimo, que sea adecuado y que permita tener autoridades que se puedan constituir y que puedan gobernar.

Creo que hemos empezado mal en este último periodo, en el cual se han planteado primero las reformas llamadas estructurales, que implican grandes acuerdos de fondo y grandes consensos en el ámbito económico-social, que es muy difícil llegar a lograr con un conjunto de fuerzas tan divididas, tan confrontadas, que se neutralizan unas a otras.

Es indispensable caminar por las reformas con una estrategia que nos permita ir logrando el perfeccionamiento de las instancias donde se pueden tomar los acuerdos, para entrar después a la discusión con mejores instrumentos de trabajo a las reformas mayores, a las reformas estructurales que toman un gran trecho.

Creo que después de éstas que he mencionado debiera hacerse la de la separación de las responsabilidades de Estado con las responsabilidades de gobierno para establecer un gobierno eficaz, un gobierno que tenga capacidad para armar un orden de gobierno, para conducir un gobierno, para tener congruencia entre sus integrantes. Esto es algo que claramente no se ha tenido en esta etapa.

Las coaliciones que están permitidas en nuestra ley son coaliciones para conquistar posiciones de gobierno, las coaliciones que hay que proponer hacia el futuro y que entrañan este cambio de establecer un gobierno de gabinete, con un jefe de gabinete son coaliciones que buscan instrumentos para conducir eficazmente a un gobierno.

Esta es la presentación de las propuestas que he hecho a la Comisión Especial para la Reforma del Estado.