

Representación, decisiones legislativas y ciudadanía

LAURA VALENCIA ESCAMILLA¹

RESUMEN

Con base en el tipo de representación sobre la que se finca la democracia mexicana; el documento se propone, en primer lugar, definir los términos actuales de la representación, la relación entre los ciudadanos y las instituciones representativas y cómo esta relación genera decisiones legislativas. En segundo lugar se abordará el tema de la reforma del Estado en México como ejemplo del ámbito legislativo en el que se establece la necesidad de un cambio legal, institucional y organizacional provocado por diversos procesos de crisis acompañados por el agotamiento en las relaciones Estado-sociedad civil. En este tenor, la reforma del Estado en los últimos tiempos ha dado lugar a la inclusión de sectores sociales a través de las diversas consultas, discusiones y propuestas que desde la sociedad generaron diversas decisiones legislativas.

Palabras clave: Representación política, ciudadanía, reforma del Estado, decisiones legislativas, Poder Legislativo.

ABSTRACT

Based upon the type of representation that support ti the nature of Mexican democracy, this paper intends to define its real terms, as well as the existing relationship between citizens and institutions, and how this generate legislative decisions. A second issue is the reform of the Mexican state as a legislative example of the necessity of legal, institutional and organizational change, which is provoked by the extinction of State-Civil Society relationships. Therefore, the reform of the State has recently generated the inclusion of social groups through the exercise of consultations, discussions and propositions that were expressed into legislative decisions.

Key words: Political representation, citizenship, reform of the State, legislative decisions, congress.

¹ Profesora investigadora titular “C” del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Contacto: lvael@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la democracia se ha convertido en uno de los logros más significativos de regiones enteras: como Europa del Este, América Latina y África. Sin embargo, hoy, las transformaciones económicas, políticas y sociales del último cuarto del siglo XX y principalmente en los albores de este siglo XXI, han puesto a debate la capacidad de las recientes democracias para enfrentar los retos del nuevo milenio.

La democracia se mantiene amenazada, fundamentalmente porque algunas de sus conquistas han llegado a revertirse debido a procesos políticos que retrasan el tránsito hacia una mayor representatividad, responsabilidad pública, transparencia en el ámbito de las instituciones públicas y a la capacidad de los gobiernos para responder y encauzar los reclamos de la sociedad.

En la actual coyuntura, la experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con servicios públicos eficaces, gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en los gobernantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas.

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana; en el papel que juegan los ciudadanos en la toma de decisiones y el nivel de inclusión del proceso de decisión legislativa bajo el cual se construyen los diseños institucionales actuales cuyo objetivo es favorecer la funcionalidad y eficacia de la democracia en México.

Para responder a estas dudas, en el documento se propone primero, definir los términos actuales de la representación, la relación entre los ciudadanos y las instituciones representativas y explicar cómo esta relación genera decisiones legislativas. Segundo, abordaremos el tema de la reforma del Estado en México como el ámbito en el que conviven estos tres elementos, principalmente porque las reformas del Estado son procesos de adecuación entre las organizaciones del Estado y las transformaciones sociales (Sepúlveda, 2001).

El concepto de representación, específicamente en lo que se refiere a seres humanos que representan otros seres humanos manifiesta que la autoridad política es transferida (o delegada) por los individuos al gobierno, con el propósito de promover los fines de los gobernados. Esta concepción sienta las bases de legitimidad del gobierno sustentada en la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Valencia, 2007: 18).

Así la sociedad es considerada como un organismo unitario, en la cual los diversos estratos, constituyen una jerarquía rígidamente establecida y en la que no están previstos conflictos de intereses entre los grupos sociales. De esta forma, la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato representativo en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores.

En esta medida la idea de representación es cuestionada en tanto que frente a la pluralidad social, no es posible la determinación de las decisiones políticas a nivel nacional, ya que no reflejan los diferentes intereses que surgen desde la estructura de determinadas divisiones económicas, culturales, de religión o de raza, aspectos que han logrado desplazar la tradicional representación nacional por una representación “compartida” con los diferentes cuerpos emergentes.

Y es precisamente en la complejidad social y política en la que se pueden identificar dos modelos de representación. Uno de corte institucional o parlamentario y otro de tipo extraparlamentario.

La representación institucional fundada en los cuerpos legislativos es una representación vinculada con el espectro territorial que se mueve en tres dimensiones: local, correspondiente con el legislador individual; nacional, que integra al conjunto de representantes y, regional o internacional; que vincula a grupos de congresos a nivel regional o global. Al mismo tiempo, la representación institucional responde a dos ámbitos: uno *político* en el que se facilita el intercambio entre los grupos de interés, se establecen las normas y las reglas de intercambio entre los grupos y se fija la naturaleza de los controles y equilibrios entre poderes. El otro ámbito de la representación institucional es el *social*, dado que la base de legitimidad son los ciudadanos, éstos cuentan con instrumentos y mecanismos institucionales que influyen directa o indirectamente en la representación, como el referéndum, el plebiscito y

la iniciativa popular; los instrumentos de control y fiscalización de la gestión gubernamental como las contralorías ciudadanas o los sistemas de rendición de cuentas y de evaluación. Y de forma indirecta la influencia generada por la opinión pública tanto nacional como internacional.

La representación extraparlamentaria: tiene como referente la movilización social como mecanismo extraparlamentario que justifica la actuación paralela a los legislativos y medios por los cuales la sociedad manifiesta sus descontentos y exigencias por acciones o inacciones gubernamentales. Este tipo de representación tiene la posibilidad de participar o no en los instrumentos institucionales de la representación desde su ámbito social.

A partir de la diferenciación podemos ir acotando el término de representación al que se hará referencia a lo largo del análisis, esto es la representación en su forma institucional desde su ámbito político y social.

EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS EN LA TOMA DE DECISIONES

Hoy, es evidente que las aspiraciones de los países recién llegados a la democracia se han visto frustradas debido a que sus gobiernos se muestran incapacitados para responder con eficacia y eficiencia a las demandas de la población; el juego democrático de la competencia ha convertido a los partidos políticos en partidos “ofrece todo”, lo que diluye la selección de las demandas por la representación de intereses heterogéneos y contradictorios, en consecuencia, la actividad de los partidos en el Congreso termina siendo una negociación inalcanzable que produce decisiones irracionales, ocultando los costos administrativos y produciendo fragilidad en el diseño de las políticas públicas. Al mismo tiempo, el déficit en la respuesta de los gobiernos democráticos ha generado pérdida de confianza en las instituciones y en el liderazgo de estos gobiernos.

Autores como Antonio Camou (2003), consideran que la insatisfacción social respecto a sus instituciones representativas se asocia al monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente, la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo, se puede observar que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual

o colectiva en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización a través de *promotores* que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Respecto a los *marcos normativos*, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana establecen distintos niveles de responsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de referéndums, plebiscitos o consultas públicas; un segundo nivel lo representan los mecanismos que cumplen con *funciones cooperativas*, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de colaborar en la realización de alguna obra pública o la prestación de algún servicio municipal. Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, orientando las acciones del gobierno mediante un poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, parlamentos ciudadanos, comités de presupuesto participativo, contralorías sociales, o revocación del mandato.

Todos estos elementos no sólo legitiman las acciones del gobierno, sino que involucran a los ciudadanos en mayor o menor medida en las decisiones públicas. Por lo que respecta a las decisiones legislativas, los instrumentos más cercanos son los consultivos y los de alta deliberación.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. Roth Deubel (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de *tres tipos de promotores*: políticos, sociales y administrativos. Los *promotores políticos* incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. Los *promotores sociales*, son representantes particulares que por su posición y reconocimiento, disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir directamente en la formación de la agenda gubernamental o legislativa. Finalmente, los *mediadores administrativos* se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda

y se transforman en defensores de intereses particulares. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental y/o legislativa.

Es decir, los ciudadanos cuentan con mecanismos de participación institucionalizados cuyos convocantes son las autoridades gubernamentales a fin de que la ciudadanía intervenga en las diversas actividades públicas.

El involucramiento institucional de los ciudadanos en México se ha dado paulatinamente, sobre todo a nivel estatal y municipal donde se hacen presentes los instrumentos de democracia participativa, regulados por diferentes normas locales, 27 entidades de la república cuentan con instrumentos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Esto es, la sociedad mexicana disfruta de marcos normativos locales que facilitan la función consultiva y la deliberación de los asuntos públicos, sobre todo legislativos, dado que la iniciativa popular y el referéndum inciden directamente en la formación, modificación y creación de leyes.

LAS DECISIONES PÚBLICAS Y DECISIONES LEGISLATIVAS

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. La decisión es resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, la decisión pública es producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos.

Para alcanzar las metas que la sociedad se propone, las decisiones deben cumplir con dos objetivos: nacionales y coyunturales. Los *objetivos nacionales* se expresan en la constitución y son permanentes y se dividen en: a) vitales como aquellos que le permiten a la nación existir; b) estructurales referidos a la estructura política y legal de un país; finalmente c) sociales, como el conjunto de disposiciones en materia social, económica, educativa, laboral y asistencial, plasmados en la ley general. Los *objetivos coyunturales* son decisiones políticas que se presentan en los planes y programas gubernamentales, enmarcados dentro de los objetivos permanentes.

En este sentido, *las decisiones legislativas* como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son

decisiones cuyas bases se definen en términos de los *objetivos nacionales* y/o permanentes plasmados en la Constitución. De ahí nos preguntamos: ¿qué ocurre cuando la decisión legislativa busca cambiar la permanencia de los objetivos, es decir, cuando se intenta transformar los objetivos nacionales? ¿Qué tanta injerencia mantienen los ciudadanos en el proceso de reformas con objetivos nacionales o constitucionales?

Las decisiones legislativas son producto de la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establecen lo que se considera deseable y factible, al mismo tiempo, socialmente aceptable, dado que las modificaciones normativas (a la constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen modificación en los valores y en los procedimientos organizativos.

Una de las decisiones legislativas que más consenso requiere es la reforma del Estado, dado que se trata de un nuevo diseño en la articulación entre sociedad y Estado. (Aguilar Villanueva, 1995). Para empezar la reforma del Estado establece la necesidad de un cambio legal, institucional y organizacional provocado por diversos procesos de crisis acompañados por el agotamiento en las relaciones Estado-sociedad civil. En segundo lugar se observa que los fracasos económicos han dado la pauta para la insatisfacción social respecto al régimen político. Finalmente, la reforma del Estado ha supuesto una serie de temáticas que intentan abarcar las directrices globales que establecerían las respuestas a las demandas sociales.

LA REFORMA DEL ESTADO COMO RESULTADO DE LAS DECISIONES LEGISLATIVAS

Como se mencionó anteriormente, la reforma del Estado es un proceso de adecuación entre las organizaciones del Estado en función de las transformaciones sociales, del descontento social y de la diversidad económica y política. Tales transformaciones y adecuaciones se traducen en *decisiones legislativas* que por un lado se enfocan en reformas constitucionales con objetivos nacionales, y por el otro, se establecen objetivos coyunturales a través de reformas administrativas y políticas que integran los cambios en el redimensionamiento del Estado, la transformación en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes, da como resultado: cambios en las leyes fundamentales del Estado. En este sentido podemos distinguir tres tipos de reformas:

Las *reformas constitucionales* son las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, este tipo de reformas integran la participación ciudadana, en cuanto a la implementación de instrumentos de democracia directa que dan mayor legitimidad a los procesos, tal es el caso de la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito o incluso la consulta pública.

Las *reformas administrativas* se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, acciones que requieren más que de la aceptación ciudadana, pactos sociales —entre empresarios, sindicatos, organizaciones sociales, etcétera—, fundamentales para promover compromisos con los afectados y mantener el consenso social.

La *reforma política* busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad a través de la adecuación institucional de la relación Estado sociedad civil, así como la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y control entre los responsables políticos y burócratas.

Independientemente del tipo de reforma a emprender existe el acuerdo en el que la reforma no sólo debe ser integral en cuanto a los temas que abarca, sino que el acuerdo entre los distintos actores políticos y sociales involucrados debe ser lo más amplio posible, lo que garantiza que la transformación del régimen no implica ingobernabilidad del sistema democrático.

ANTECEDENTES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

La experiencia de los últimos años en México en relación con las reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio, transformaciones e incluso retrocesos que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del Estado mexicano a través de la reforma gubernamental. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Desde 1977 a la fecha, los diferentes gobiernos se han planteado la posibilidad de reformar y modernizar al Estado mexicano, algunos han preferido unas temáticas sobre otras, pero en general podemos decir que las reformas

establecidas en las diferentes administraciones en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el Partido Revolucionario Institucional y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del Presidente en todo el ámbito estatal, y gracias a la cohesión partidista del PRI, la formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos, no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional.² Sin embargo, pese a los esfuerzos de los primeros gobiernos reformadores, se ha demostrado en países en proceso de democratización, que las reformas que mejor se han acogido son aquellas que se establecen en el marco de la pluralidad y el diálogo entre los diversos actores políticos, subordinando los diseños institucionales a un ámbito democrático. Lo que genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones.

Se debe decir que el impulso de la mayoría de las reformas en México no se dio bajo condiciones democráticas, por el contrario, éstas fueron impuestas por los gobiernos en turno cuyos resultados fueron, contrariamente a lo esperado: una gran crisis que no sólo incluyó la devastación económica de una parte importante de la población, sino que la crisis política y social en la que incurrió el monopolio gubernamental produjo los primeros pasos para el reajuste de las reformas por otras más prometedoras y eficaces. De ahí que con el advenimiento de la alternancia en el año 2000, se abrió paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes aunque un tanto más conflictivas.

En este tenor, las convocatorias para la reforma del Estado durante la administración de Vicente Fox y actualmente de Felipe Calderón son un ejemplo interesante para analizar el papel de la ciudadanía en las decisiones legislativas puesto que es la primera vez que la reforma no es un planteamiento proveniente de la jerarquía gubernamental, sino es el resultado de la discusión entre distintos actores partícipes de la decisión legislativa (partidos políticos, congresos locales, gobiernos estatales, cortes judiciales y hasta los

² La mecánica legal del proceso legislativo de una reforma constitucional es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así el Congreso de la Unión y los congresos locales (como instancias involucradas en la aprobación de leyes constitucionales) opera a través de bloques cohesionados de legisladores que funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley, sobre todo constitucional.

ciudadanos de forma indirecta). A continuación se detalla el esquema en el que se discutió la reforma del Estado como un conjunto de decisiones legislativas que incluía la participación ciudadana a través de diversas discusiones pública convocadas por el Poder Legislativo.

ALTERNANCIA ELECTORAL Y EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS EN LA REFORMA DEL ESTADO

70) Uno de los primeros intentos de transformación estatal en un contexto de pluralidad fue durante la recién inaugurada administración de Vicente Fox. La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso una diversidad de propuestas que iban desde aportaciones de reformas constitucionales muy específicas hasta la transformación del país a través de plantear una nueva Constitución.

Durante el gobierno de Vicente Fox se establecieron tres foros de discusión de la reforma en los que tendrían cabida los ciudadanos, al mismo tiempo que los representantes y los funcionarios del gobierno federal.

El primer intento surge en el año 2000 a iniciativa de un grupo de ciudadanos que conformaron lo que se llamó la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*³. Dicha comisión convocó a una serie de mesas de discusión en torno a cinco temas ejes: derechos humanos y libertades públicas; representación política y democracia participativa; poderes públicos y régimen de gobierno; federalismo y procesos de descentralización; así como objetivos económicos y sociales del Estado.

El resultado de dicha iniciativa se tradujo por un lado en una participación activa de los actores convocados a las mesas de diálogo de donde en conjunto abordaron un total de 150 temas relacionados con la reforma del Estado, por otro lado, de este primer intento se impulsaron y aprobaron diversas leyes: ley de desarrollo social, ley de transparencia y ley de acceso a la información, ley del servicio civil de carrera, ley de derechos indígenas, ley en contra de la discriminación y ley para el desarrollo rural sustentable.

³ Los integrantes de esta comisión estaban conformados por intelectuales, funcionarios públicos federales y estatales, y representantes de la sociedad civil, todos ellos encabezados por el ex funcionario e integrante de diversas corrientes políticas, Porfirio Muñoz Ledo.

Un segundo intento por impulsar la reforma del Estado fue la patrocinada por la Cámara de Diputados, a través de la creación de una Comisión Especial para la Reforma del Estado que en septiembre de 2004 convocó a los ciudadanos a participar en las *Audiencias Públicas* para reflexionar en torno a la “Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?”, en dicha audiencia, los integrantes de los diversos grupos parlamentarios fueron, además de convocantes, partícipes de iniciativas que por un lado, retomaban y avalaban las propuestas de las mesas de diálogo del año 2000 y por el otro, se sumaban algunos otros temas a los 150 procreados en la primera convocatoria.

La agenda de las Audiencias era la misma que la convocada por la Comisión de Estudios años atrás. Los disertantes estaban conformados por legisladores de los grupos parlamentarios, empresarios, líderes de partidos políticos, gobernadores, funcionarios públicos, así como representantes de la sociedad civil en el ámbito académico, periodístico y representantes de la Iglesia católica. No obstante, lo incluyente de la convocatoria hacia diversos sectores de la población, hay que decir, que el número de convocados fue realmente reducido, tanto que las propuestas quedaron comprimidas a una serie de ponencias dentro de un ejercicio más académico que de corte legislativo.⁴

Finalmente, el tercer gran intento por consolidar un acuerdo nacional para la reforma del Estado, lo lleva a cabo la Asociación Nacional para la Reforma del Estado, encabezada nuevamente por Porfirio Muñoz Ledo en enero de 2005, la conformación de la asociación fue trascendental dado que convocó a actores tan importantes como el presidente de la República, así como a los presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso y a un grupo de destacados funcionarios y miembros de la sociedad civil. En la presentación de la Asociación, se destacó el acuerdo de todos en torno a la necesidad de una reforma integral, donde las propuestas sean producto de los “acuerdos y negociaciones que conduzcan a las reformas más urgentes para México”.⁵

⁴ Por ejemplo, en la mesa sobre derechos humanos, participaron de las discusiones diez ponentes. En la mesa correspondiente a la reforma política, participaron 33 ponentes. Por lo que respecta a la mesa sobre poderes públicos y régimen de gobierno, participaron 40 convocados. Finalmente, los objetivos económicos y sociales integraron a once representantes de los distintos sectores. Cabe mencionar que la representación de la sociedad civil estuvo conformada, en su mayoría, por académicos de reconocido prestigio, algunos periodistas, y un par de representantes de la Iglesia católica.

⁵ Discurso de Vicente Fox, 24 de enero de 2005.

Llama la atención que pese a lo incluyente de la convocatoria y el consenso en torno a la agenda de los temas que integrarían la reforma, discutidos desde el año 2000, "...nada se ha concretado...", sobre todo porque las propuestas emanadas de las discusiones públicas convocadas se tradujeron en un número sin precedentes de "...iniciativas de reforma constitucional introducidas por los diputados y senadores en las cámaras del Congreso que suman ya cerca de dos centenares. Diversos son los proyectos enviados por el Ejecutivo Federal",⁶ al mismo tiempo que los gobernadores aportaron propuestas desde su ámbito estatal. ¿Cuál es la razón de esta situación de indecisión legislativa?

Las razones de la indecisión se pueden resumir de la siguiente manera: 1) El trabajo legislativo se incrementó notablemente lo que produjo una inflación legislativa.⁷ 2) La ausencia de pactos comprometidos de parte de los actores involucrados impidió la integración de coaliciones comprometidas con una agenda común. 3) La falta de tacto político de parte del jefe del Ejecutivo, se tradujo en un enfrentamiento permanente con el Congreso sin posibilidad de establecer un equilibrio basado en la cooperación entre poderes.⁸ 4) Finalmente, los actores involucrados sobrepusieron sus expectativas políticas a la trascendencia de la reforma, la mayoría de las propuestas de los actores políticos e incluso sociales, se reducían a reformas de corte electoral que vislumbraban las posibles ganancias hacia las elecciones del 2006.

En suma, no obstante que el sexenio de Fox inaugura una nueva etapa dentro de las decisiones legislativas, más incluyente, plural y profunda, éstas carecían de rumbo y dirección, lo que se tradujo en una situación de alta conflictividad que rayó en la ingobernabilidad e incluso parálisis, y llegó a amenazar la institucionalidad democrática del país.

⁶ Discurso de Porfirio Muñoz Ledo, 24 de enero de 2005.

⁷ De 2000 a 2003 se presentaron en total 1,437 iniciativas, de las cuales el 76% de las iniciativas quedaron pendientes o fueron rechazadas. Entre 2003 y 2006, el número de propuestas se incrementó casi en 50%, al registrar 2,853, de las cuales fueron rechazadas poco más del 86% de las propuestas de ley.

⁸ Para el segundo trienio del sexenio foxista, este recurrió en nueve ocasiones a la Suprema Corte para promover controversias constitucionales en contra de los poderes legislativos. Al mismo tiempo, Vicente Fox, después de treinta años, hace uso de su facultad de veto para rechazar en parte o en su totalidad, siete leyes de la legislación aprobadas por el Congreso de la Unión.

EN LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO DISEÑO CON MAYOR INTEGRIDAD Y CONSENSO

A diferencia de su antecesor, la estrategia del presidente electo Felipe Calderón, respecto a la propuesta de reforma del Estado, ha consistido en no plantear una reforma integral sino en propuestas de reforma dosificadas. La propuesta inicial de Calderón mantuvo un cálculo de consenso real y limitado en cuanto a que su iniciativa de propuesta, ha mantenido un perfil bajo de modificaciones a leyes secundarias o reglamentarias que no requieren de grandes mayorías o incluso, puede prescindir de la participación legislativa.

El 14 de noviembre de 2006, el PRI como partido mayoritario, propuso la creación de una Ley para la Reforma del Estado, en ésta se plantea a partir de la naturaleza del gobierno dividido, cambiar las reglas adoptándolas y adaptándolas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados. En la propuesta de ley, se establecen los lineamientos básicos y el compromiso institucional para la conformación de las mesas de diálogo integradas en comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del Estado, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. En el proceso se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar. Con una invitación tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

A diferencia de los intentos anteriores de inclusión social, este proceso parecía tener un compromiso mejor establecido porque por un lado, la ciudadanía participaría a través de un instrumento de democracia directa, si bien no regulado desde el ámbito federal, utilizaron los instrumentos legales de los estados para la realización de los foros en cinco entidades de la república (Querétaro, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Guerrero) y por el otro, de la ley emana la creación de una comisión ordinaria (o legislativa) en la Cámara de Senadores, dándole a la comisión un estatus legal —del que carecía la comisión especial de las legislaturas anteriores—. De esta forma, las propuestas emanadas de la consulta y transformadas en iniciativas de ley, tendrían que ser dictaminadas por dicha comisión.

Al mismo tiempo, las temáticas propuestas por la ley, y no por un grupo de actores, fijaban cinco temas básicos: régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo, reforma del Poder Judicial y garantías sociales.

Con base en los lineamientos temáticos establecidos por la Ley para la Reforma del Estado, los resultados de las consultas públicas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los actores políticos para llevar a cabo la transformación del país. Es así como a diferencia de las convocatorias anteriores, la consulta pública logra reunir un total de 5656 propuestas emanadas de los cinco foros regionales, de donde sobresalen en número, las propuestas que abordan el tema de democracia y sistema electoral con 34% de iniciativas, seguidas de las que tocan el tema de las garantías sociales (24%) y la reforma al Poder Judicial (17%), es decir, los temas más trascendentales para la población fueron la representación política, la seguridad social y la jurídica. Las propuestas de dichas consultas fueron integradas en cinco mesas de trabajo a cargo de grupos de académicos especializados en los temas de la reforma, quienes con base en la consulta pública elaboraron análisis técnicos de incidencia, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas recibidas, a fin de que los partidos políticos tuvieran una guía para la integración de las propuestas de ley presentadas por los mismos.

Ante el avasallador número de propuestas, se presenta a continuación los temas en los que coinciden la mayoría de ellas. En el tema de *régimen de Estado y de gobierno*, las propuestas enfatizaron en la transformación de la relación entre poderes, en el incremento de las facultades del poder legislativo, así como del Ejecutivo, de los órganos constitucionales autónomos, de la responsabilidad de los servidores públicos y de la democracia participativa (Valadés, 2007).

Por lo que toca a las facultades del Congreso los planteamientos giraron en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias y responsabilidad ante los ciudadanos.

En cuanto al planteamiento de la democracia directa las propuestas coinciden en la integración de mecanismos de democracia semidirecta como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

El diseño *federal* propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integra temas como las relaciones intergubernamentales, federalismo hacendario, planeación y desarrollo regional, transparencia y rendición de cuentas,

así como la reforma municipal, temas que trata de profundizar la descentralización, y establecer un verdadero régimen federal en el ámbito presupuestal y hacendario (Casar, 2007).

El tema de las reformas de Estado vinculadas a las *garantías sociales* tenían como enfoque, el cumplimiento por parte del Estado de los derechos sociales que garanticen los recursos suficientes para producir bienes y servicios de los que dependería el cumplimiento efectivo de tales derechos, así como la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales (Seminario Universitario de la Cuestión Social, 2007).

En el ámbito de la *reforma judicial*, las propuestas se concretaron en diez temas básicos: acceso a la justicia, tribunal constitucional, fortalecimiento del Poder Judicial, consejo de la judicatura, órganos de impartición de justicia local, ministerio público, juicio de amparo y derechos humanos, sistema penitenciario y seguridad pública. Todas estas propuestas integraron una propuesta que por un lado, intentaba fortalecer las diversas instituciones que imparten justicia y por el otro establecer mecanismos de acceso de todos los sectores sociales a una mejor distribución e impartición de justicia.

La propuesta en torno al tema electoral, se dividió en cuatro apartados: 1) precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos; 2) Integración de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral; fiscalización y vigilancia de los partidos políticos; 3) sistema de partidos y coaliciones electorales; y 4) justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales (Alcocer Villanueva, 2007).

De la integración y análisis de las distintas propuestas, los grupos parlamentarios de la LX Legislatura (2006-2009), lograron el acuerdo parcial en dos temas básicos: la reforma de algunos lineamientos en materia electoral y judicial. Para el primer caso, el 12 de septiembre de 2007, el Congreso aprobó un paquete de reformas electorales en el que se modificaron nueve artículos de la Constitución (6, 41, 85, 49, 97, 108, 116, 122 y 134), de los cuales se desprenden reformas vinculadas con el sistema de partidos, coaliciones, financiamiento y acceso a los medios de comunicación, integración del IFE, regulación de campañas y precampañas y fiscalización de los partidos.

Es decir, a pesar de lo amplio y participativa de la consulta, los partidos nuevamente subordinaron la reforma política a sus expectativas electorales de la siguiente contienda. En general, la ley electoral aprobada se observa

inacabada y planeada para las elecciones a corto plazo (julio de 2009), sobre todo, porque las medidas adicionadas integraron mecanismos que regulaban la problemática suscitada en la última elección presidencial, todo relacionado con el sistema de competencia partidista excluyendo la propuestas de democracia semidirecta y de inclusión social.

Por su parte, la reforma judicial, aprobada el 12 de diciembre de 2007, establece las bases de un nuevo sistema penitenciario a nivel nacional en el que se busca la aplicación de penas alternativas, la reparación del daño a las víctimas y la creación de cárceles especiales para la delincuencia organizada. Es decir, del caudal de propuestas establecidas para el tema judicial, los partidos políticos en la Cámara Baja, únicamente establecieron algunos lineamientos relacionados con los mecanismos de acceso a la justicia, omitiendo por lo menos en este paquete de iniciativas, la segunda parte de las propuestas expresadas en la consulta pública: el fortalecimiento del Poder Judicial. Tanto la reforma electoral como la judicial, se presentan como reformas inacabadas y sometidas a los lineamientos partidarios en función de la competencia política.

Los congresistas, como en las legislaturas anteriores, avalaron gran parte de las propuestas emanadas de la consulta pública que se vieron reflejadas en el cúmulo de iniciativas. No obstante, al igual que la legislatura anterior, las iniciativas no logran el consenso y al paso del proceso legislativo, la mayoría se mantienen pendientes de dictamen en las comisiones puesto que sólo el 13% de las iniciativas presentadas por los diputados fueron aprobadas. Es decir, a pesar de que el presidente dejó la dirección de la reforma del Estado, éste ha demostrado tener mayor capacidad de negociación y dirección respecto al diseño institucional, por lo que surge la pregunta ¿Frente a la indecisión de los actores involucrados, tendrá que ser el presidente en turno quien lleve a cabo la transformación del país?

CONCLUSIONES

No creemos que sea así, hoy día la población es indudablemente más activa, preocupada lo mismo por temas cotidianos que por los trascendentales, actualmente han llevado a cabo, gracias a la tecnología de la información, una serie de movilizaciones en la red a fin de comprometer a sus representantes a cumplir con esta reforma pendiente en la que desean participar. Sin embar-

go, se debe tomar en cuenta que por un lado, la condicionante electoral ha sido un factor constante que subordina el diseño institucional. Por otro lado, como se puede ver, hoy día las decisiones legislativas no son medidas que se tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia, la participación ciudadana, son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad a través de la opinión pública, sino que las decisiones son compartidas, no obstante esta novedad, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones son aún en débiles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en las decisiones legislativas. Se pudo observar que la participación social no fue suficiente, ello porque si bien es cierto, los representantes de los ciudadanos proponentes presentan las iniciativas para ser discutidas, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que los compromisos deberían trasladarse a los grupos parlamentarios a través de las coaliciones legislativas, es decir, conformar mayorías ganadoras antes que minorías confrontadas alejadas de la representación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. 1995. "Gestión gubernamental y reforma del Estado", Merino Mauricio (ed.), *Cambio y Gobernabilidad*, México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Alcocer Villanueva, Jorge. 2007. *Reforma Electoral*. México: Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C.
- Camou, Antonio. 2003. "Gobernabilidad y democracia", *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 6. México: Instituto Federal Electoral.
- Casar, María Amparo. 2007. *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*. México: CIDE.
- González Hernández. 2000. "Acción pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 91, julio-septiembre. Madrid.
- Kitschelt, Hebert. 1993. "Social Movements, political parties and democracy theory", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 528, julio.

- Roth Deubel, André-Noël. 2006. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: ediciones Aurora.
- Sánchez de Dios, Manuel. 1995. “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, *Política y Sociedad*, núm. 20, Madrid.
- Seminario Universitario de la Cuestión Social. 2007. *Las garantías sociales en la reforma del Estado*, agosto, UNAM.
- Sepúlveda, Ricardo. 2001. “La forma de gobierno en la reforma del Estado”, Carbonell y Córdova (coords.), *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valencia Escamilla, Laura. 2007. “La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio”, Méndez Luis y Leyva Marco Antonio (coords.), *2000-2006 Reflexiones acerca de un conflictivo sexenio*, vol. 1, El carácter híbrido del Estado mexicano, UAM-Iztapalapa, UAM-Azacapozalco, Generación Ciudadana y ediciones Eón, México, p. 18.
- Valadés, Diego. 2007. *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*. México: IJJ/UNAM.

Recibido en febrero de 2011

Aceptado en abril de 2011