

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 3 NÚM. 5 JUNIO DE 2010

ARTÍCULOS

*Evolución de la alternancia:
de los centros urbanos a sus periferias*

Rafael Aranda

*Alternativas parlamentarias
para el sistema presidencial mexicano*

Gabriela Fuentes Reyes y Pedro Daniel García Muciño

*El presidencialismo y la rotación de los ministros de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación en México de 1934 a 2010*

Nicolás Pineda Pablos y Alan Durazo Brassea

*Encuestas y participación ciudadana en asuntos públicos:
la consulta ciudadana sobre la reforma energética*

Ma. de Lourdes Fournier García, Claudia Ortiz Guerrero
y Pedro Moreno Salazar

*La participación institucionalizada de organizaciones
civiles en la construcción de la gobernanza*

María Teresa Villarreal Martínez

NOTAS

*Calidad de la democracia y representación
en España, México y Polonia*

Karolina Monika Gilas

Crisis alimentaria en México: el desafío a nivel municipal

Ricardo Salazar

RESEÑAS

Perspectivas del desarrollo regional desde la óptica local

Álvaro E. Uribe Hernández

Mirar hacia el pasado a doscientos años de ser mexicanos

Daniela Silva Lozano



.....

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Daniel Gabriel Ávila Ruiz
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CESOP

Sergio Mancilla Zayas
Alberto Esquer Gutiérrez
Feliciano Rosendo Marín Díaz
SECRETARIOS

María de los Ángeles Mascott Sánchez
DIRECTORA GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

DIRECTOR: Gustavo Meixueiro Nájera

EDICIÓN Y DISEÑO:
Alejandro López Morcillo

ASISTENCIA EDITORIAL:
Roberto Ocampo Hurtado
José Olalde Montes de Oca

Consejo Editorial

Francisco Abundis
Israel Arroyo García
Ulises Beltrán Ugarte
Jorge Buendía Laredo
Roy Campos
Francisco Guerrero Aguirre
Ramón Lecuona Valenzuela
Francisco Madrid Flores
Alejandro Moreno
Benito Nacif Hernández
Marcelo Ortega Villegas
Francisco Sales Heredia

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Año 3, núm. 5, enero-junio 2010, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, cesop@congreso.gob.mx. Editor responsable: Gustavo Meixueiro Nájera. Reservas de derechos al uso exclusivo: 04-2008-090917112100-102, ISSN en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de

la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por MC Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530, Delegación Coyoacán, México, D.F. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2010 con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex y Clase.

.....

Contenido

VOLUMEN 3 • NÚMERO 5 • JUNIO DE 2010

Presentación

3

ARTÍCULOS

Rafael Aranda

Evolución de la alternancia:
de los centros urbanos a sus periferias

7

Gabriela Fuentes Reyes y Pedro Daniel García Muciño

Alternativas parlamentarias para el sistema
presidencial mexicano

29

Nicolás Pineda Pablos y Alan Durazo Brassea

El presidencialismo y la rotación de los ministros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
en México de 1934 a 2010

57

*Ma. de Lourdes Fournier García, Claudia Ortiz Guerrero
y Pedro Moreno Salazar*

Encuestas y participación ciudadana en asuntos públicos:
la consulta ciudadana sobre la reforma energética

97

María Teresa Villarreal Martínez
La participación institucionalizada de organizaciones civiles
en la construcción de la gobernanza
121

NOTAS

Karolina Monika Gilas
Calidad de la democracia y representación en España,
México y Polonia
155

Ricardo Salazar
Crisis alimentaria en México: el desafío a nivel municipal
183

RESEÑAS

Álvaro E. Uribe Hernández
Perspectivas del desarrollo regional desde la óptica local
195

Daniela Silva Lozano
Mirar hacia el pasado a doscientos años de ser mexicanos
202

Presentación

El quinto número de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* ofrece al lector, en su primera sección, cinco artículos de análisis académico. El primero, “Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias”, escrito por Rafael Aranda, busca demostrar que la alternancia política en México fue un proceso que nació y evolucionó en los centros urbanos más importantes del país.

Para Arana es factible trazar un mapa que basado en el sistema carretero nacional, se presente como prueba de que a partir del año de 1976 la alternancia política fue recorriendo los principales centros urbanos del país, estableciéndose, tras la celebración de procesos electorales, en gubernaturas estatales hasta que finalmente, en el año 2000, arribó a la presidencia de la República.

El segundo artículo, escrito por Gabriela Fuentes Reyes y Pedro Daniel García Muciño y que lleva por título “Alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano”, exhibe como premisa que no obstante lo accidentado de la transformación de nuestro sistema presidencial, hoy la alternancia electoral de partidos en el poder es una característica del sistema político mexicano; particularidad que, sin embargo, para lograr su plena consolidación, según Fuentes y García, resulta vital aplicar alternativas cercanas a los sistemas parlamentarios que permitan, por ejemplo, sin limitar la pluralidad política, alcanzar una plena gobernabilidad democrática.

Resultado del trabajo conjunto de Nicolás Pineda Pablos y Alan Durazo Brassea, el tercer texto aborda el no menos interesante tema de la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su relación, a lo largo de la historia, con el presidencialismo mexicano.

El artículo de Nicolás Pineda y Alan Durazo refiere como conjetura por demostrar, la cual le resultará interesante al lector, el que la influencia del Presidente de la República, pese a la evolución de las disposiciones constitucionales, ha sido determinante en diversos momentos de la historia del país en el nombramiento y la remoción de los ministros que integran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, Ma. de Lourdes Fournier García, Claudia Ortiz Guerrero y Pedro Moreno Salazar brindan el artículo “Encuestas y participación ciudadana en asuntos públicos: la consulta ciudadana sobre la reforma energética”, trabajo que tiene por objetivo principal reconocer la valía de instrumentos de democracia directa en la resolución de asuntos de interés nacional, en este caso para decidir sobre las iniciativas de reforma al manejo de los hidrocarburos.

Siendo uno de los temas que dan sentido al propio Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el artículo de Fournier, Ortiz y Moreno observa también la importancia de los denominados “estudios de opinión” como herramientas esenciales para el análisis de las políticas públicas y como alternativa eficaz para tratar y resolver polémicas como el tema de los hidrocarburos.

Cerrando la sección de artículos y en consonancia con el texto anterior, María Teresa Villarreal Martínez presenta el documento “La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza”, en el cual se estudia el marco legal que regula la participación de las organizaciones civiles en los procesos de política pública.

Analizando dicho marco legal y su práctica en diferentes entidades del país, Villarreal Martínez se concentra en el estado de Nuevo León, del que se ofrece, dado que en dicha entidad no existe un marco legal en la materia, una propuesta de participación de las organizaciones civiles en asuntos públicos. Tal proposición resume la intención de

este artículo, la cual no es otra sino la de abrir cauces institucionales en materia de participación ciudadana.

Por otra parte, en la segunda sección se presentan dos notas de gran valor académico; la primera de ellas, “Calidad de la democracia y representación en España, México y Polonia”, escrita por Karolina Monika Gilas, aborda el tema de la representación política, a la que la autora define como la base del funcionamiento de la democracia moderna. Para comprender la referida importancia de la representación política, Karolina Monika Gilas observa los casos de España, México y Polonia.

En la segunda nota, “Crisis alimentaria en México: el desafío a nivel municipal”, Ricardo Salazar expone que dada la magnitud de la crisis alimentaria por la que atraviesa México, se requiere la implementación de nuevas políticas públicas que permitan solventar este problema. Para el autor tales políticas deberían iniciar en el ámbito municipal, sitio en el cual, pese a ser el problema alimentario un hecho cotidiano, es fecha en donde políticas que subsanen tal situación, resultan claramente ineficaces.

Para completar este quinto número y siendo ya una costumbre de la revista legislativa, se presenta una sección de reseñas en la cual, en primer término, Álvaro E. Uribe Hernández examina el texto *La gestión del desarrollo local en México: problemas de agenda*, el cual fue coordinado por José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas.

En la reseña presentada por Uribe Hernández, “Perspectivas del desarrollo regional desde la óptica local”, se destaca que ante la agudización de los rezagos sociales, el desigual desarrollo económico y la inseguridad pública, figuras como el municipio y la región, en su papel de gestores del crecimiento, pueden fungir como recursos que coadyuven a solventar los problemas citados.

Finalmente, en “Mirar hacia el pasado a doscientos años de ser mexicanos”, segunda reseña de esta sección, Daniela Silva Lozano sintetiza el libro *Arma la historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, coordinado por Enrique Florescano. Entre otras cosas, la autora de la reseña destaca que el libro permite reconocer, pero sobre todo comprender, diferentes pasajes en una línea de tiempo que aborda doscientos años de nuestra historia nacional.

Evolución de la alternancia: de los centros urbanos a sus periferias

Rafael Aranda*

La alternancia surgió en las zonas urbanas y metropolitanas del país, incluyendo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y de ahí se extendió a sus periferias. El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) construyeron su estrategia electoral sobre la jerarquía municipal y gobernaron un mayor porcentaje de municipios urbanos que mixtos/rurales de 1988 a 2000 —el PAN en una proporción de tres a uno y el PRD en una proporción de dos a uno—. De 1988 a 2000, los municipios urbanos con un gobierno de alternancia pasaron de 11% a 70% y los municipios mixtos y rurales de 4% a 47%. De 1976 a 2000, se puede rastrear en un mapa la alternancia a lo largo del sistema carretero federal, siguiendo seguramente los flujos socioeconómicos del sistema interurbano, e identificar un efecto dominó de las zonas urbanas a sus periferias.

Palabras clave: Alternancia, centro a periferia, municipios, zonas urbanas y metropolitanas, jerarquía municipal, cambio político, sistema carretero federal, sistema de partidos políticos, PRI, PAN, PRD, México.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología del Instituto Universitario Ortega y Gasset; maestro en Políticas Públicas de la Universidad de Duke y licenciado en Relaciones Internacionales de El Colegio de México. Autor del libro *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, publicado por el IFE, la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. Cuenta con una amplia experiencia en el sector público, privado y académico. Ha ocupado, entre otros, el cargo de secretario de Asuntos Políticos de la Embajada de México en Washington, Director general de Asuntos Internacionales de la STP, consultor de GEA y Contacto en Medios. Ha sido profesor en El Colegio de México, el ITAM, la Universidad de las Américas, el Centro de Estudios Superiores Navales y el CIDE.

Political change in Mexico emerged in the country's urban and metropolitan areas, including Mexico City and its suburbs, and moved towards their peripheries. The PAN and the PRD built an electoral strategy based on the municipal hierarchy, governing a higher proportion of urban than rural municipalities from 1988 to 2000, a three to one ratio for the PAN and a two to one ratio for the PRD. From 1988 to 2000 the number of urban municipal "opposition" governments grew from 11 to 70% while the rural governments who had experienced a non PRI government increased from 4 to 47%. From 1976 to 2000, one can identify in a map a pattern of government alternation following the federal highway system, due to the socioeconomic flows of the urban hierarchical network, and highlighting a domino effect from the urban areas to their peripheries.

Keywords: Alternation, political change, Mexico, urban and metropolitan areas, municipal governments, federal highway system, urban hierarchical network, center to periphery, party system, political parties, PRI, PAN, PRD.

Introducción

Las primeras experiencias de alternancia política en México surgieron en el ámbito municipal y, particularmente, en el urbano. Sin embargo, el alcance de la competencia electoral y la transformación de los sistemas políticos locales en este ámbito no han sido identificados con claridad.

Seguimos hablando de bipartidismos regionales PRI/PAN en el norte y PRI/PRD en el sur. Seguimos planteando que la alternancia surgió en el norte o, en el mejor de los casos, en la periferia del país, para de ahí extenderse hacia el centro. Todos estos paradigmas están sustentados a partir de ejemplos casuísticos y análisis fragmentados.

En este artículo cuestionaremos estos supuestos a partir de un análisis de las elecciones municipales desde 1976 hasta 2006.

Experiencia en materia de alternancia (1976-1988)

En los cuatro ciclos electorales municipales comprendidos entre 1976 y 1988 (ver cuadro 1), los entonces llamados "partidos de oposición"

triumfaron en 117 contiendas locales (1.2%). La mitad de estos triunfos correspondieron al PAN. Sólo en 10 municipios se repitió el triunfo de un partido distinto al PRI.

Durante este periodo no hubo alternancia en el nivel de gobierno estatal: todas las experiencias de alternancia se presentaron en el ámbito municipal.

En el mapa 1 se puede distinguir que los municipios que tuvieron experiencias de alternancia en el periodo 1976-1988 (los urbanos en gris claro y los rurales en gris oscuro) están distribuidos por todo el territorio nacional.

Sólo la región centro del país ha visto aumentar los casos de alternancia de manera sostenida (gráfica 1). Los altibajos de las otras dos regiones del país conllevan dos importantes efectos escaparate que serán catalizadores de la competencia electoral en este periodo. El primero ocurrió en la región sur con los comicios electorales de Oaxaca de 1979, y el segundo se presentó en el ciclo electoral 1982-85 con los comicios electorales de Sonora, Durango, Chihuahua y Coahuila.

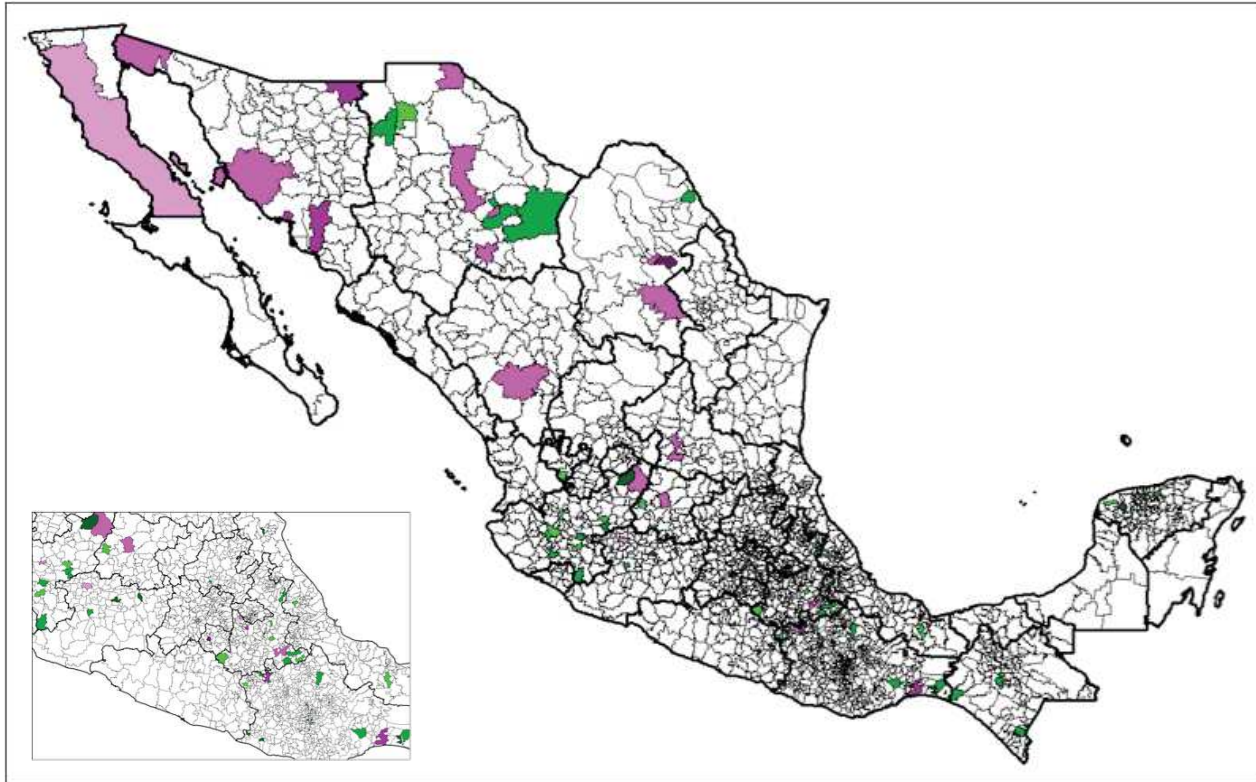
Entre 1976 y 1988, 4.5% de los municipios del país fue gobernado por un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). El impacto fue mayor en el ámbito urbano donde se rompió el dominio del PRI en 10.6% de los municipios. Entre los municipios mixtos/rurales sólo 3.8% había sido gobernado por los llamados “partidos de

Cuadro 1. Municipios que vivieron la alternancia (1976-1988)

<i>Ciclo</i>	<i>Mpios. c/alt.</i>	<i>Mpios. urb. c/alt.</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PCM</i>	<i>PARM</i>	<i>PDM</i>	<i>Otros</i>
1976-79	2	2	1	1				
1979-82	25		10	5	4	4	1	1
1982-85	47	13	34	5	2	2	4	
1985-88	43	5	18	5	2	3	2	13
Total	117	26	63	16	8	9	7	14

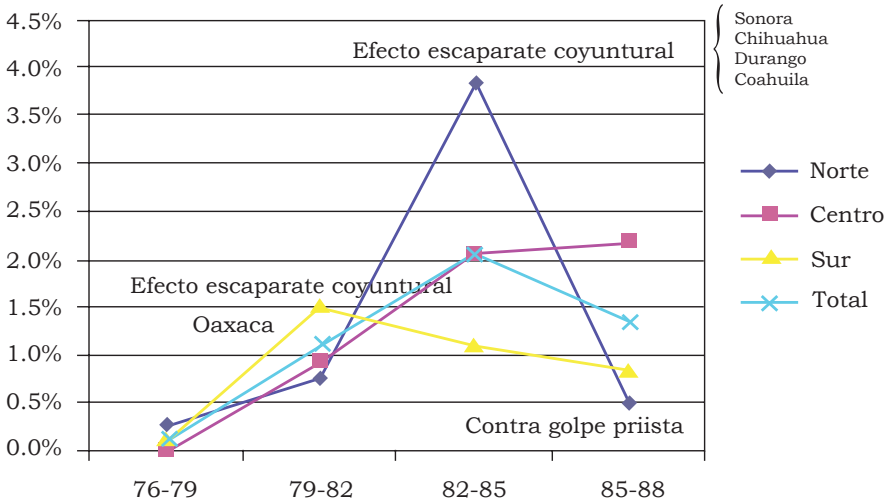
Fuente: Estimaciones propias a partir de información del Inafed.

Mapa 1. Municipios que vivieron la alternancia (1976-1988)



Fuente: Bases de datos electorales municipales del Inafed.

Gráfica 1. Municipios que vivieron la alternancia por región (1976-1988)



Fuente: Estimaciones propias a partir de información del Inafed.

oposición”. No sólo fue mayor el número relativo de municipios urbanos sino también, por ello, el porcentaje total de la población. En esos municipios urbanos vivía cerca de 3% de la población total del país, mientras que en los municipios rurales y mixtos se localizaba menos de 1%. De ahí que podamos señalar no sólo que la alternancia surgió como un fenómeno municipal sino, sobre todo, urbano.

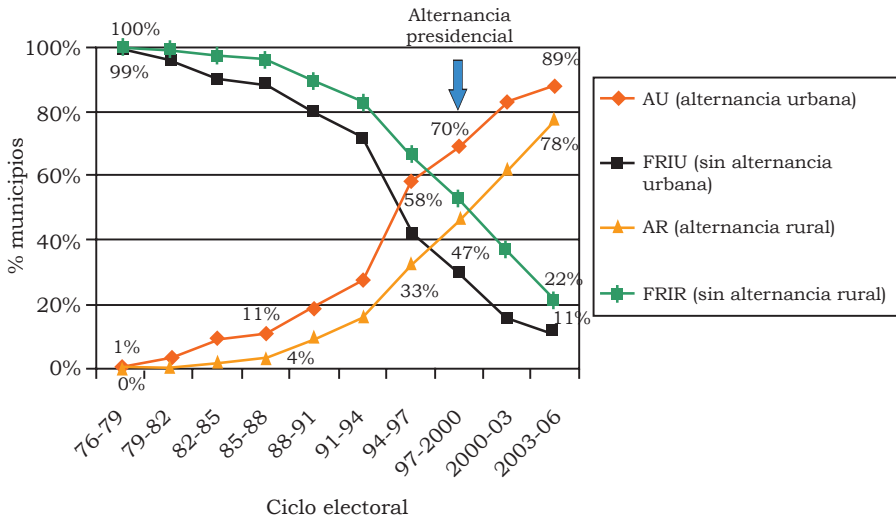
Los “partidos de oposición” lograron triunfos en elecciones municipales de 18 estados. Aunque casi la mitad de los estados era del centro, la población gobernada por la oposición en municipios norteros era de 1.8 millones, contra 1.4 millones en el centro y apenas medio millón en el sur. El PAN obtuvo triunfos en 15 de esos estados, seguido por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS) con triunfos en seis estados respectivamente; el Partido Demócrata Mexicano (PDM) en tres y el Partido Comunista Mexicano/Partido Socialista Unificado de México (PCM/PSUM) en tres. Podemos afirmar que la competencia electoral estaba fragmentada y regionalizada.

Experiencia en materia de alternancia (1988-2000)

Las elecciones federales de 1988 fueron un catalizador importante para la competencia electoral en el ámbito municipal. A partir de 1988 los triunfos de la “oposición” crecerían en forma sostenida, en particular en el ámbito urbano (gráfica 2). Los municipios urbanos que fueron gobernados por partidos distintos al PRI en por lo menos uno de los ciclos electorales locales pasaron de 11% en 1988 a 70% en 2000. Aunque en el ámbito rural el crecimiento de los municipios mixtos/rurales también fue sostenido, éste fue menor y con un arranque más tardío, de manera que para antes del 1 de julio de 2000, sólo 47% de esos municipios mixtos/rurales había tenido un gobierno no priísta.

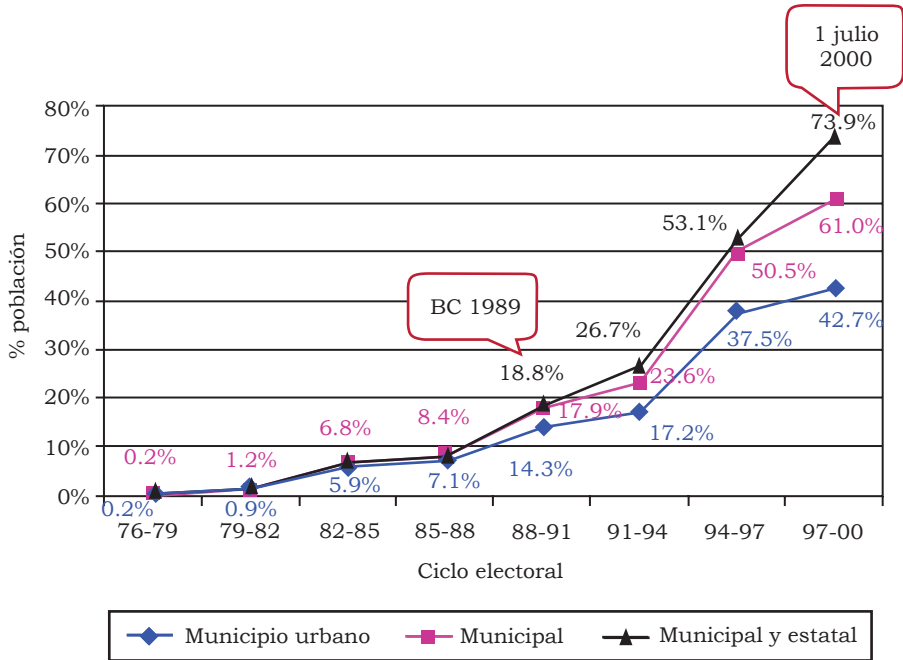
Este fenómeno se reflejó en el porcentaje de la población gobernada por “partidos de oposición”: en el ciclo electoral 1997-2000, llegó a 47% (gráfica 3). Sin embargo, para el 1 de julio de 2000, 61% de la población había tenido un gobierno municipal distinto al PRI en algún momento entre 1988 y 2000.

Gráfica 2. Evolución de la alternancia municipal



Fuente: Estadísticas electorales del Inafed y los institutos electorales estatales.

Gráfica 3. Población que vivió la alternancia en el ámbito estatal



Fuente: Estadísticas electorales del Inafed y los institutos electorales estatales.

La alternancia en el ámbito estatal fue secundaria en muchos sentidos. Para empezar, ésta apareció por primera vez en 1989, con el triunfo del PAN en Baja California. Ya en ese ciclo electoral 88-91, la quinta parte de los municipios urbanos y la décima de los municipios mixtos/rurales conocían la alternancia, pero sólo dos estados fueron gobernados por la oposición (Baja California y Guanajuato), lo cual representaba 6% de los gobiernos estatales. Dado el alto número de municipios gobernados por la oposición en esas entidades, esos triunfos incrementaron en menos de un punto porcentual la población con una experiencia de gobierno local distinto al PRI.

Este patrón se mantuvo hasta el ciclo electoral 1994-97, cuando un par de triunfos estatales del PAN, que elevaron de 6 a 12% las entidades gobernadas por la oposición, tan sólo incrementaron tres pun-

tos el porcentaje de la población que había vivido la alternancia en el ámbito local.

Pese a un incremento importante de victorias de la “oposición” a nivel estatal (ocho entidades) en el ciclo electoral 1997-2000 (gracias a lo cual se duplicó de 12 a 25% los estados que habían sido gobernados por un partido distinto al PRI), el porcentaje de población gobernada por la “oposición” subió apenas de 61% a 74%, es decir, tan sólo 13 puntos porcentuales. Cabe señalar que dos terceras partes de ese 13% corresponden a la población del Distrito Federal, que en 1997 pudo elegir por primera vez a su jefe de gobierno. Y no sería hasta el año 2000 que los habitantes de esa entidad podrían votar por los jefes delegacionales.

El 1 de julio de 2000, en vísperas de la elección presidencial, casi tres cuartas partes de la población conocía la alternancia en el ámbito local; en la mayor parte de los casos ese primer contacto con la alternancia había sido en el gobierno municipal. De ahí que podemos asegurar que el proceso de socialización del ciudadano mexicano surgió en el ámbito local, para ser precisos en el municipal urbano.

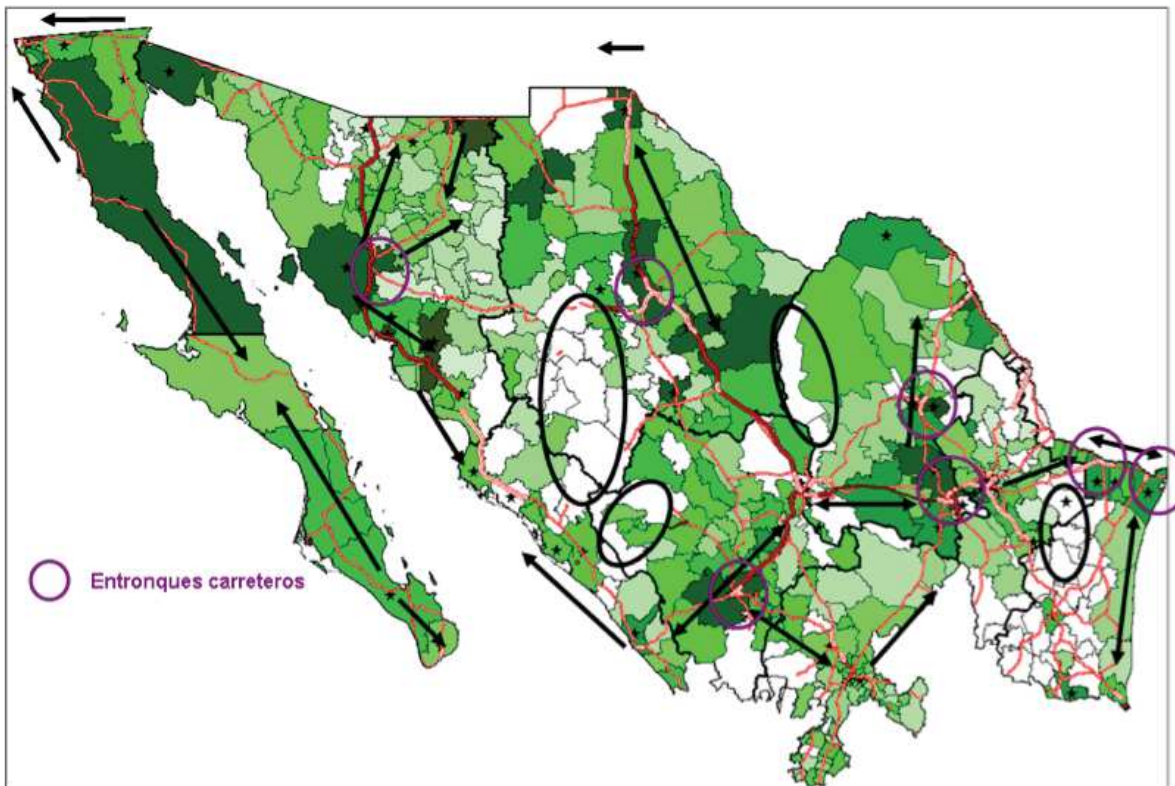
El peso de la jerarquía urbana en la alternancia

En los mapas 2, 3 y 4 se han marcado con una estrella los municipios urbanos y de color gris oscuro los municipios en los que ganó un partido distinto al PRI. Se fue utilizando una tonalidad gris más clara para identificar los municipios que, en cada nuevo ciclo electoral de tres años, fueron gobernados por primera vez por un partido que no fuera el PRI. A los mapas se les ha sobrepuesto las carreteras federales pavimentadas.

Dado que la alternancia se consolidó en el ámbito municipal urbano, no es de extrañar que se pueda observar un patrón entre triunfos de la oposición y los principales ejes carreteros (carreteras federales pavimentadas) del país (mapa 2).

En primer lugar podemos observar que los primeros municipios que vivieron la alternancia son municipios urbanos ubicados en entronques carreteros importantes y que, seguramente, fueron recepto-

Mapa 2. Ruta asfaltada de la alternancia, 1976-2006 (región norte)



Fuente: Bases de datos del Inafed, los institutos electorales estatales y *Mapdata*.

res de importantes flujos socioeconómicos del sistema interurbano. A partir de ahí podemos ver cómo las tonalidades de gris oscuro van bajando a lo largo de los ejes carreteros. Parece haber un efecto dominó de esos municipios urbanos a sus periferias. Estos patrones también pueden observarse en las regiones centro y sur del país (mapas 3 y 4).

También destaca que los municipios que se encuentran al margen de los ejes carreteros —ya sea por razones orográficas o por ser pequeños municipios mixtos/rurales con poco peso socioeconómico al interior del sistema interurbano— están en blanco, es decir, que el PRI siguió gobernándolos. Destacan los municipios en la Sierra Madre Occidental (Sonora, Sinaloa, Chihuahua); Durango; Sierra Madre del Sur (Oaxaca, Guerrero), Campeche, Quintana Roo sur, Tamaulipas, el occidente del Estado de México, la Selva Lacandona, el norte de Querétaro, el norte de Hidalgo y Nayarit.

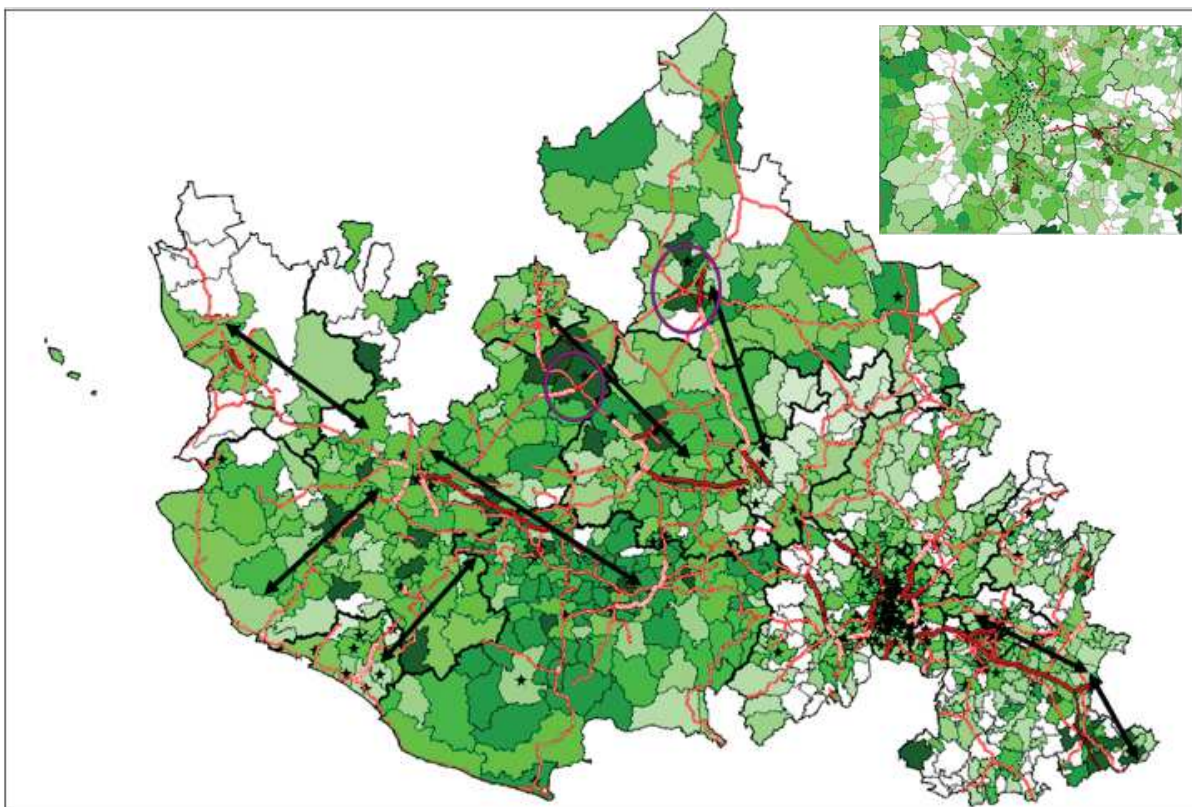
El efecto escaparate de la alternancia

La competencia electoral fue uno de los motores fundamentales del cambio... Fue el aumento dramático de la competitividad lo que permitió romper el ciclo de competitividad limitada, así como resquebrajar el sistema de partido hegemónico (Méndez, 2003:173).

Constantemente se habla del efecto de demostración de elecciones federales, estatales o municipales en otros comicios, ya sea concurrentes o subsecuentes. Las contiendas electorales y sus resultados, independientemente del ganador, pueden replantear la perspectiva y la actividad política de los habitantes de esa circunscripción electoral, de los municipios o estados aledaños e, incluso, de la población nacional en general respecto al valor del voto o a los alcances y límites de la alternancia.

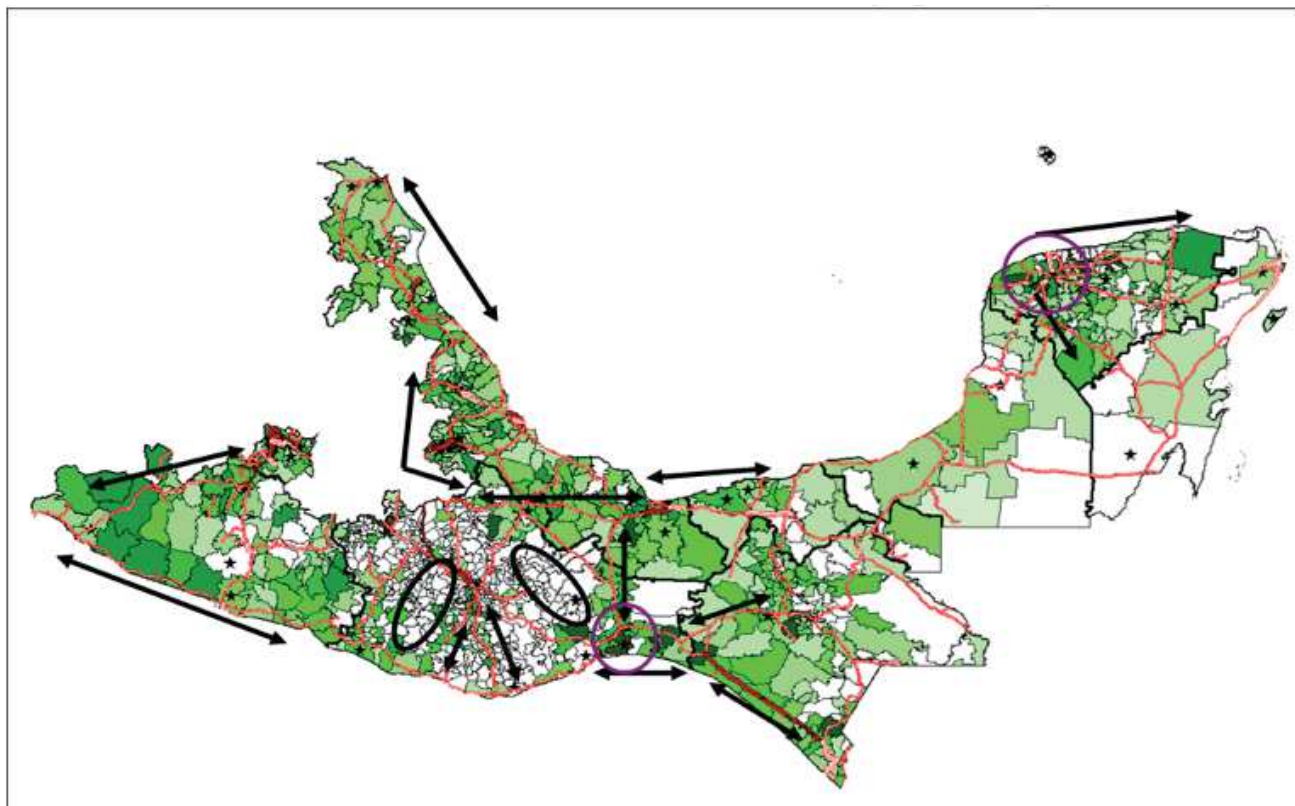
Desde la perspectiva de la construcción de la alternancia en el ámbito federal a varias elecciones se les reconoce ese efecto escaparate. Destacan los triunfos de la izquierda en Juchitán y los municipios oaxaqueños aledaños a partir de 1971; las victorias del PAN en las elecciones municipales en el norte, en particular en Chihuahua, en

Mapa 3. Ruta asfaltada de la alternancia, 1976-2006 (región centro)



Fuente: Bases de datos del Inafed, los institutos electorales estatales y *Mapdata*.

Mapa 4. Ruta asfaltada de la alternancia, 1976-2006 (región sur)



Fuente: Bases de datos del Inafed, los institutos electorales estatales y *Mapdata*.

1985; los triunfos de las elecciones estatales de Baja California (1989), Distrito Federal (97) y Chihuahua (98) del PAN, del PRD y del PRI respectivamente; y las elecciones federales de 1988 y 1997.

Este efecto de demostración también existe a nivel local. Contien- das electorales locales pueden ejercer un efecto escaparate en mu- nicipios aledaños, en particular si estos últimos son sujetos de las fuerzas socioeconómicas del primero. Y aunque no se perciba este efecto de demostración de manera individual en el contexto nacional, no por ello dejan de tener un impacto en el ámbito regional y, en forma agregada,¹ en el ámbito nacional.

El concepto de *nacionalización de la política local* puede ser útil para explicar tanto la interrelación de la política nacional y la local como los efectos demostración (Carrillo *et al.*, 1989, y Aranda, 2004: cap. 3). Este marco teórico subraya el proceso de homogeneización de los sistemas políticos locales y el secuestro de las contiendas electora- les locales por parte de los actores y las cuestiones nacionales.

Durante el periodo 1988 a 2000, se politizaron las elecciones mu- nicipales. Los partidos concentraron sus campañas en el tema de la alternancia. Cada contienda electoral municipal era planteada como una oportunidad para continuar avanzando en la lucha contra el par- tido hegemónico y a favor de la democracia. Y al convertirse la alter- nancia en el fin último, se desdibujaron las plataformas electorales y las posiciones ideológicas en las campañas locales. Esto flexibilizó el efecto escaparate al inducir el voto del ciudadano por aquel partido que tuviera mayor posibilidad de derrotar al PRI y conseguir un cambio.

El efecto escaparate puede tener uno o más puntos de origen: no es necesariamente lineal y puede traslaparse con otros efectos esca- parate simultáneos. Por lo general su punto de origen es un municipio urbano y sigue el trayecto de los ejes carreteros (jerarquía urbana).

En los mapas mencionados se pueden observar 59 efectos esca- parate donde el punto de origen es uno o más municipios urbanos.²

¹ Baste recordar el impacto que tuvieron entre 1997 y 2000 los artículos periodísticos que señalaban el creciente número de capitales de los estados en los que el PRI había sido desplazado.

² Los efectos escaparate urbanos están señalados con círculos y semicírcu- los negros.

También se identificaron 15 efectos escaparate rurales³ donde la primera derrota del PRI ocurre en los municipios mixtos/rurales periféricos a uno urbano.

Los efectos escaparate con punto de origen urbano son cuatro veces más frecuentes que aquellos que tienen como punto de origen un grupo de municipios rurales o mixtos. También destaca que 64 municipios urbanos (3% de los municipios⁴) tuvieron probablemente un efecto de demostración o de arrastre sobre cerca de 880 municipios (43 % de los municipios). Un efecto multiplicador 13 veces mayor al número original.

Sólo 45 municipios urbanos (menos de la quinta parte) estuvieron al margen de los efectos escaparate urbanos. En 21 de ellos no hubo alternancia y en los restantes 24 (1.1% de los municipios del país) donde hubo alternancia, ésta se puede atribuir al efecto escaparate de aproximadamente cien municipios mixtos/rurales aledaños. Un efecto multiplicador de 0.5.

El efecto escaparate urbano es muy claro en las regiones norte y centro del país. En el sur es un efecto dividido, donde el número de efectos de demostración urbanos es sólo ligeramente superior a aquellos con punto de origen rural; sin embargo, los efectos escaparate de municipios urbanos en la región sur inciden probablemente en la alternancia de más de doscientos municipios, mientras que los efectos escaparate de municipios mixtos/rurales impactan en menos de 50 municipios.

La alternancia en el centro (zmcM)

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (zmcM) fue una de las entidades de mayor actividad de la oposición. En los setenta, el Distrito Federal era una de las pocas entidades en donde la oposición ganaba diputaciones federales. Esto no es de extrañar ya que, como

³ Los efectos escaparate rurales están señalados en los mapas con círculos gris.

⁴ No se incluyen los municipios donde el cabildo es electo por “usos y costumbres”.

bien lo señalaba Juan Molinar Horcasitas (1991), los partidos de oposición eran partidos de “asfalto”. Y efectivamente, como ya lo hemos señalado, los triunfos de esos partidos de “asfalto” se concentraron en los municipios urbanos, siguiendo los flujos socioeconómicos de la jerarquía urbana.

Si la jerarquía urbana, dominada por las zonas metropolitanas y los corredores urbanos, marcó la pauta de la alternancia municipal, ¿por qué se mantiene la percepción de que la transición se construyó de la periferia al centro?

En primer lugar por el gran interés que generaron —particularmente en la academia— las elecciones locales de Chihuahua en 1985 y las elecciones estatales de Baja California de 1989. En segundo lugar, por el estado de excepción del Distrito Federal, donde por años la normatividad no permitió elecciones de carácter municipal o estatal y frenó la potencial competencia electoral y la alternancia de las autoridades locales. No fue sino hasta 1988 que los capitalinos pudieron elegir representantes de una asamblea legislativa; en 1997 que pudieron elegir Jefe de Gobierno; y en 2000 que eligieron jefes delegacionales. De modo que, por años, la competencia electoral en el ámbito local no fue tan palpable.

Sin embargo, hay suficientes elementos para argumentar que la competencia electoral y la alternancia no surgieron del norte o de la periferia hacia el centro. De manera paralela a la revolución que aparentemente estaba surgiendo en el norte del país, en el centro también encontramos estas semillas de efervescencia política y rechazo a la hegemonía del PRI, ya que “la ciudad de México era el centro de acción de los partidos políticos nacionales, los cuales a imagen y semejanza de la estructura política del país, tienen una constitución fuertemente centralizada” (Peschard, 1995:70).

Jacqueline Peschard señalaba en 1995 que el voto en el Distrito Federal era la punta de lanza de la erosión priísta y lo sustentaba señalando que la votación del conjunto de partidos de oposición en la entidad, de 1946 a 1988, era en promedio 20% más alta que la registrada nacionalmente. De 1988 a 1994 esta diferencia se redujo a la mitad, cuando la oposición empezó a extenderse en otras zonas del país.

También concluye que a partir de 1988, a raíz del movimiento cardenista, existían condiciones efectivas y permanentes de competitividad y pluripartidismo (Peschard, 1995:77-94).

Juan Reyes del Campillo señala que entre 1979 y 1985 empezó la caída del voto del PRI, por abajo del 60% en cinco entidades: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México y Jalisco (Reyes, 2005:207). Asimismo, destaca que en las elecciones federales de 1988, Cuauhtémoc Cárdenas ganó las elecciones presidenciales en el Distrito Federal, el Estado de México y Baja California; y que el PRI estuvo en el umbral de la derrota en Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Morelos (Reyes, 2005:208). Con excepción del Baja California, todos eran estados del centro y sur.

Nosotros agregaríamos que en las elecciones de 1988, las entidades donde más distritos federales ganó la oposición en términos absolutos y relativos fueron Michoacán, Distrito Federal,⁵ Jalisco y Morelos. En esas mismas elecciones federales el Frente Democrático Nacional (FDN) ganó las senadurías de Michoacán y el Distrito Federal.

Juan Reyes Campillo también nos aporta otros indicadores de la alta competencia electoral en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En las elecciones federales de 1991 y 1994, las únicas entidades donde el número efectivo de partidos indicaba una competencia tripartidista ($Nep > 3$) eran el Distrito Federal y el Estado de México (Reyes, 2005:223).

Como bien señala Jacqueline Peschard, la ciudad de México era terreno fértil para los cambios en la arena político-electoral por razones estructurales (como los procesos de urbanización) y elementos coyunturales —como el terremoto de 1985 que llevó a los movimientos sociales a dejar atrás su recelo tradicional frente a los partidos políticos y articularse a la actividad electoral (Peschard, 1995:132).

La competencia electoral estuvo acotada artificialmente por tanto tiempo, que cuando finalmente se permitieron elecciones locales en el Distrito Federal, la alternancia —a diferencia de las otras entidades—

⁵ En el Distrito Federal la oposición ganó 17 de las 40 diputaciones federales, mientras que en Michoacán ganó 12 de las 13. Cabe señalar que en la capital la coalición del FDN fue prácticamente inexistente en la elección de diputados (Peschard, 1995:135).

llegó de manera tajante. En 1997, el PRD ganó la jefatura de gobierno con 48% de los votos, casi el doble de los que obtuvo el PRI y el triple de los que ganó el PAN. En 2000, cuando se celebraron las primeras elecciones de jefes delegacionales, el PRI no ganó ninguna delegación del Distrito Federal.

Si en 1988 la legislación hubiera permitido elecciones locales, la alta competencia electoral que ya era palpable seguramente habría llevado a la alternancia en varias de las jefaturas delegacionales en el Distrito Federal y, posiblemente, al primer gobernador (Jefe de Gobierno) de oposición. La transición mexicana habría estado marcada por el gran efecto escaparate del Distrito Federal en las elecciones de 1988 y el paradigma dominante propondría que la alternancia fue avanzando del centro a la periferia.

En el mapa de los efectos escaparate de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se puede observar que la alternancia aparece primero en la zona conurbada del Estado de México⁶ y va avanzando hacia la periferia de la ZMCM y, en 2000, captura en su totalidad al Distrito Federal. Sin embargo, si sacamos de la ecuación al Distrito Federal (dada su situación anómala derivada de su estado de excepción en materia de elecciones locales), se observa en el mapa claramente el efecto escaparate de la ZMCM a la periferia.

También se observa una temprana alternancia en los municipios urbanos que son punto de destino de fin de semana de los capitalinos,⁷ aunque no en los municipios no urbanos.⁸ Este fenómeno confirma que el Distrito Federal tenía un efecto de demostración sobre municipios periféricos —mucho más intenso para los municipios que dentro de la jerarquía urbana son receptores de los flujos socioeconómicos de la capital del país—. También confirma que la alternancia va de la mano con los procesos de urbanización, de ahí que los municipios urbanos de fin de semana fueran campo más fértil que los mixtos o rurales para el efecto escaparate del Distrito Federal.

⁶ En 1988 el PAN gana la alcaldía de Cuautitlán.

⁷ Valle de Bravo, Cuernavaca, Cuautla, Xochitepec, Tepoztlán y Yautepec.

⁸ Tequisquiapan y San Miguel Regla.

Conclusiones

Como señala Mauricio Merino en su libro *La transición votada*, el cambio político en México fue gradual y estuvo inserto en un marco institucional. Surgió y se consolidó en el ámbito municipal, sobre todo en los municipios urbanos, a lo largo de todo el país.

Sin dejar de reconocer que los comicios municipales de Chihuahua en 1985 y estatales de Baja California en 1989 significaron un importante efecto escaparate coyuntural, no podemos olvidar los triunfos de la oposición en el ámbito local en esos años en Jalisco, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Yucatán en esos mismo años, ni soslayar por lo tanto que la alternancia surgió en municipios a lo largo de todo el país.

El cambio político se fue consolidando en el ámbito municipal. Hacia el 1 de julio de 2000, 61% de la población conocía la alternancia a partir de experiencias en el ámbito municipal. Si a ello agregamos las experiencias de gobierno estatal, el porcentaje de población gobernada por un partido distinto al PRI sube 13 puntos porcentuales para llevar el total a 74% de la población.

Como señala Jacqueline Peschard (1995:134), el Distrito Federal confirmó su plataforma pluripartidista desde 1988, caracterizándose como la entidad que consistentemente tenía el mayor número de partidos compitiendo en las elecciones federales. Y era en la capital donde muchos de los partidos de “oposición” obtenían porcentajes más altos de votación en comparación con el resto de las entidades del país.

El PAN y el PRD construyeron su estrategia electoral sobre la jerarquía municipal, independientemente de si lo hicieron como parte de una estrategia consciente o como resultado de limitaciones de su estructura. Tanto el PAN como el PRD gobernaron un mayor porcentaje de municipios urbanos que mixtos/rurales de 1988 a 2000 —el PAN en una proporción de tres a uno y el PRD en una proporción de dos a uno (Aranda, 2004:359).

La estrategia del PAN se concentró en los principales municipios urbanos del país, en particular las ciudades capitales de los estados y la zona conurbada del Estado de México al Distrito Federal. Por su parte, el PRD construyó su estrategia a partir del oriente de la Zona Metro-

litana de la Ciudad de México, el Distrito Federal, así como municipios urbanos en Morelos, Michoacán y Veracruz, entre otros.

De 1976 a 2000, la alternancia se extendió por toda la República Mexicana, con excepción de Quintana Roo. La alternancia se puede rastrear a lo largo del sistema carretero federal, siguiendo seguramente los flujos socioeconómicos del sistema interurbano. Surge principalmente en municipios urbanos y de ahí se multiplica en el marco de la jerarquía urbana, resultado del efecto de demostración de esos municipios urbanos sobre los municipios aledaños, sus periferias.

En resumen, a partir de los elementos aportados en este trabajo, podemos desechar los paradigmas que ven el avance de la alternancia del norte al centro o de la periferia al centro. La alternancia surgió en las zonas urbanas y metropolitanas del país, incluyendo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y de ahí se extendió a sus periferias. Este camino fue compartido tanto por el PAN como por el PRD.

Estudiar la alternancia y la transición desde una perspectiva municipal en lugar de estatal o nacional nos da una visión más precisa del camino de la democracia. Plantear que la alternancia avanzó de la periferia al centro o del norte al centro, le da al Distrito Federal un papel secundario en el proceso de democratización, lo mismo que al partido que tiene a dicha entidad como eje de su estrategia electoral: el PRD.

En un país en el que se perfila un sistema tripartidista a nivel nacional y donde la última elección presidencial fue una cerrada contienda entre los candidatos presidenciales del PAN y del PRD, los análisis basados en datos agregados a nivel estatal nos muestran un país dividido en dos grandes regiones: la norte con un bipartidismo PAN/PRI y el sur con un bipartidismo PRD/PRI. Esto ha llevado a muchos académicos y políticos a retomar el paradigma de los bipartidismos regionales que explicaba el predominio del PRI en los ochenta.⁹ Asumir este paradigma nos obliga a definir al PAN y al PRD como partidos regionales —no nacionales— y a preguntarnos cómo fue que dos partidos regionales pudieron desplazar al PRI —el único partido nacional— a una tercera posición.

⁹ El PRI era el único partido nacional mientras que los demás partidos eran en la realidad partidos regionales, con registro nacional.

Esta potencial contradicción se resuelve con un análisis de corte municipal. Una aproximación subnacional nos señala que la mitad de los municipios urbanos ya era sistema competitivo tripartidista o multipartidista en 2000 (Aranda, 2004), y las dos terceras partes en 2006. Estos municipios urbanos, que concentran dos terceras partes de la población nacional, hacen del PRI, PAN y PRD partidos nacionales no sólo en términos de votos sino también de presencia nacional.

En un artículo reciente, Wayne Cornelius señalaba su preocupación por la yuxtaposición de espacios políticos plurales y enclaves autoritarios como una potencial restricción a la democratización (Cornelius, 2003:262). Sin embargo, la evidencia empírica apunta a que esos espacios plurales surgieron en los municipios urbanos: los que concentran a la población nacional, los polos de desarrollo regional y los que ejercen un importante efecto de demostración en sus periferias. De ahí que los cambios demográficos y los procesos de urbanización tengan un papel clave en la consolidación de la democracia en México —acotando el peso de los enclaves autoritarios, primordialmente rurales.

Bibliografía

- Aranda, Rafael (2004), *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Porrúa, IFE, LIX Legislatura.
- Carrillo, Ernesto *et al.* (1989), “Alcances y límites de la nacionalización de la política local: un marco conceptual para el análisis del caso español” (mimeo).
- Cornelius, Wayne (2003), “Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana”, en Reynaldo Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México.
- De Remes, Alain (2000), *Does Local Democracy Matter*, Cuadernos de Trabajo 132, México, CIDE.
- Elizondo, Carlos *et al.* (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido*, México, Océano.

- Méndez Hoyos, Irma (2003), Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, CIDE, pp. 139-182.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Peschard, Jacqueline (1995), *Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994*, tesis de doctorado, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- Reyes del Campillo, Juan (2005), “Elecciones y transformación del sistema de partidos”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle *et al.*, *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México, UAM, SOME, Universidad de Guanajuato.

Alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano

*Gabriela Fuentes Reyes**

*Pedro Daniel García Muciño***

México ha transitado de forma accidentada del presidencialismo característico del siglo xx, a la aplicación de los preceptos legales acordes al sistema presidencial que nuestra Constitución consagra; suceso que se dio con la alternancia electoral de los partidos en el poder, sin dejar completamente de lado las tradiciones y figuras del modelo anterior. Buscar alternativas parlamentarias para el sistema presidencial mexicano es un tema que requiere amplitud de miras respecto del cambio constitucional y político, que parte de dos necesidades comunes: la gobernabilidad democrática dentro de la pluralidad política y la racionalización del poder, que desemboque en un reequilibrio entre poderes.

Palabras clave: Alternancia, presidencialismo, parlamentarismo, alternativas, sistema de gobierno, gobernabilidad.

Mexico has accidentally undergone from the particular Mexican presidentialism of the twentieth century, to the specific application of the legal precepts of the presidential system that our Constitution

* Candidata a doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Cuerpo Académico en Estudios de Derecho Social, Procesos Sociales y Políticos. Correo electrónico: gafure@hotmail.com

** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y egresado de la maestría en Derecho en la misma Universidad. Subdirector de Estudios y Derechos de la Juventud del Instituto Mexiquense de la Juventud. Correo electrónico: pedro_daniel1@hotmail.com

establishes. All these events took place after the parties' electoral alternation in power, without disregarding the traditions and figures of the previous model at all. Looking for parliamentary alternatives that strengthen the Mexican presidential system. is a subject that requires an open mind regarding the constitutional and political change which share two common needs: democratic governance in political pluralism and the rationalization of the power leading into a re-balance between powers.

Keywords: Alternation, presidentialism, parliamentarism, alternatives, government system governance.

Introducción

Durante décadas México ha enfrentado una constante búsqueda por normalizar su vida democrática, un proceso que se vio acelerado en los últimos años del siglo xx, pero que no ha encontrado su cabal realización durante la primera década del siglo xxi. Este transitar, no pocas veces accidentado, encontró como común denominador las reiteradas reformas electorales, en cuyo seno se han articulado pactos y transformaciones tanto de naturaleza política como de índole económica y social. Estas innovaciones se caracterizaron por un proceso de apertura gradual, que creyó encontrar en la legítima competencia y el respeto de los resultados electorales el mejor camino para consolidar una democracia, misma que ha sido incipiente desde nuestra formación como país en el siglo xxi.

En consecuencia, la transición mexicana centró su actuar en las reformas electorales, con un proceso gradual que garantizaría el respeto a la voluntad de los electores y la alternancia de las fuerzas políticas en los gobiernos. Adicionalmente, apostó por un sistema que, combinando el sistema mayoritario y el proporcional, repartiera entre las fuerzas políticas los escaños parlamentarios “garantizando” la presencia de las mayorías y minorías en los congresos, razonamientos que son comprobables al hacer una sencilla revisión de las reformas electorales desde 1977 hasta 2007; cada una de las cuales con diferentes intensidades y estrategias apostaron por legitimar la democracia mexicana al transparentar las elecciones, respetando los

resultados y resolviendo los conflictos electorales por medio de los canales institucionales creados para ello. Como señala Mauricio Merino (2003), nuestra transición fue una *transición votada*, que apostó por la reforma electoral como camino para consolidar la democracia.

Este repaso trascendente para nuestra vida como país dejó de lado variables o desviaciones que el mismo sistema electoral podría traer consigo, particularmente cuando la competencia fuese tan cerrada (como la elección presidencial de 2006) o los actores, olvidando la tradición institucional, desconocieran los resultados electorales, generando desconfianza en los comicios y obligando a un actuar dividido que entorpeciera o bloqueara los acuerdos, lo que ha sido una realidad reiterada en el sistema político mexicano, que por centrar su actuación en la vida electoral olvidó modificar otros elementos concurrentes que no son menos importantes, tal es el caso de la forma de gobierno, la cultura política o los medios para construir y propiciar acuerdos sociales.

Frente a este escenario, resulta conveniente entender que todo sistema político requiere de insumos y elementos que le compongan, cuyo engranaje es indispensable para lograr estadios deseables de eficacia y eficiencia. Los elementos que se integran, se sobreponen o contraponen en un mismo espacio, compitiendo no pocas veces entre sí, pero otras tantas favoreciendo su desarrollo. Los elementos más destacables son el sistema electoral (las reglas para la legítima competencia), el sistema de gobierno (las reglas para el funcionamiento del Estado) y la cultura política (las reglas, escritas o no, para construir acuerdos y lograr objetivos).

En tal suerte, el sistema político mexicano ha cimentado su desarrollo en el sistema electoral, dejando o limitando al sistema de gobierno y mutando en distintas variables a la cultura política, la cual, si no ha involucionado hacia el desorden y el conflicto, tampoco ha mostrado un rostro más eficiente y capaz fuera de la arena electoral.

Esta difícil realidad encuentra eco en diversas opiniones que a lo largo del tiempo han pugnado por no dejar en manos únicamente de la contienda electoral los destinos del país, tal es el caso de Nohlen (1991), Linz (1990/1997), Valenzuela (1997), Mainwaring y Shugart (1997), Sartori (2001), Carpizo (2004), Valadés (2005) y Ackerman

(2007), o recientemente de Jorge Castañeda, Héctor Aguilar Camín, María Amparo Casar o José Córdoba (2009). De igual manera, resulta puntual señalar la reciente propuesta en materia de reforma política presentada por el presidente Calderón, que ha sido recibida de forma ambivalente pero que ha propiciado un renovado debate sobre el tema.

Por ello este artículo explora diversas opciones respecto de nuestro sistema de gobierno, desde qué sistema de gobierno queremos, cuál es la situación actual de nuestra forma de gobierno, hasta cómo podemos trascender la parálisis de nuestras instituciones, utilizando como medio una serie de propuestas que recurriendo a las bondades del sistema parlamentario pudieran inscribirse en México.

¿Qué tipo de sistema queremos?

Posiblemente el tema central del debate jurídico, político y social sobre nuestro régimen político, es la pregunta esencial para comprender este trabajo: ¿qué tipo de sistema queremos? A partir del inicio de la llamada “tercera ola democrática”, la preocupación por el régimen político, confundido con el sistema de gobierno, se hizo presente. La disyuntiva se planteó desde una visión excluyente: ¿presidencialismo o parlamentarismo?

En principio, debemos tener presente un serio debate intelectual marcado por dos vías. Por un lado, algunos analistas (Linz, 1990; Valenzuela, 1997; Mainwaring y Shugart, 1997) manifiestan que las razones del fracaso de las democracias latinoamericanas entre los años cincuenta y setenta se dio por causa de las deficiencias inherentes al presidencialismo, argumentando como diagnóstico que si las democracias en América Latina deseaban sobrevivir era necesaria una *segunda transición*, pasando de un régimen presidencial a uno parlamentario.

En contraparte, otros expertos (Nohlen y Fernández, 1991; Mainwaring y Shugart, 1997) señalan que los gobiernos presidencialistas tienen también sus propias ventajas, considerándolos como sistemas que dan más opciones a los votantes. En este debate aún inconcluso sigue siendo difícil demostrar si el presidencialismo supone mayor riesgo para una política democrática, a diferencia del parlamentarismo.

mo contemporáneo. Por otra parte, el parlamentarismo tampoco logró obtener, hasta ahora, un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en América Latina.

Jorge Carpizo (2004) dice que de la discusión doctrinal sobre las ventajas e inconvenientes de los sistemas parlamentarios y presidenciales, han surgido como consecuencia los cambios políticos, económico y sociales vividos especialmente por los países latinoamericanos y los poscomunistas de Europa del Este durante las últimas décadas del siglo xx. La principal idea provino de estudios —esencialmente estadísticos— que concluían que mientras en los años sesenta y setenta ciertas democracias presidenciales fracasaban, las parlamentarias mantuvieron su estabilidad, desprendiéndose con ello la suposición de que el sistema de gobierno va emparejado con la estabilidad o inestabilidad del mismo.

Una útil referencia es la visión del politólogo Juan Linz (1997), considerado el defensor y promotor de las ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencial. Su tesis se basa en concebir que una democracia presidencial pueda ser estable, aunque sus probabilidades en este sentido sean efectivamente poco reales. Por ello, una vez que analiza ambos sistemas opta por exponer sus argumentos en favor del modelo parlamentario, reconociendo que estos sistemas no siempre garantizan la estabilidad, pero sí facilitan la flexibilidad indispensable para los difíciles pasos de la transición democrática.

Las reflexiones de Linz han sido tanto aplaudidas como discutidas, y analistas de todos los orígenes han hecho duras críticas a sus propuestas. Tal vez la crítica más sentida se centre en la premisa de su estudio: el parlamentarismo; el cual considera a este sistema de gobierno como un factor primordial para lograr gobiernos estables, olvidando que la inestabilidad responde al cúmulo de factores intrínsecos al país tales como la desigualdad social, la pobreza, la carencia de educación, el crecimiento económico, la cultura cívica, los rezagos sociales, etcétera.

De igual forma, el tema de la estabilidad es refutable al comprender que los gobiernos presidenciales han gozado de ésta, por características internas —discutible— pero evidentes. Finalmente, la posibilidad de abordarlo en nuestros países resulta novedoso, al carecer de referentes claros al respecto, perdiendo así la objetividad necesaria frente al tema.

Por su parte, a inicios del milenio Bruce Ackerman (edición en español 2007) planteó la figura del *parlamentarismo acotado* como una estructura prometedora para el futuro desarrollo de la división de poderes. Rechazó de tajo la figura presidencial norteamericana, transitando a un modelo donde los poderes del parlamento son vigilados y tienen contrapeso frente otras instituciones de autogobierno democrático, incluyendo referendos populares y representatividad municipal en las instancias federales (Ackerman, 2007:21).

En contrasentido, otros actores apuntan a la conveniencia del sistema presidencial. Destacamos las aportaciones de Dieter Nohlen y Mario Fernández (1991) cuyas ventajas más evidentes son planteadas de la siguiente manera: *a)* los sistemas presidenciales ofrecen al votante más alternativas electorales, permitiéndole escoger un jefe de Estado y representantes que reflejen mejor sus preferencias específicas; *b)* estos sistemas proporcionan a la ciudadanía un mecanismo más directo para exigir que sus gobernantes rindan cuentas y expresen sus preferencias en cuanto a políticas gubernamentales; *c)* en los sistemas presidenciales dan a los legisladores mayor libertad para discutir diferentes opciones políticas, ya que la oposición no pone en peligro la supervivencia del gobierno, ni éste corre el riesgo de una nueva convocatoria a elecciones; *d)* se establecen mandatos presidenciales fijos, pues el sistema presidencial puede resultar más estable que el parlamentario, en el que en ocasiones un gobierno de coalición viable puede ser difícil de sostener.

Como sucede con Linz, estas ideas son ampliamente discutibles, especialmente por la experiencia latinoamericana donde el Ejecutivo ha desequilibrado al resto de los poderes, desarrollando un pronunciado presidencialismo. Al mismo tiempo, merece atención en términos prácticos, ya que pese a la afinidad de sectores académicos hacia los gobiernos parlamentarios, sólo un par de países consideró seriamente dichas propuestas para modificar su diseño constitucional: Brasil y Argentina.¹

¹ Brasil sometió a plebiscito, en 1993, su forma y sistema de gobierno, entre monarquía o república, y sistema parlamentario o presidencial, optando mayoritariamente por las segundas. En Argentina las reformas de 1994 se inclinaron por un sistema presidencial atenuado, creando la figura de jefe de gabinete a nivel constitucional.

En México durante largo tiempo se ha dado una lógica en el tema, bajo una disyuntiva por demás contradictoria e irreconciliable: presidencialismo (estabilidad política) frente al parlamentarismo (inestabilidad política). El debate constitucional tiene sus antecedentes en el ejercicio híbrido creado —tal vez sin proponérselo— por la Constitución de 1857, experiencia que influyó fuertemente al Constituyente de 1917 al abrir dos frentes: por un lado aquellos que deseaban un presidente fuerte para evitar una nueva dictadura; y aquellos diputados a favor de una distribución del poder en el Congreso, con un arreglo más elaborado que en 1857 plenamente parlamentario (Hurtado, 2001).

Como es evidente, la balanza se inclinó hacia los primeros, pero las ideas parlamentarias rondaron durante largo tiempo nuestro sistema. Por ejemplo, en 1920 se planteó incorporar el veto de censura para el nombramiento de secretarios y subsecretarios, lo mismo sucedió en 1921 con la propuesta del Partido Liberal Constitucionalista que era más una afrenta al liderazgo de los caudillos posrevolucionarios que una seria idea de implantar el parlamentarismo en nuestro gobierno (Valadés, 2005).

Lo interesante de confrontar estas tesis es la posibilidad de centrar nuestro debate nacional en las ventajas o desventajas de un sistema que durante décadas fue dado por válido y único en nuestro continente. Al mismo tiempo nos permite dimensionar la discusión, no en la idea única de debilitar al Ejecutivo para fortalecer al Legislativo en la búsqueda de equilibrio entre poderes, sino en la construcción de un nuevo régimen político que advierta variables conjuntas para dar una solución adecuada.

Con lo anterior no se trata de sustituir actores y mantener las mismas prácticas, reeditar las viejas o desmontar un tradicional centro de poder para crear otro nuevo, hacerlo para el caso mexicano sería tanto como trasladar el poder de la *presidencia imperial* a un *Congreso dictatorial* (Hurtado, 2001).

Un tema constante en nuestro debate del sistema de gobierno es la adopción de *sistemas híbridos*, como lo son el sistema semipresidencial o semiparlamentario. En este sentido, las propuestas fluyen y se confunden entre ellas, algunas tienen que ver con el incremento de

poder del Legislativo, sin modificar el sistema de gobierno presidencial, teniendo de esta forma un Congreso fuerte con una presidencia “acotada”.

El concepto, a decir de Cárdenas Gracia (1996), es centrar la discusión en los siguientes aspectos: 1) la determinación de un sistema semipresidencial o de uno parlamentario semejante al alemán o español; 2) en caso de que se mantuviese el sistema presidencial, efectuar la reforma del Poder Legislativo para fortalecerlo, especialmente en las áreas de control.

Una confusión que deseamos dejar en claro son las figuras dentro del sistema; es decir, cuando se tiene un primer ministro como jefe de gobierno políticamente responsable ante el Congreso y un jefe de Estado elegido por sufragio universal, estamos ante un régimen semipresidencial, en cambio, si se tiene un jefe de gabinete responsable administrativo del gobierno, coexistiendo con un jefe de Estado y de gobierno elegido por votación popular, en nada altera la naturaleza del régimen presidencial.

Una propuesta a favor del modelo semipresidencial en México es la de Porfirio Muñoz Ledo (2004) al señalar su inclinación por un *sistema semipresidencial*, no híbrido, consecuente con nuestra tradición constitucional y en especial con nuestra tradición federalista. Un ejecutivo de dos órbitas: la del jefe de Estado y la del gobierno con su propia jefatura, sin perder de vista que el sistema semipresidencial en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y del sistema parlamentario, pero no un sistema propiamente mixto o híbrido; lo anterior por sucederse según la mayoría posible en el Congreso a alguno de los extremos (Linz, 1997), opinión que compartimos.

En síntesis, tomamos como elemento conductor de nuestro análisis la visión de Sartori (2001) que respecto a cuestiones institucionales hace una pregunta fundamental: ¿sabemos qué reformar, y cómo lo vamos a hacer? La coyuntura —como dice Carpizo (2004)— es comprender si tenemos claro qué debe cambiarse, y especialmente cómo. El riesgo en la mayoría de los casos es desconocer la respuesta a estas preguntas y reformar o cambiar sólo por cambiar, sin entender con amplitud la realidad jurídica, económica y social de donde se pretende ejecutarla.

Reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano: entre el *impasse* y la discordia

Para comprender nuestro sistema presidencial actual, con sus limitantes e inconsistencias, es necesario tener en cuenta que nuestro país transitó del presidencialismo extremo o hiperpresidencialismo a un sistema presidencial en estricto sentido, lo que representó y sigue significando uno de los retos más trascendentes rumbo a la regularidad democrática.

No hay que perder de vista que en su momento la adopción del régimen presidencial tuvo amplios antecedentes históricos y políticos, e incluso de carácter social que se han acentuado a lo largo de los años; del mismo modo ha respondido a las necesidades de liderazgo que se han presentado en nuestra historia, incluso adecuándose a las formas particulares de conducción del país, como sucedió en los últimos setenta años o en los años de alternancia política.

México vive un momento histórico donde la pluralidad es la nota principal. Al transitar de una relativa unidad nacional a la caracterización de las diferencias, los rezagos económicos, la desigualdad social y la pobreza hacen más evidente nuestras distancias. La libertad política permite a todos tomar partido, fijar posturas y tener una opinión válida sobre nuestras alternativas como país.

Esta pluralidad, encauzada en las disputas electorales, ha propiciado tensiones lógicas para un sistema que transita a la democracia. Los retos de la función pública y la función legislativa generan desacuerdos naturales en la pluralidad que deberían tener soluciones afines, en aras de la gobernabilidad y el beneficio colectivo. Desafortunadamente el encono, la intransigencia e incluso el rencor han hecho de nuestro actuar político un discurso vacío. La política, como un ejercicio digno y positivo, ha sido desplazada por la competencia, la rivalidad, la descalificación y, con ello, la parálisis.

En medio de la lucha constante entre intereses egoístas, se pierde una idea fundamental: el Estado. Pocos actores políticos en términos prácticos están pendientes del crecimiento armónico de éste, más allá, en el mejor de los casos, de sus agendas legislativas o los proyectos políticos individuales o de grupo. El Estado se ha ido diluyendo y la misma

idea de nación comienza a perderse. Los Méxicos divididos y confrontados, que tanto temió Reyes Heróles, parecen surgir ante nuestros ojos.

Frente a esto, México vive una profunda crisis de legitimidad de la clase política y sufre uno de los riesgos del presidencialismo clásico, el *impasse gubernamental*, que en palabras de Ackerman (2007) significa la conducción del país donde las cámaras y el presidente están dominados por diferentes partidos. Situación que claramente hemos vivido desde las elecciones intermedias de 1997 y que los recientes comicios de 2009 ratificaron.

Ante esta dificultad institucional, Ackerman (2007) plantea la posibilidad de tres escenarios: el primero, donde la necesidad de supervivencia y de no mostrarse ante la sociedad como “niños inmaduros” por parte de la clase política, hace que se enfatice su papel negociador a fin de lograr una serie de resultados llamativos que generan dividendos para todos; el segundo, que denomina “la pesadilla linziana”, caracterizado por un esfuerzo en destruir al rival político, donde uno u otro poder avasalla al sistema constitucional y se instala él mismo como único legislador con o sin el aval del plebiscito que los respalde; finalmente, el tercero, llamado “crisis de gobernabilidad”, apunta a la tesis de que en vez de establecer una confrontación absoluta, el presidente y el Congreso se retraen hacia una tendencia constante de descalificaciones y calumnias mutuas, utilizando en el peor de los casos las herramientas constitucionales a su alcance para “hacerse la vida difícil entre sí” (Ackerman, 2007:28-29).

Como resulta evidente, nuestro país vive desde hace poco más de una década en este *impasse*, matizado en diversos momentos por coyunturas positivas pero que en general siguen con diferencia de tiempo o forma las características señaladas por Ackerman (2007), tal es el caso de las negociaciones largas y a menudo infructuosas en materia legislativa, el papel de desprestigio y calumnia por parte de las distintas corrientes políticas, incapaces incluso de acudir o reunirse en eventos públicos, las acciones unilaterales del Congreso o la presidencia por imponer reformas o modelos que con frecuencia fracasan o se diluyen, justamente por la falta de consensos, y finalmente la pérdida de confianza y legitimidad ante la sociedad que ha mirado con recelo y no poco enojo su incapacidad para lograr acciones hacia el futuro.

Por ello no resulta ocioso retomar el debate institucional que nos permita sobrepasar este *impasse*, que si bien no ha derivado en una total crisis de gobernabilidad, sí tiene en un estado de parálisis y enfrentamiento a las instituciones del país, principalmente por la falta de incentivos y herramientas legales que promuevan o faciliten el logro de acuerdos y la suma de voluntades en causas comunes para la sociedad.

En un momento de gran crispación nacional parece recurrente preguntarse ¿dónde está el presidente? Nuestra cultura hacia de éste un actor destacado, respetable y en cierta medida eficaz. Por ello es notorio que la alternancia trajo como consecuencia una pérdida de la ilusión presidencial, con el consecuente desencanto y animadversión, entre aquellos que ven en la presidencia el centro del poder político, y aquellos que lo consideran un enemigo a sus intereses.

Lo cierto es que sufrimos todos como país una pérdida, una derrota a las instituciones que debemos recomponer. Esta orfandad del poder, en extremo nos lleva por caminos sinuosos: la exigencia por una mano dura es cada vez mayor, el anhelo por un liderazgo carismático y mesiánico está a la vista, y en el juego por el poder, estamos perdiendo la democracia.

Con este antecedente, mezcla de desilusión y encono, una presidencia moderna puede representar una alternativa. Nos referimos a transitar efectivamente de las viejas ilusiones por la presidencia imperial, presente en todos los actores, a una nueva institucionalidad democrática. Para lograrlo la agenda de reformas es por demás amplia, pero no imposible.

Institucionalidad frente a tradición

Por otra parte, de manera cotidiana se piensa que lo que México verdaderamente necesita es una clase política profesional y responsable que sobreponga a sus intereses personales los colectivos, y logre de este modo el avance y progreso de la sociedad y del país en su conjunto. Un reduccionismo en alcances que supone depender de los hombres sobre las instituciones, dejando sólo en los actores políticos la absoluta responsabilidad de transformar el país.

Esta carente apuesta por el institucionalismo genera que los actores que proponen reformas en materia política sean vistos como entes que apartados de la realidad política nacional, centran su atención en reformas “extrañas” o fuera del contexto mexicano con el objetivo de lograr soluciones que únicamente requieren del acuerdo y los buenos oficios de la clase gobernante; discurso que también es seguido por amplios sectores de la sociedad que difícilmente logran dimensionar la forma en que el cambio o la modificación de variables institucionales generarán beneficios.

Una distancia entre la realidad institucional y la clase política muestra su punto de quiebra en la relativización de las reformas en materia política, las cuales de una u otra forma son puestas al cor-toplacismo, apostando por disminuir las facultades presidenciales e incentivar las del Congreso, o de manera sorprendente, retomar los poderes del presidente para limitar la parálisis legislativa, disyuntiva confusa que entorpece la discusión y nos aparta del auténtico fondo problemático. Es decir, la alternativa no es única: ni disminuir al presidente para fortalecer al Congreso o la inversa; por el contrario, nuestro debate debe incentivar la construcción de canales de comunicación y acción entre instituciones a través de alternativas que sin modificar o trastocar las instituciones sociablemente aceptadas generen los acuerdos que el país necesita.

Seguramente existen voces más aventuradas que reclaman esta postura gradualista que apuesta a *aderezar* nuestro sistema en lugar de transformarlo, afortunadamente queda frente a nosotros una válida experiencia que demuestra la forma en que el gradualismo ha logrado resultados de gran calado, como lo es la experiencia electoral, donde hemos transitado de forma hasta cierto punto acertada, de un sistema poco competitivo a un sistema plural y de alta competencia, misma que no sería posible sin las graduales reformas que facilitaron desde los diputados de partido hasta la representación proporcional.

Resulta necesario ponderar un elemento adicional, los *porqués* reformar, y aún más, por qué hacerlo de forma *gradual*. En el primer caso, es evidente que la pluralidad y la competencia son elementos que han llegado para quedarse en nuestro sistema político, lo cual sin

duda es aplaudible, pero al mismo tiempo supone conflictos y desacuerdos que no cuentan con los canales e incentivos para resolverse; es decir, frente a la pluralidad nuestras instituciones no están generando medios que obliguen al logro de acuerdos extrapartidistas, ni mucho menos a la construcción de mayorías que permitan impulsar proyectos concretos de mediano o largo alcance; por el contrario, la dinámica electoral y la falta de incentivos propician acuerdos mínimos; los posibles alcanzables frente a los grandes y deseados retos es lo que genera un evidente círculo vicioso entre instituciones donde nadie queda exento del descrédito social.

No resulta extraño que el resultado de los dos actores más evidentes de la primera década del siglo *xxi* sean una presidencia débil y, por otra parte, un Congreso que obstaculiza, lo anterior porque a diferencia del pasado ni uno ni otro cuentan con las mayorías necesarias para lograr sus objetivos, logrando únicamente acuerdos básicos que algunos consideramos de relativa supervivencia. Ejemplo notorio es el paquete fiscal para el ejercicio 2010, que en sus alcances y contenidos no satisfizo prácticamente a ninguna fuerza política.

En segundo lugar, una propuesta gradualista que apueste por resultados de corto y mediano plazo resulta un camino menos arriesgado y posiblemente más eficaz para la democracia mexicana, ya que no centra en nuevas instituciones todas las esperanzas de mejorar, sino que aprovechando las existentes, integra elementos pequeños pero de gran trascendencia para el logro de objetivos concretos, los cuales no deben suponer resultados mágicos, pero sí por lo menos caminos transitables.

Los medios son diversos, muchos de los cuales apuestan por renovadas prácticas o incipientes instituciones que pese a su limitada presencia pueden repercutir de forma favorable al sistema en conjunto. Una propuesta que persiga la continuidad institucional pero renovándole, es decir, una apertura y transformación gradual pero contundente que incentive a los actores, temple las instituciones y obtenga resultados que impacten en la gobernabilidad y el beneficio social. Una alternativa que fomente la construcción de mayorías y el logro de acuerdos entre los dos actores fundamentales, la Presidencia y el Congreso, requiere de incentivos lo suficientemente fuertes como

para lograr los objetivos, pero también lo necesariamente flexibles para permitir la consecución de los mismos.

No se debe olvidar que desde 1997 la pluralidad ha encauzado los destinos de la República, especialmente del Congreso, dejando experiencias en el pasado cercano de lo que teóricamente se denomina “gobiernos divididos” (Ackerman, 2007), es decir, la circunstancia en que el presidente no cuenta con mayoría de su partido en el Congreso. Este aspecto es visto como un deseable recurso, especialmente frente al histórico pasado donde se consideraba al Congreso un apéndice del Poder Ejecutivo, el cual operaba siguiendo el “guión” establecido por éste, dejando de lado su actuar sustantivo frente a una disciplina partidista.

Esta realidad, sin duda deseable en beneficio de la democracia, nos ha mostrado su lado oscuro: la parálisis que roza en la ingobernabilidad. Una constante e infructífera confrontación entre Congreso y gobierno, que lejos de lograr acuerdos propicia la incertidumbre y el cansancio social hacia las cosas públicas y que ha encontrado en la toma de tribuna y los escándalos camarales su mayor reflejo.

Como apunta Valadés (2007), el éxito de un gobierno requiere, entre otras cosas, de un programa de largo plazo que cuente con el soporte de una legislatura, si no, encontrará como camino la eterna negociación que se encarece en cada tramo y limita sus alcances, reduciendo lo deseable a lo posible, o peor aún, logrando acuerdos posibles entre las élites mayoritarias, que no satisfacen al grueso de la población, pero que sí cumplen las expectativas de los grupos minoritarios que encabezan las fracciones parlamentarias.

Alternativas parlamentarias: incentivos para la gobernabilidad

Transformar el sistema político mexicano representa un reto mayúsculo que requiere consensos y acuerdos de gran alcance. Esta tarea, por demás compleja, debería centrarse al cobijo de una idea rectora, que en este caso es la concepción de que nuestra transición deberá ser de un presidencialismo a un sistema presidencial democrático, ra-

cionalizado por instituciones parlamentarias (Valadés, 2007). Es decir, nuestro cambio de régimen pasará de un sistema presidencial a otro, con la novedad de incluir elementos útiles del sistema parlamentario para modernizar el nuestro, el camino para lograrlo sería una reforma que constituya nuestros equilibrios de poder y reacomode las relaciones entre los órganos nacionales.

Desde este punto de vista, existe el convencimiento de un nuevo arreglo institucional que consolide nuestra democracia y nos dé herramientas para lograr un margen deseable de gobernabilidad. Creemos también que la polarización política, la falta de acuerdos camarales, la debilidad del presidente, la crisis de los partidos políticos y las grandes brechas sociales entre mexicanos, son temas urgentes que obligan la reforma.

En este sentido, las siguientes propuestas buscan abonar al desarrollo y la consolidación democrática, integrando de forma racional instituciones o figuras tradicionales del sistema parlamentario, las cuales, aplicadas de forma gradual y constructiva, podrían resultar beneficiosas como complemento para el actual sistema presidencial mexicano, buscando en todo momento incentivos para lograr la tan ansiada gobernabilidad.

- *Presencia de secretarios en el Congreso.* Una opción viable dentro de un necesario proceso de racionalización del Poder Ejecutivo, es la construcción de canales de comunicación eficientes entre el gobierno y el órgano popular que detenta la facultad de control,² lo anterior a través de un ejercicio eficiente que desde un plano constructivo y de respeto fortalezca el debate sobre los temas fundamentales de la agenda nacional, al tiempo de centrar la agenda pública en la arena política por excelencia —el Congreso—, por medios que de frente a la

² Función actual del Poder Legislativo, que ha modificado su tradicional papel como órgano dedicado exclusivamente a la formulación de legislaciones federales o locales, hacia un espacio que, representando la pluralidad nacional, ejerce funciones de control y seguimiento del Poder Ejecutivo. Renovado papel que no debe excluir su responsabilidad como elemento del mismo sistema ejerciendo un papel que propicie la cooperación sobre la confrontación entre poderes.

sociedad esclarezcan los proyectos gubernamentales y fijen sin distorsiones las posiciones políticas.

Un mecanismo seguido por diversas democracias en América Latina es la presencia de los ministros y/o secretarios ante el Congreso, que en este caso sería un ejercicio en el que los secretarios no limiten su presencia ante el Poder Legislativo, a la glosa del informe anual o a las citaciones, llamadas “comparencias”, en caso de urgencia o necesidad pública, las cuales en buen número de casos se convierten en espectáculos detestables que evidencian, por un lado, la falta de respeto parlamentario hacia los secretarios y, por otro, una total indiferencia de éstos para responder, lejos de la retórica, a los auténticos cuestionamientos legislativos.

Una alternativa a esta difícil situación es facilitar la presencia de los secretarios en las sesiones del Congreso, particularmente de la Cámara de Diputados, dejando que éstos no sólo presencien los debates sino que tengan posibilidad de intervenir en ellos. Esta opción comunicativa propiciaría que el intercambio y sano debate entre legisladores y los representantes del Ejecutivo trascendiera a la esfera pública, obligándoles a unos y otros a articular argumentos contundentes sobre su desempeño, o permitiría acentuar sus legítimas diferencias. De lo contrario, sucederá como hasta ahora, donde la comunicación se limita exclusivamente a un diálogo de sordos donde, teniendo como tribuna los medios de comunicación, los poderes Ejecutivo y Legislativo desestiman argumentos sin propiciar puntos de acuerdo.

La forma de promover la presencia de los secretarios es compleja, pero sería deseable articular su presencia dentro de la reglamentación parlamentaria como mecanismo comunicativo sin llegar a su inclusión constitucional, lo que permitiría establecer en el reglamento parlamentario los momentos, supuestos y condiciones bajo los cuales participarían los representantes del gobierno, buscando un equilibrio entre los debates, la regularidad de su presencia y los tiempos para discutir temas en agenda.

- *Sesiones de control parlamentario.* Una tradición en los regímenes parlamentarios es la participación del titular de gobierno o de sus ministros en sesiones especiales en las que exponen sus planes y pro-

gramas, regularmente durante el inicio de la legislatura o del año legislativo, donde se reciben opiniones favorables o críticas sobre las acciones emprendidas o se suscitan acalorados debates, fortalecen al gobierno cuando éste esgrime argumentos sólidos o posiciona a los partidos opositores al destacar las debilidades del Poder Ejecutivo y por consecuencia le exigen mejorar para sí mismo pero sobre todo para limitar la visión negativa dentro de la sociedad.

Estos debates naturalmente son muy esperados por la población y cubiertos mediáticamente de forma extraordinaria por los medios de comunicación, ya que permiten a la sociedad escuchar no sólo un discurso positivo o retórico por parte del Poder Ejecutivo, como sucedía en el anquilosado y desaparecido informe presidencial, sino que al sucederse réplicas y contrarréplicas entre el titular del gobierno y las fracciones parlamentarias, el intercambio de posiciones exige de estos actores fundamentales un despliegue de conocimientos sobre las materias objeto del debate, so pena de aparecer como un gobierno desinformado y desarticulado al no obtener respuestas suficientes y satisfactorias, o por el contrario, de evidenciar la mala intención de los legisladores que aprovechando esta importante tribuna la desestiman en diatribas y descalificaciones inconsistentes e insustentables.

Sin duda esta tradición, natural en los parlamentos que tienen por objeto exponer sus propuestas de gobierno en los llamados “debates de investidura”, bien puede articularse con nuestro sistema presidencial funcionando no como un proceso vinculante entre Congreso y Ejecutivo, sino como herramienta de comunicación eficiente entre poderes que dejan en manos de los ciudadanos su valoración, rechazo o aprobación.

Es pertinente señalar que estas sesiones de control deben ser regulares, buscando por lo menos un intercambio entre poderes de manera anual, donde una excelente oportunidad para su inclusión sería el tradicional inicio de legislatura, ya que permitiría, o bien obligaría, tanto al Ejecutivo como al Congreso fijar una agenda y mostrar la posición de ambos actores sobre los niveles reales de cooperación y colaboración con los que emprenden el nuevo año.

El control representa una necesaria exigencia de todos los actores, lo importante es no olvidar que todo debate, sin duda, representa

una oportunidad para construir consensos o en su defecto evidenciar diferencias, logrando de este modo que los ciudadanos tengan claro cuál es el camino que los actores fundamentales de su gobierno seguirán a lo largo de un periodo determinado. Es evidente que existen riesgos ante un proceso tan peculiar como éste, ya que no pocas veces considerarían que este mecanismo generaría una sobreexposición del Ejecutivo sometiéndolo a un debate ante el Congreso (que bien puede ser de sordos) en aras de propiciar genuinos canales de comunicación entre poderes y generando con ello un temor fundado que exija a nuestros gobernantes debates de altura, de cara a los ciudadanos, que dejen claro sus alcances y disposición para lograr acuerdos o su deficiencia e incapacidad para ello.

La clave del buen funcionamiento de estas sesiones es someter al Ejecutivo a un control eficiente por parte de los legisladores, dentro de un marco de respeto y posibilidad de dialogo, razón por la cual tanto el Ejecutivo como los representantes de las fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso tendrían, de acuerdo con su proporcionalidad, tiempo suficiente para dialogar o cuestionar las acciones o propuestas planteadas por el gobierno; su dinámica puede variar pero en todo caso debe respetar los usos tradicionales, como por ejemplo, el primer mensaje o posicionamiento por el titular del Poder Ejecutivo, y la consecuente respuesta por la primera minoría opositora, tras la cual se suceden una serie de réplicas y contrarréplicas que no son excusables, pero sí censurables si derivan en una falta a las mínimas formas del debate parlamentario.

- *Preguntas parlamentarias.* Como figura de control, representa uno de los medios más utilizados por las democracias latinoamericanas (Valadés, 2007) ya que a través de ellas se solicita información puntual sobre el estado que guarda la administración pública al gobierno. Su éxito depende de la veracidad o contundencia de las respuestas a la vez que permite evidenciar la intención o interés en quienes la formulan. Se comparte la opinión con Diego Valadés (2007:65) cuando señala que esta fórmula abre espacios en los congresos donde existen periodos de preguntas que tienden a generar ambientes propicios para la colaboración entre los órganos de poder.

Como se sabe, esta fórmula fue integrada a la dinámica entre poderes en México, posiblemente como salida, sesgada desde una perspectiva integral, a la desaparición del informe presidencial, la cual no ha mostrado su eficiencia tanto para la comunicación entre poderes como para propiciar una efectiva cooperación entre los mismos, dada la carencia de otros medios concurrentes. En tal suerte, resulta necesario integrar las posibilidades de la pregunta parlamentaria a un contexto mucho más amplio —sesiones de control, moción de censura—, sin negar que éstas puedan servir como medios graduales para acercar a los poderes y facilitar la comunicación entre ellos.

Un punto positivo de las preguntas parlamentarias es que sirven para medir el nivel de los futuros debates o las intenciones de los actores de cara a las acciones por sucederse, ya que la manera en cómo son formuladas y la calidad de las respuestas muestran claramente cuáles serán las líneas de acción predecibles. Lo ideal en este caso sería integrarlas como alternativas precursoras de mejores canales de comunicación institucional, que obliguen a legisladores y funcionarios a interactuar dentro de un debate suficientemente articulado, para concentrar en él la atención ciudadana y mostrar las mejores artes y las más puntuales herramientas de discusión y respuesta, en beneficio de los intereses sociales.

- *Interpelación parlamentaria y moción de censura.* Ambas figuras representan la injerencia más elaborada del sistema parlamentario en una dinámica presidencial, ya que rompen con una de las facultades más arraigadas del poder presidencial: el nombramiento y la remoción libre de los integrantes del gabinete (Valadés, 2007).

La razón es evidente, ya que al sujetar a los integrantes del gobierno a un control por parte del Congreso, que en casos extremos podría generar su destitución, representa un salto sustantivo en la dinámica entre parlamento y gobierno en México, por lo mismo representa una alta responsabilidad y requiere de madurez política, ya que dota a los legisladores de una injerencia sustantiva en la conformación de los gabinetes y en las acciones que éste encabece en beneficio de los ciudadanos.

Las referidas alternativas son desde cualquier ángulo que se les mire una apuesta arriesgada, pero hasta cierto punto acertada si se

quiere romper el círculo vicioso de participaciones ociosas y sin propuestas definidas por parte de los legisladores al gobierno, la falta de atención a la carencia de resultados o las omisiones graves que válidamente son objetadas por el Congreso. Para ello, la experiencia latinoamericana nos deja un panorama diverso, recogida en 11 legislaciones, que lo mismo las intercalan o confunden con un afán a favor del control entre poderes.

En consecuencia, la opción mexicana debe apostar, en primer término, por la contundencia y gravedad de las acciones, para evitar a toda costa y en primer lugar la constante interpelación o censura a integrantes del gobierno, que lejos de incentivar la mejora del actuar gubernamental sirven como mecanismo de chantaje político, revancha personal o disminución a posibles punteros o contrincantes viables en las sucesiones locales o nacionales; para ello, los mecanismos de acción deberán ser rigurosos, que eleven los costos para quien recibe la crítica pero también para quien la formula, un costo que repercuta positiva o negativamente en los autores y receptores de ellas, y que a la vez construya un nuevo canal de comunicación, control y responsabilidad entre los actores políticos.

Así, las interpelaciones parlamentarias deben considerarse como la posibilidad de disentir de la actuación del gobierno en una acción o materia concreta (por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico o la atención de una crisis sanitaria), obligando a que el titular de la misma concorra al Congreso con la información y antelación necesarias para resolver los casos y cuestionamientos que se le planteen y busque en todo momento satisfacer las inquietudes de los representantes populares. Esta comparecencia, desde luego, contará con el aval de una base considerable de las fracciones del Congreso, la cual no deberá ser menor a la mayoría simple, a fin de garantizar que la urgencia o gravedad de los hechos sea válidamente aceptada.

Como consecuencia, el secretario interpelado acude al Congreso y responde, dentro de un debate regulado con réplicas y contrarréplicas, los diversos cuestionamientos de los legisladores promoventes, respetando en todo caso la materia de la interpelación sin desviar con otras acciones o materias el sentido de la comparecencia. Como es natural, esta presencia, cubierta y difundida por los medios de comu-

nicación y discutida en la arena política y social, tendrá como consecuencia la aprobación de la actividad del funcionario o la formulación de una *moción de censura* que promueva su destitución o remoción del cargo, y en caso de gravedad, la generación de una consecuencia legal para el mismo.

Este paso, contundente y claramente alternativo para nuestro tradicional sistema de gobierno, requiere de limitantes para que, como se ha mencionado en líneas anteriores, no sirva de venganza política o genere encono social. La moción de censura deberá sumar a la mayoría simple que promovió la interpelación parlamentaria, una mayoría calificada que respalde la moción; incluso podría establecerse que una u otra cámara (Diputados/Senadores) revise la materia de esta propuesta, secundándola o en su defecto limitando su alcance.

Respecto a dicho alcance, éste puede generar dos posibles consecuencias: en primer lugar, una censura limitada que recomiende al Ejecutivo su destitución en el cargo, dejando en manos de éste la atención o no de esta propuesta, lo que representa una opción no vinculante hacia el Ejecutivo (para dicha dinámica podrá bastar la mayoría simple de las cámaras), logrando si bien no la remoción del secretario, sí su posible deslegitimación en la materia que ejerce y como consecuencia una limitación en su actuar que genere su renuncia o eficiente su trabajo.

En segundo lugar, la censura puede acarrear la destitución del secretario, para lo cual requeriría de la mayoría calificada de ambas cámaras, lo que constituye la implantación de una genuina responsabilidad política del gabinete ante el Congreso, ya que la gravedad de la destitución de un secretario, obligaría al Ejecutivo a renovar su actuar y asumir como propios los errores o las deficiencias cometidas, sin llegar a la caída del gobierno y la consecuente convocatoria a nuevas elecciones, como sucede en el parlamentarismo más puro.

- *Ratificación de gabinete.* Si existe la posibilidad de la interpelación parlamentaria y las mociones de censura, resulta necesario incrementar el costo de estos mecanismos tanto para el Poder Ejecutivo como para el Congreso. Para ello, la ratificación de los secretarios de Estado por al menos una de las Cámaras del Congreso representa una salida

eficiente para comprometer el funcionamiento de estos actores a la aprobación del Congreso y como consecuencia disminuir sus márgenes de confrontación, al ser el gabinete fruto del consenso entre las fuerzas políticas, que luego de un minucioso proceso de análisis, ratifican las designaciones del presidente, desde luego con la observación del público.

Este mecanismo, que proviene más de la experiencia norteamericana que del parlamentarismo tradicional, adquiere renovada trascendencia en este proceso alternativo por fortalecer la cooperación entre poderes y propiciar la racionalización del Poder Ejecutivo, sin maniarlo ni exacerbar sus funciones. Así, la ratificación supone una mayor exposición y en consecuencia la transparencia del perfil de los integrantes del gabinete, evitando de esta manera el “amiguismo” o la inexperiencia en la designación de los funcionarios fundamentales del Estado.

Su aplicación en nuestro país no supone una panacea pero sí ayudaría al reequilibrio entre los poderes estatales, sin perder de vista que, mal adaptado, también puede engendrar riesgos de chantaje, dilación y hasta confrontación por las designaciones del Ejecutivo, haciendo de las comisiones confirmatorias una suerte de poder alterno que censure por anticipado a un candidato.

Por el contrario, su adaptación debidamente reglamentada (por ejemplo, dotando de términos fatales, que incluso lleven a la ratificación inmediata de un candidato que no ha sido validado al concluir el tiempo previsto, o que, una vez rechazado un determinado número de propuestas, la última sea aprobada de forma obligatoria) dota a nuestro sistema de un incipiente toque parlamentario, que no supone la adopción de un “gobierno de gabinete”, como lo ha propuesto el doctor Valadés (2005), ya que la ratificación de los secretarios no supone la elección de un coordinador o jefe de gabinete ni mucho menos un voto de confianza hacia los integrantes del mismo que asocie al Congreso con los titulares de los ministerios.

Para el caso particular de México, la ratificación del gabinete representa un salto en la tradicional concepción discrecional que el presidencialismo dotó a nuestro sistema de gobierno, pero debe acompañarse de incentivos que hagan de la ratificación una senda que

obligue al Ejecutivo a seleccionar con el mayor cuidado a sus colaboradores, y que a su vez también exija del Legislativo responsabilidad en su actuar que no descalifique ni oculte en tortuosas audiencias intereses que apuesten por el descrédito y la descalificación a ultranza.³

- *Voto de confianza.* Otra alternativa posible para el sistema presidencial mexicano, que apueste por la construcción de mayorías y fomente la cooperación entre los órganos de poder, es una aplicación híbrida del *voto de confianza*, por decirlo de una manera, entendiendo a esta institución de control regularmente parlamentaria como la generación de un compromiso compartido entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, con una responsabilidad de actuar para quien la recibe, la cual involucra en la mayoría de los casos un apoyo legislativo hacia un programa o un conjunto de medidas que regularmente supone la formación y el apoyo parlamentario a un gobierno que surge de su seno y se responsabiliza de la consecución de las metas sujetas a confianza del Congreso.

En el caso mexicano el voto de confianza propuesto no supone la formación de un gobierno ni debe estar supeditada a la ratificación total o parcial de los integrantes del gabinete, sino debe servir para presentar a iniciativa del Ejecutivo una serie de acciones o medidas gubernamentales a fin de solicitar, si es procedente, su apoyo en el seno del Congreso. Representando una suerte de alternativa para la construcción de mayorías parlamentarias que, sin comprometer la estabilidad del gobierno, impulse un mecanismo de colaboración que de cara a la sociedad incentive a los actores políticos y grupos parlamentarios a secundar por más elementales que sean acciones gubernamentales o políticas públicas de gran calado y con trascendencia social.

El voto de confianza deberá integrarse como una obligación que el titular del Ejecutivo debe cumplir a fin de presentar una serie de ac-

³ Una consecuencia sería que el Ejecutivo articulara figuras alternas, como sucede en Estados Unidos, donde debido a la especialidad técnica de los secretarios (Departamentos) y el poco nivel de acción política que éstos poseen para poder ser susceptibles de ratificación por el Senado, existe el *Chif Staff*, quien *de facto* dirige al gabinete y lleva la agenda política norteamericana rodeándose de una serie de asesores y consejeros que en muchos casos cuentan con más injerencia política que los titulares de Departamento.

ciones o iniciativas ante el Congreso, preferentemente durante el inicio de cada año legislativo, con el fin de buscar acuerdos de cooperación para sacarlas adelante en el seno de las cámaras, concediendo en caso necesario vertientes divergentes a fin de lograr resultados positivos. Significa también la constitución *de facto* de una mayoría parlamentaria que respalde, no a un gobierno, sino a una serie de iniciativas o acciones definidas (por ejemplo, la reforma fiscal o energética) que logren el respaldo necesario del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Esta confianza no debe confundirse con los actuales acuerdos mínimos que logran alinear intereses particulares, fácticos y partidistas para lograr reformas apenas suficientes, sino por el contrario, debe apostarse a una agenda puntual que las fracciones parlamentarias respalden “legalizando” un compromiso socialmente conocido, con base en acuerdos definidos y cuyo cumplimiento será obligatorio para los concurrentes. Desde luego, la posibilidad de solicitar el voto de confianza al Congreso depende exclusivamente del presidente de la República, pero como complemento debe contar con un plazo razonable para obtener por parte de los legisladores una respuesta afirmativa o negativa,⁴ o un respaldo parcial o limitado. El tiempo ideal y suficiente para su respuesta sería de no más de 72 horas a fin de disminuir las tensiones políticas que afecten la marcha del gobierno; igualmente el debate, en caso de darse sobre la propuesta, no deberá versar sobre particularidades gubernamentales, sino sobre grandes acciones o iniciativas que construyan una política general a respaldar.

- *Candidaturas simultáneas al Ejecutivo y el Congreso.* Una innovación procedente del sistema parlamentario es la propuesta para que líderes opositores o candidatos presidenciales ocupen un escaño en el seno del Congreso (Cámara de Diputados) a fin de que, contrario a la tradición de *ganar o perder todo* (típico del sistema presidencial), los

⁴ Esta propuesta genera de hecho una suerte de *iniciativa preferente*, salvo que coloca en poder del Congreso la posibilidad de respaldar sus propuestas, lo que a diferencia de la *iniciativa preferente* o *de urgencia* puede quedar estancado en una discusión precipitada que cumpla el requisito formal de discusión y que la deseche sin suponer ningún avance o el logro de acuerdos suficientes.

candidatos presidenciales compitan simultáneamente por un cargo de elección popular en el Poder Legislativo. Esta opción ayudaría a desincentivar la salida del sistema y la proliferación de conductas anticonstitucionales por parte de candidatos derrotados (Casar, 2009).

Esta figura alternativa, auténticamente parlamentaria (porque en dichos sistemas es necesario que el futuro titular del Ejecutivo ocupe un lugar en el parlamento para poder formar gobierno), se integra a una sana vida legislativa dejando a los opositores un papel preponderante en la arena política, a la vez que limita los choques fuera de la vida institucional y obliga al gobierno a conducirse con la mayor eficacia, ya que dentro del Congreso existen opositores dispuestos a utilizar las opciones de control planteadas con antelación, que evidenciarán su capacidad o inejecución.

La conjunción de ex candidatos presidenciales, lejos de representar una constante confrontación, fomenta debates de mayor aliento, porque la propia presencia de un opositor derrotado frente a un presidente ganador eleva la expectativa de cualquier debate, apostando por un duelo que demuestre la valía de ambos, al tiempo de propiciar mayor especialización y atención de los actores, ya que no existirá presidente que desee ser apabullado por su anterior contrincante y, a su vez, ningún ex candidato querrá evidenciar sus debilidades o en su defecto mostrarse con una mezquindad excesiva, pues al hacerlo cerrará en buena medida sus posibilidades hacia un futuro proceso electoral.

Como complemento a lo expuesto en estas líneas, cabe decir que sería ideal que los líderes parlamentarios fueran también líderes preeminentes dentro de los partidos políticos, preferentemente los presidentes nacionales,⁵ con el fin de que éstos participen de forma activa en el espacio natural para la toma de decisiones y contribuyan al logro de acuerdos puntuales, fortaleciendo la disciplina parlamentaria, tan necesaria en nuestro sistema.

⁵ En la presente LXI Legislatura en la Cámara de Diputados dos de los tres presidentes de los partidos políticos con mayor votación efectiva cuentan con un espacio legislativo (PRI/PAN), sin embargo, su papel parece secundario en la arena parlamentaria ya que en ambos casos no encabezan los liderazgos de su respectiva fracción parlamentaria.

Del mismo modo facilita los acuerdos y las acciones legislativas, gracias a la disminución de actores políticos que disientan sobre temas coyunturales, lo que permite subir el nivel del debate parlamentario.

A manera de conclusión

Las presentes propuestas muestran la amplitud de aspectos que una reforma de gran trascendencia tendría que considerar. Si éstas se adoptaran en nuestro sistema de gobierno, no se debe perder de vista que formarían parte de la construcción de un nuevo régimen político para México, basado en la renovación de las instituciones públicas, de manera que sea conservado el sistema presidencial pero a su vez se le dote de mecanismos afines a la normalidad democrática, buscando el equilibrio y la cooperación entre poderes.

Hacer modificaciones de esta envergadura requiere de la voluntad de un número considerable de actores políticos. También debe involucrar a la sociedad para conocer y comprender los alcances de las reformas, permitiendo que participe activamente en el proceso de conformación, de modo que lo comprenda, utilice y defienda.

Los nuevos arreglos constitucionales deben ser duraderos, y no se debe caer en el error de reformar lo reformado. Este proceso, si se tiene la visión de enfrentarlo, puede dotar al Estado de mayores elementos para la gobernabilidad y a los ciudadanos de un gobierno eficiente que satisfaga las demandas sociales, logrando transformar una democracia electoral en una democracia como forma de vida.

Este nuevo equilibrio institucional, que deberá ser claramente definido en sus funciones, atribuciones, reglas y métodos, es una posibilidad adecuada no sólo dentro de nuestra naturaleza jurídica, sino también en nuestra realidad política y social. México necesita una presidencia moderna que no sea absoluta ni débil; a su vez necesita un Congreso independiente, eficaz, funcional y prestigiado que no compita estérilmente con el Ejecutivo sino que construya con él. Requiere también de partidos auténticamente representativos, de métodos electorales funcionales y transparentes, un Estado de derecho funcional y una ciudadanía políticamente participativa, vigilante y corresponsable con el Estado.

Vivimos tiempos donde las diferencias deben ser aceptadas y respetadas para convivir en la diversidad, sin perder la unidad esencial como nación. Seguramente los pasos a seguir serán complejos, pero todos necesarios. Una vez que concluye la lucha por el poder, debemos pensar en la gobernabilidad. Sabemos que buenas prácticas políticas podrían reencauzar la institucionalidad, pero no podemos o debemos depender de las artes de unos cuantos que han demostrado sólo ambición. Así, una reforma institucional, presente en la mente de todos, pero aplazada por incapacidad o conveniencia, es la llave inicial para alcanzar la tan deseada consolidación democrática.

El reto es combinar de la mejor manera el control y la cooperación. El primero, para garantizar que la pluralidad ciudadana encuentre eco en resultados que cumplan en mayor medida sus expectativas, y la segunda, que facilite los acuerdos, construya alianzas y formule incentivos donde todos ganen y actúen como gobierno funcional, como Congreso decisor o como oposición responsable. El futuro requiere de una democracia efectiva que encuentre en sus instituciones y actores un resultado deseado por todos: gobernabilidad.

Vale la pena dejar claro que a la par de estas reformas institucionales será necesario lograr avances en el resto de las tareas pendientes y urgentes para el país, tales como el combate a la pobreza, la reforma fiscal, energética, laboral y educativa, el crecimiento económico sostenido, la revisión de la administración de justicia, la construcción de un nuevo federalismo, el fortalecimiento de la autonomía municipal o la protección del medio ambiente, sólo por mencionar algunas. Es decir, hagamos en paralelo la reforma del Estado y logremos que el Estado avance. Lo cierto es que el tiempo, sin duda, está en nuestra contra.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce (2007), *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1994), *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Carpizo, Jorge (2004), “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, año I, núm. 1, enero-junio, México, UNAM.
- Casar, María Amparo (2009), “Reformas en el aire”, *Nexos*, núm. 834, México, diciembre de 2009.
- Castañeda G., Jorge y Héctor Aguilar Camín (2009), “Un futuro para México”, *Nexos*, núm. 833, México, noviembre de 2009.
- Cordoba, José (2009), “Para gobernar México”, *Nexos*, núm. 834, México, diciembre de 2009.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparada*, Madrid, Alianza.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Argentina, Paidós.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Ledo, Porfirio (comp.) (2004), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (1991), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Sartori, Giovanni (2001), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados con el posfacio La Transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 2a. ed. México, Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (2005), *El gobierno de gabinete*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ____ (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Colegio Nacional.
- Valenzuela, Arturo (1997), *El debate actual sobre el presidencialismo y el presidencialismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral.

El presidencialismo y la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México de 1934 a 2010

*Nicolás Pineda Pablos**

*Alan Durazo Brassea***

Este trabajo aborda el tema de la rotación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante los años de 1934 a 1994 y trata de observar la relación que ésta tiene con el régimen presidencialista mexicano. Para ello, primeramente se revisan algunos aspectos de la teoría política sobre la división de poderes y el papel que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las democracias liberales. En segundo lugar, se revisa la evolución de las disposiciones constitucionales en materia del nombramiento y la duración de los ministros de la Corte. Por último, se hace un repaso y conteo de las listas de los nombres de los ministros al principio y final de cada sexenio a fin de determinar el índice de rotación de cada sexenio. De este modo, se observa que el promedio general de rotación de los ministros en este periodo fue de 63% y se infiere que, siendo una tasa elevada, no se explica por la edad o salud de los ministros, sino por la influencia del Presidente de la República en su remoción y nombramientos.

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora, donde es coordinador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Es doctor en Asuntos Públicos y Planeación Regional por la Universidad de Texas en Austin. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

** Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora. Obtuvo el grado de maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas Públicas en El Colegio de Sonora con la tesis *La autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su influencia en las políticas fiscales en México durante el sexenio 2000-2006*. Es asesor jurídico del secretario de Hacienda del gobierno del estado de Sonora. Correo electrónico: alandurazo_brasssea@hotmail.com

Palabras clave: Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministros, presidencialismo, rotación.

This work refers to the turnover of the Ministers of the Nation's Supreme Court of Justice during the period of 1934 through 1994 and checks its relationship to Mexican Presidentialist regime. For this purpose, firstly it reviews some theoretical aspects of the political theory of power division and the role of the Supreme Court in liberal democracies. Second, it revises the evolution of Constitutional rules regarding the nomination and the length of the Court Ministers. Finally, it presents and counts the lists of the names of the ministers and the start and ending years of each six-year term with the aim of estimating the turnover rate of each presidential term. Thus, a general turnover rate of 63% is obtained for the period and it is inferred that, being a high rate, it is not explained by the ministers' age or health, but by the President's influence on their removal and nomination.

Keywords: Judicial Power, Nation's Supreme Court of Justice, ministers, presidentialism, turnover.

Introducción

En México, a partir de la década de los noventa del siglo xx, se ha observado un mayor activismo y presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas públicas. Este nuevo protagonismo del principal órgano del Poder Judicial, se ha atribuido a la pluralidad política existente en el Legislativo, aunado a un debilitamiento del presidencialismo mexicano. El hecho es que se observa que el Poder Judicial de la Federación se ha posicionado como un verdadero poder dentro del Estado, sin ser sistemáticamente confrontado o ignorado (Ríos, 2007).

La llegada de la oposición al Congreso de la Unión preparó el camino para una más efectiva división de poderes en México. El cambio en el paradigma político revolucionario, por el democrático, se fue creando a partir de los movimientos sociales democratizadores desde los años sesenta y se reflejó posteriormente en las ideas políticas de los integrantes del Congreso de la Unión y por supuesto en la nueva generación de ministros integrantes de la SCJN.

Este trabajo busca revisar la rotación de los ministros de la SCJN durante el periodo de mayor vigencia del presidencialismo en México y reflexionar qué papel tuvo esta rotación en el desequilibrio y la falta de una efectiva división de los tres poderes que componen el gobierno. Se trata principalmente de contestar las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido la rotación de los ministros de la SCJN de 1934 a 1994 en México?, ¿se puede observar un patrón sexenal en la rotación de los ministros de la SCJN?, ¿qué relación tiene esta rotación de ministros con la debilidad y subordinación del Poder Judicial en México?

El Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Poder Judicial nace en el contexto de la separación de poderes; es al que le corresponde interpretar las normas jurídicas en casos particulares, le corresponde también la resolución de conflictos entre los agentes del derecho público y privado, así como la interpretación última y definitiva de la norma constitucional. A lo anterior se le llama “función jurisdiccional”. Montesquieu (2005:145-160) elaboró su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un Poder Judicial independiente puede ser un freno y contrapeso eficaz del Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial nace como guardián de los principios elementales del Estado de derecho democrático, los derechos fundamentales del ciudadano, la división de poderes y el federalismo. Era el garante del principio de legalidad de Inglaterra, que luego, a través de las teorías constitucionales, trascendió a otros Estados dando origen al Estado de derecho; es decir, al que tiene como principio inspirador y subordinado al derecho, desde el nivel más bajo al nivel más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción del gobierno que fue llamada desde el principio de toda constitución escrita, “constitucionalismo” (Bobbio, 1986:125).

El principio de legalidad inglés supone leyes generales que regulen una misma conducta para todos los individuos que se encuentren en una situación en particular, haciendo diferencias en donde existan

situaciones objetivas y relevantes y tratando con igualdad a las situaciones objetivamente iguales.

El Poder Ejecutivo y el Legislativo son dos poderes que en ocasiones también se enfrentan. Sin embargo, el papel arbitral entre ambos requiere de un Poder Judicial fuerte y respetado como uno de los poderes fundamentales del Estado cuya independencia es un valor a preservar porque de ella depende que el sistema democrático no deje de funcionar.

La estructura del Poder Judicial varía de país en país pero se compone generalmente de juzgados y tribunales en los que existen varios niveles jerárquicos. En la mayoría de los países se organiza conforme al modelo norteamericano, el cual se deposita en una Suprema Corte de la Nación que tiene la última palabra en la interpretación del derecho, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Las decisiones de los juzgados inferiores pueden ser apeladas ante los tribunales superiores.

En algunos países existe dentro del Poder Judicial también un Tribunal Constitucional que es una entidad que se aparta de la doctrina original de Montesquieu. En este caso, el Tribunal Constitucional tiene poderes legislativos negativos, por cuanto puede derogar normas de rango legal contrarias a la Constitución.

Para Tocqueville existían tres pilares de la democracia en Estados Unidos: la forma federal de gobierno, las instituciones comunales (de los gobiernos locales), y el Poder Judicial. Sobre el papel del Poder Judicial en la democracia, Tocqueville expresaba que “los tribunales sirven para corregir los extravíos de la democracia y cómo sin poder detener jamás los movimientos de la mayoría, logran hacerlos más lentos y dirigirlos” (Tocqueville, 1954:286).

En México la función de revisar y corregir los extravíos de la legalidad se ubica en el Tribunal Constitucional. Este tribunal se ubica en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, institución política en la cual se deposita la interpretación definitiva de la norma constitucional; su función política por excelencia y la más trascendente es la revisión de la regularidad constitucional de los actos de los otros dos poderes de la federación, y el poder declarar su validez o invalidez con base en los lineamientos de la norma constitucional, a través de resoluciones

para casos específicos o generales respecto del producto legislativo y del producto administrativo (Fix, 1997:3179-3182).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, como Tribunal Constitucional, contribuye a la eficiencia política de una sociedad ya que mejora los productos de los procesos legislativos y administrativos de los otros dos poderes federales y, bajo cierto contexto democrático, ocasiona el mejoramiento del marco normativo, las políticas públicas y el Estado de derecho.

El control constitucional se establece como un medio procesal de equilibrio y orden dentro de la sociedad, que funciona a través de procesos jurídicos que permiten a las minorías impugnar la validez de los actos de la mayoría representada. Por otro lado, se refiere a la función del Poder Judicial en la que se resuelve el apego de los actos de los poderes de la unión a la norma constitucional. Se trata de medios a través de los cuales se puede regular la tiranía de las mayorías representadas en la cámara legislativa.

La Suprema Corte y la transición democrática en México

Hasta antes del año 1997, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no desempeñaba un papel relevante en la toma de decisiones en la política nacional. La prácticamente inexistente división de poderes a favor de un autoritarismo del Ejecutivo impedía su función como un contrapeso y freno real de los otros dos poderes de la unión. Esto se daba en virtud de la falta de condiciones políticas para lograr la plena independencia del Poder Judicial Federal respecto de los otros dos poderes.

La autonomía es uno de los presupuestos esenciales para el funcionamiento del Poder Judicial; se trata de un mecanismo instaurado con el fin de impedir la injerencia de los otros poderes en la resolución de litigios sometidos a su conocimiento. El fundamento teórico de la independencia judicial encuentra su explicación en la teoría de la división de poderes y es un factor determinante en la creación del Estado de derecho, pues es a través de ésta que se pretende limitar y

equilibrar el poder público para que se ejerza de manera autónoma e independiente por cada uno de los poderes.

El funcionamiento en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano jurisdiccional, se puede entender con mayor facilidad estudiando el sistema político que existió de 1929 a 1997 bajo el régimen presidencialista con partido hegemónico; dentro del cual se garantizaba la colaboración del Poder Judicial en la legitimación del sistema político. Los ministros miembros de este alto tribunal participaban también de los privilegios y las cuotas de poder que aseguraba el sistema a quienes le eran leales, privilegios que iban desde la distribución de gubernaturas en los estados, oficinas de gobierno o curules en el Poder Legislativo, hasta embajadas e importantes cargos en el extranjero; así, mediante las ambiciones personales y políticas de los funcionarios, se mantenía la disciplina partidaria hacia dentro de la institución.

Sin embargo, a partir de 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría calificada en el Poder Legislativo como consecuencia del cambio democrático que se había venido dando en México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación dio un nuevo giro en su comportamiento y recuperó una posición más crítica y relevante respecto de la actuación de los otros poderes del Estado.

De principio, en el México posrevolucionario se vivía en un sistema autocrático en el que una élite partidista imponía las reglas del juego decretando el contenido de las normas jurídicas que los demás habrían de respetar. En este tipo de sistema, a la hora de la creación de leyes no importaba tanto el aspecto técnico-jurídico, sino que se privilegiaba la tradición y la coyuntura política interpretadas a través del paradigma revolucionario y el espíritu del momento con el fin de sostener a un régimen de partido. Sin embargo, algunas fuerzas políticas reales no eran tomadas en cuenta y no existía armonía entre dichos ordenamientos legales y el sentir de la sociedad, por lo que no podía garantizarse su pleno cumplimiento. En México, desde un principio el sistema de gobierno fue democrático, representativo y federal, lo anterior por mandato constitucional; el problema era que en la práctica no se generó nunca esa dinámica.

Por otro lado, el sistema político y jurídico mexicano, a pesar de sus deficiencias en materia democrática desde el punto de vista libe-

ral, lograba sostenerse porque tenía un sentido incluyente que le otorgaba importantes niveles de legitimidad. La legitimidad del régimen no era democrática, ni plural, sino de tipo corporativista, en la que el presidencialismo desempeñaba un importante papel pues tomaba todo su poder de los arreglos entre los sectores que representaba.

El origen del corporativismo en México se remonta a la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y aquellos que le antecedieron como forma de organización política y jurídica determinante para superar la existencia de diversas fuerzas militares con poder regional en manos de igual número de caciques y el asesinato del general Álvaro Obregón siendo presidente electo y jefe de muchos de estos caciques (Cossío, 2001:27). La disciplina y la lealtad partidista eran mantenidas por el pago de cuotas de poder concedidos a los diversos sectores del partido a través de posiciones en el aparato gubernamental, privilegios y beneficios específicos, legales y *de facto*.

La importancia del proceso jurídico electoral para la legitimación del sistema era clara desde el punto de vista político y social, sin embargo, tenía otros efectos a la hora de gobernar y ejercer el control político. De principio el sistema corporativista como factor real de poder del régimen presidencialista aseguraba que los candidatos del partido hegemónico recibieran la mayoría de los votos en cada elección por el apoyo de los sectores sociales que lo representaban. Posteriormente, una vez que los candidatos a los órganos primarios como los poderes legislativos y ejecutivos del país eran nombrados, todo lo anterior incidía en la creación de leyes acordes al sistema y en el nombramiento de todos aquellos funcionarios secundarios que no llegaban a sus puestos por elección popular, por ejemplo los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los procuradores y éstos a su vez designaban a los titulares de otros órganos y así sucesivamente, por lo que las funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional siempre respondían a las necesidades del sistema político dominante.

Sin embargo, aun y cuando los ordenamientos jurídicos se organizaban alrededor de postulados, principios democráticos y procesos electorales, en los hechos lo que prevalecía eran las condiciones del régimen político presidencialista y de partido hegemónico, las cuales

en el discurso formalmente atendían a fines democráticos para legitimarse pero en los hechos el sistema carecía de procesos electorales realmente competitivos.

El régimen presidencialista y de partido hegemónico se creó originalmente gracias al poder de los caciques revolucionarios en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y por la dinámica misma del movimiento de las masas en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); por último, con la pérdida de las personalidades o caudillos y la necesidad de mantener el control de los sectores, se creó el mecanismo institucional que mantenía afiliadas a las masas al partido tratándose de un modelo de dominación corporativo a través de nuevos ordenamientos jurídicos y la vía electoral por el PRI; en todo lo anterior siempre existió una vinculación entre el ordenamiento jurídico y el sistema político dominante. De esta manera el PRI quedó facultado para crear o modificar las normas y llevar a cabo los nombramientos de los titulares de los órganos competentes para individualizarlas. Y fue así como durante años se mantuvo el PRI de manera indiscutible en el poder.

Podríamos encontrar muchas maneras de definir la “transición democrática” desde los puntos de vista social y político, pero nos parece recomendable, para efectos de este estudio y limitarnos, concebirla como una serie de reformas constitucionales y legales creadas con el fin de lograr el pleno respeto a los derechos político-electorales de los ciudadanos y la certidumbre en cuanto a los procedimientos y resultados de los mismos. En México este proceso de reformas institucionales se dio de 1962 a 1997, reformas que se actualizaron en los diferentes cuerpos normativos en materia electoral que fueron propiciando la fragmentación del poder político y el gobierno a distribuirse entre los diferentes partidos políticos.

La transición democrática en México debe entenderse como un paso del sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables que posibiliten que el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio en las urnas. En México esto se construyó a partir de instituciones que fueron creando los espacios para la participación de los dife-

rentes partidos en la toma de decisiones de gobierno y la pluralidad en la integración de distintos órganos que conforman el Estado.

A partir de las reformas en materia electoral fue posible que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los tres niveles de gobierno, se fueran integrando con personas no propiamente pertenecientes al régimen político promovido por el PRI; y por lo tanto quedó atrás el esquema del régimen de partido hegemónico.

La subordinación de los ministros de la Suprema Corte

Mucho antes del proceso de transición que se narra con anterioridad, existieron disposiciones de carácter constitucional que preveían que la designación de los ministros de la Suprema Corte de la Nación habría de efectuarse a solicitud del Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Como hemos visto, durante el viejo régimen corporativista en el que el PRI disponía una mayoría calificada en ambas cámaras del Poder Legislativo, el presidente contaba con un gran margen de maniobra para la aprobación de reformas constitucionales y de leyes. Dicha aprobación por las cámaras del Congreso eran simple y sencillamente una formalidad para decisiones ya tomadas entre la cúpula partidista que representaba los liderazgos de los sectores y el equilibrio de las fuerzas al interior del partido. Por lo que existía plena conciencia de que esas iniciativas del Ejecutivo Federal respondían a las necesidades del sistema político del que los legisladores provenían y se beneficiaban.

Otro de los aspectos en los que incidía claramente el sistema corporativista era la designación en “automático” de funcionarios secundarios, que debían ser aprobados por mayoría simple por el Senado a solicitud del presidente, entre otros, y para los efectos del estudio que nos ocupa, esta aprobación en “automático” por parte del Senado se daba especialmente para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En aquellos días la Suprema Corte de Justicia de la Nación era parte del sistema político dominante y sus miembros eran siempre

gente afín al partido oficial que participaban de su ideología o cuando menos así lo reflejaban en sus resoluciones. Por lo tanto, además de la presidencia y las mayorías con las que se contaba en el Poder Legislativo, se contaba con una Suprema Corte de Justicia de la Nación a modo, en la que los ministros eran parte de la élite priísta, por lo que la interpretación del derecho siempre correspondía y justificaba al sistema político de dominación.

Con lo anterior, los controles de legalidad y de constitucionalidad de los actos del Congreso y de la Presidencia de la República que eran los únicos capaces de declarar la invalidez de un acto y, en consecuencia, ordenar la realización de otros con distinto contenido o hasta llegar a sustituirse en la competencia, quedaban insertos dentro de las instituciones conformadas en su mayoría por personas afines al régimen; así, se perdía el principio de imparcialidad que debe regir en los titulares de los órganos jurisdiccionales.

La doctrina constitucional mexicana recogió las doctrinas de la división de poderes, las garantías individuales, el sistema de gobierno democrático, representativo y federal, y consignó las diversas competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, pero con un fuerte ingrediente centralista a favor del Ejecutivo Federal; además estableció una serie de principios o garantías sociales en materia de la propiedad y del trabajo en particular en sus artículos 27 y 123 constitucionales, fruto de las exigencias de las clases obrera y campesina que participaron dentro del movimiento revolucionario; y se estableció desde el principio un sistema de control constitucional. Sin embargo, toda esta estructura era siempre interpretada a través del paradigma “revolucionario”, el cual era siempre dictado por el sistema político presidencialista en el cual se encontraba inmersa la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las discrepancias entre la SCJN y el Ejecutivo Federal terminaron en 1934, en la interpretación constitucional de las garantías sociales establecidas en los artículos 27 y 123 constitucionales, fruto de los criterios jurisprudenciales de carácter transitorio entre la Constitución de 1917, en donde se acogía un sistema de carácter más social, y la Constitución de 1857, correspondiente a un sistema liberal individualista.

Marco constitucional de los ministros de la Suprema Corte

En este apartado revisaremos la evolución cronológica de las disposiciones constitucionales referentes a los asuntos del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la duración de su encargo, los motivos por los que pueden renunciar y las disposiciones sobre su posible remoción. Estas reglas nos ayudarán a entender mejor el tipo de relación que se establece entre los miembros de la Corte y el Ejecutivo Federal y nos darán la base para analizar más adelante la rotación de los ministros de la SCJN.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que fuera el Poder Legislativo, es decir, las cámaras de Diputados y Senadores, y no el Ejecutivo, el encargado de designar los ministros. El texto original del artículo 96 de la Carta Magna, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de febrero de 1917, establecía que:

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva. Si no se obtuviere la mayoría en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos (Art. 96, texto original de la Constitución de 1917).

O sea que el diseño original de la norma constitucional sobre el nombramiento de los ministros de la SCJN excluía al Ejecutivo Federal y hacía recaer esta responsabilidad en las dos cámaras del Congreso de la Unión a propuesta de candidatos de las legislaturas estatales.

Probablemente, al fortalecerse el poder del Ejecutivo después de los primeros años de ejercicio de la Constitución de 1917 el Ejecutivo Federal sintió la necesidad de no dejar suelto este poder del gobierno federal y de establecer un vínculo más estrecho y probablemente cierta subordinación del Poder Judicial respecto al Ejecutivo. Es así como,

al final del gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, un mes después del asesinato del presidente reelecto Álvaro Obregón, y un año antes de que se fundara el Partido Nacional Revolucionario, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, el artículo 96 referente al nombramiento de los ministros de la SCJN se modificó para quedar de la siguiente manera:

Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente, continuará en sus funciones con carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados (DOF, 20 de agosto, de 1928).

Como puede verse, en esta reforma constitucional se establece que será el Ejecutivo y no el Poder Legislativo el que llevará la iniciativa en el nombramiento de los ministros de la SCJN y, en caso de reiterada desaprobación del Senado, su decisión prevalecerá. Además, en esta reforma se hace a un lado la participación de la Cámara de Diputados y es el Senado la única cámara que participa en este nombramiento.

Ésta es la tónica y el espíritu de prevalencia del Ejecutivo que prevaleció durante la mayor parte del régimen político presidencialista mexicano durante la mayor parte del siglo xx. No fue sino hasta el año

1994 cuando, ante la ola de reformas electorales y constitucionales tendentes a dar mayor pluralismo político y apertura electoral al régimen político mexicano, el presidente Ernesto Zedillo propuso la reforma estructural del Poder Judicial a fin de darle una mayor autonomía. Es así como, de acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre 1994, el texto del artículo 96 se modificó nuevamente para quedar de la siguiente manera:

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República (Art. 96 de la Constitución Política, Reforma DOF 31 de diciembre de 1994).

Se observa que hay una disminución en la prevalencia y hegemonía del Ejecutivo al establecer que ya no serán propuestas individuales sino de ternas las que se harán al Senado. Éste es el marco institucional del nombramiento de ministros de la SCJN que se da como parte de la transición democrática mexicana.

Por lo que respecta a la duración, permanencia y remoción de los ministros de la SCJN, el texto original de la Constitución de 1917, en su artículo 94, último párrafo, estipulaba lo siguiente: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución o previo juicio de responsabilidad”. El artículo 111 mencionado se refiere al Gran Jurado que las cámaras de Diputados y de Senadores establecerán para atender las peticiones del Presidente de la República para

que se destituya a ministros de la Suprema Corte o a otros funcionarios judiciales.

Asimismo, el texto original de la Constitución de 1917 no establece un periodo para la duración de los ministros de la Suprema Corte. De esto puede inferirse que, por disposición implícita, los ministros eran inamovibles; es decir, que no tenían un periodo preestablecido y no podían ser removidos discrecionalmente por el Presidente de la República.

En cuanto a la renuncia de los ministros, el artículo 99 del texto original de la Constitución de 1917 asentaba que: “Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado, y en su receso, a la Comisión Permanente”.

El 20 de agosto de 1928 se hace una ligera reforma al texto del párrafo final del artículo 94 para quedar de la siguiente manera: “Los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

Como puede observarse, el cambio respecto al texto original parece ser menor pero resulta ser significativo. El texto original decía “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia *sólo* podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta”, mientras que la reforma del 28 sólo eliminó la palabra “sólo”. Con esto le resta excepcionalidad a la remoción de los ministros y lo hace aparecer como un caso o trámite más frecuente o común.

Posteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1934, introdujo la duración de los ministros estableciendo que será de seis años y que coincidiría con el periodo presidencial. La reforma aprobada en esa fecha establece:

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito, *durarán en sus encargos seis años*, pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con

la parte final del artículo 111 o previo juicio de responsabilidad correspondiente.

Puede observarse en este periodo que con la prevalencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte y al establecer además que su periodo coincidiría con el del presidente se establece una clara subordinación de la SCJN respecto al Poder Ejecutivo. Puesto que cada Presidente de la República proponía el nombramiento de los ministros y éstos duraban solamente los seis años de su gobierno, se establecía una claro desequilibrio entre los poderes.

Posteriormente, el presidente Manuel Ávila Camacho promovió en 1944 una reforma al artículo 94 de la Constitución restableciendo la inamovilidad de los ministros, de manera que tanto éstos como los magistrados y jueces de distrito permanecerían a prueba seis años, salvo que fueran destituidos por medio del juicio de responsabilidad, y en caso de que fuesen ratificados se volvían inamovibles. Es así como, formalmente, la duración de seis años coincidente con el periodo presidencial se eliminó con otra reforma constitucional promovida por el presidente Ávila Camacho y publicada el 21 de septiembre de 1944. Esta nueva reforma ya no hace mención de un periodo para los ministros, por lo que parece que se regresa a la situación prevaleciente antes de la reforma de 1934. Habrá que revisar, sin embargo, si en la práctica no se continuó con la costumbre de que los miembros de la SCJN fueran nombrados por el Ejecutivo y coincidieran exactamente con el periodo de su mandato.

En el sexenio de Miguel Alemán se aprobaron en 1951 las reformas constitucionales y legales que crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, que ayudaron a desahogar el exceso de trabajo que existía en la Suprema Corte de Justicia y el rezago en materia del juicio de amparo. Así también, mediante la reforma al artículo 27 constitucional en su fracción XIV, aprobada y publicada el 12 de febrero de 1947, se relajó la prohibición absoluta de la defensa judicial de los propietarios afectados por resoluciones que dotaban de tierras o aguas en beneficio de los campesinos que no las tenían y se restableció la competencia de los Tribunales Federales a través del juicio de amparo a favor de los pequeños propietarios que contaran con un certificado de inafectibilidad.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz se pretendió descargar el exceso de trabajo conservando la Suprema Corte aquellos juicios de amparo de mayor trascendencia jurídica, social y económica, remitiendo lo demás a los Tribunales Colegiados de Circuito. Una de las reformas más relevantes fue la atribución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer juicios de los Tribunales Colegiados de Circuito considerados de trascendencia por su importancia para el interés nacional. En 1983 y 1984 se ampliaron las facultades discrecionales de las otras salas de la Corte y el Pleno para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito asuntos que no se consideraran lo suficientemente trascendentes para el interés de la nación, o viceversa, atraer dichos juicios.

La evolución del reforzamiento de las facultades del Poder Judicial de la Federación prosiguió con las reformas constitucionales de 1987, reglamentadas por la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicadas el 5 de enero de 1988 y que entraron en vigor el 15 del mismo mes y año. La reforma principalmente disminuyó la competencia de la SCJN a los asuntos de mayor trascendencia económica, política y social y, finalmente, en las últimas modificaciones a la Constitución para concentrar en este Alto Tribunal cuestiones exclusivamente de materia constitucional, remitiendo los demás asuntos, específicamente los “amparos de legalidad”, a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los asuntos que plantean cuestiones de inconstitucionalidad o interpretación directa de alguno de sus preceptos, aun cuando no correspondan a la competencia de la SCJN, pueden llegar en dos vías: *a*) a través del recurso de revisión que pueda interponerse en contra de las sentencias de los Tribunales Colegiados o Juzgados de Distrito en la hipótesis en que dichos tribunales decidan sobre cuestiones de inconstitucionalidad o interpretación constitucional, o *b*) mediante la facultad de atracción establecida en las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional. Con estas atribuciones la SCJN asumió las funciones de un Tribunal Constitucional, en cuanto le corresponde decidir sobre la constitucionalidad de leyes y reglamentos, así como la interpretación de preceptos constitucionales.

Sin embargo, a pesar de esta última redefinición de la Corte y reasignación de funciones a los Tribunales de Circuito, durante las dé-

cadadas de los cincuenta, sesenta, setenta y ochenta no hubo reformas significativas en lo que se refiere al nombramiento y la duración de los ministros de la SCJN. No fue sino hasta los noventa, con la ola de cambios democratizadores del régimen político mexicano, cuando se hace una nueva reforma constitucional que modifica las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Judicial. La reforma propuesta por el presidente Ernesto Zedillo, que fue publicada el 31 de diciembre de 1994, establece que el número de los ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte se reduce de 21 a 11. Asimismo, se establece que los ministros de la SCJN durarán 15 años en el puesto, no pueden ser removidos y no tienen opción de ser nombrados para un nuevo periodo. El texto a la letra dice lo siguiente:

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

De este modo, la reforma de Zedillo elimina la ambigüedad en materia de la duración de los ministros de la SCJN y establece que éstos durarán 15 años en el cargo, un periodo de tiempo que rompe con toda coincidencia con los sexenios presidenciales y, por eso mismo, debilita o incluso elimina la subordinación del cuerpo de ministros respecto al Presidente de la República. Con esta reforma se da impulso a la autonomía del Poder Judicial y a un mayor equilibrio entre los poderes.

La reforma constitucional de 1994 reforzó la independencia y fortaleza del Poder Judicial en los siguientes aspectos: *a)* la forma del nombramiento de los ministros se trasladó al Senado de la República, que con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros designa a los ministros de una terna presentada por el Presidente de la República; *b)* se creó el Consejo de la Judicatura Federal al que se le asignó la función administrativa de vigilancia y disciplina de todos los órganos del Poder Judicial de la Federación con excepción de la

Cuadro 1. Reformas constitucionales
sobre los ministros de la SCJN, 1917-1994

<i>Fecha publicación en DOF</i>	<i>Número de ministros</i>	<i>Designación (Art. 96)</i>	<i>Duración (Art. 94)</i>	<i>Remoción (Art. 94)</i>	<i>Renuncia (Art. 99)</i>
05 feb. 1917. Texto original	Once ministros	Electos por mayoría calificada del Congreso a propuesta de legislaturas estatales	N. e.	Sólo cuando observen mala conducta previo procedimiento de Gran Jurado o Juicio de Responsabilidad	Sólo por causas graves
20 ago. 1928	Dieciséis ministros	Propuestos por Presidente y aprobados por Cámara de Senadores	N. e.	Cuando observen mala conducta	
15 dic. 1934	Veintiún ministros		Durarán en sus encargos seis años	Cuando observen mala conducta	
21 sept. 1944	Veintiún ministros		N. e. Se suprime texto que señala duración de seis años		
31 dic. 1994	Once ministros	Presidente propone terna a Senado	Durarán 15 años en el puesto sin nuevo renovación		Solamente procederán por causas graves

Fuente: Elaboración de los autores con base en información publicada en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; y c) se incorporó al ordenamiento jurídico las acciones de inconstitucionalidad. De este modo, las modificaciones a la estructura y al funcionamiento de la SCJN de 1994 significaron una mayor independencia de la Suprema Corte de Justicia respecto del Ejecutivo Federal.

El 22 de agosto de 1996 hubo reformas tendientes a lograr un sistema integral de justicia en materia electoral que buscaban establecer el control constitucional de las leyes electorales. Se agregó un párrafo a la fracción segunda del artículo 105 constitucional a fin de determinar que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, es decir, la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, se incorporó al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Federal Electoral, el cual se convirtió en la máxima autoridad en la materia de conflictos y querellas sobre los resultados de las elecciones federales, aun cuando no era competente en materia de acciones de inconstitucionalidad.

En 1999 se dio lugar a más reformas que continuaron con la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional. El párrafo sexto del artículo 94 constitucional se modificó para que el Alto Tribunal, mediante acuerdos generales, decidiera de qué asuntos conocería y cuáles remitiría a los tribunales colegiados de circuito; esta enmienda amplía las facultades anteriormente concedidas al tribunal en 1994 y facilita que la Corte rechace el conocimiento de casos en los que no sea necesario fijar un criterio importante o trascendente para el orden jurídico nacional.

La rotación sexenal de los ministros de la Suprema Corte

Como se observa en la evolución de los artículos 94, 96 y 99 de la Constitución de la República referentes a la conformación del Poder Judicial, el régimen presidencialista significó la subordinación y dependencia del Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo. Lo anterior se pone en evidencia principalmente en las disposiciones constitucionales para la designación y la permanencia de los ministros de la SCJN

y de todos los funcionarios relevantes del Poder Judicial Federal, tales como jueces de Distrito y magistrados tanto de los Tribunales Unitarios como Colegiados de Circuito.

En este apartado revisaremos cuál fue en la práctica la rotación o remoción sexenal de los ministros integrantes de la SCJN. Para ello, basándonos en la lista histórica de los nombres de las personas que han integrado la SCJN publicada en la página *Web* de esta institución, revisaremos cuántos son los ministros que permanecen y cuántos son los que son removidos de un sexenio a otro de 1934 a 1994; es decir, del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas al sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Con el objetivo de observar los cambios que sufría la composición de la Corte con el cambio de presidente cada seis años, primeramente debemos entender que los movimientos en la presidencia de la SCJN no son una variable relevante para observar el mencionado fenómeno político de rotación y subordinación en virtud de que el periodo del presidente en turno era de un año; sin embargo, lo que sí es relevante es observar cómo es que fueron cambiando sus integrantes.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, podemos observar que los ministros que integraban, al iniciar el sexenio, la SCJN provenían de anteriores periodos presidenciales, y como tales, podían considerarse afines a los gobiernos del llamado “Maximato”, durante el cual el ex presidente Plutarco Elías Calles era considerado el Jefe Máximo y una especie de verdadero, aunque informal, Jefe de Estado. De este modo, al revisar las listas de los ministros observamos que al finalizar el sexenio de Cárdenas en 1940, solamente quedaban tres de los ministros iniciales, que eran el presidente Daniel V. Valencia y los ministros Alfonso Pérez Gasca y Francisco H. Ruiz.

En el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho (1940 a 1946), para el segundo año solamente quedaban tres de los ministros propuestos por el presidente Lázaro Cárdenas y habían vuelto dos de los ministros que habían salido durante su sexenio. Es pertinente señalar que la razón del cambio de los ministros entre el sexenio del presidente Cárdenas y Ávila Camacho se debía a que el término para servir como ministro de la SCJN tenía una duración de seis años, disposición que fue modificada con la reforma constitucional publicada el 21 de

septiembre de 1944. Por ejemplo, el ministro Salvador Urbina salió de la SCJN, donde se desempeñaba desde 1923, en 1935 para irse a la práctica privada, y en 1942 volvió a la SCJN a propuesta del presidente Manuel Ávila Camacho. Otro de los que salieron durante el sexenio de Cárdenas fue el ministro Fernando de la Fuente Sanders, quien volvió posteriormente en 1941 con el presidente Manuel Ávila Camacho, dejando el Poder Judicial en 1952; o sea que se mantuvo durante dos sexenios.

De hecho, de acuerdo con la disposición vigente de que los ministros duraran sólo seis años, el presidente Ávila Camacho renovó totalmente la Corte. De modo que, de los ministros nombrados por el presidente Cárdenas hasta 1940, para el año de 1942 solamente permanecería uno, el sonorenses José María Ortiz Tirado, quien duraría en su encargo hasta el año de 1955.

Con la entrada del presidente Miguel Alemán Valdés en 1946, se observan los siguientes cambios en la integración de la SCJN: de los 20 ministros que integraban la SCJN en 1946, heredados del sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho y quienes ya no estaban sujetos a una duración de seis años, para 1952, al final del sexenio, solamente quedaban tres, los ministros Roque Estrada, Luis G. Corona y José M. Ortiz Tirado. O sea, que a pesar de la reforma promovida por Ávila Camacho en 1944, en el sexenio de Miguel Alemán, de 1946 a 1952, se renovó a 17 ministros de los 20 que componían la SCJN al principio del sexenio, es decir, una rotación del 85 por ciento.

Por lo que respecta a los sexenios de los presidentes Adolfo Ruiz Cortines, de 1952 a 1958, Adolfo López Mateos, de 1958 a 1964, y Gustavo Díaz Ordaz, de 1964 a 1970, tenemos que, a pesar de que no había un periodo fijo para los ministros de la SCJN, esta indefinición no se traducía en la inamovilidad de los ministros sino en una alta rotación. Así, tenemos que en el sexenio de Ruiz Cortines la rotación de ministros fue de 45%; en el sexenio de Adolfo López Mateos el cambio de ministros fue de 60%, y en el de Gustavo Díaz Ordaz, la rotación fue del 54 por ciento.

Asimismo, en los siguientes sexenios se observa que el presidente Luis Echeverría Álvarez, en el periodo de 1970 a 1976, removió un total de 14 ministros de 25 que tenemos registrados para el año de

Cuadro 2. Ministros de la SCJN de 1934 a 1952

	1934	1940	1946	1952
1	Joaquín Ortega (Pdte.)	Abenamar Eboli Pania-gua.	Agustín Téllez López	Agustín Mercado Alar-cón
2	Alonso Pérez Gasca	Alfonso Pérez Gasca	Alfonso Francisco Ramírez	Alfonso Guzmán Neyra
3	Arturo Cisneros Canto	Agustín Aguirre Garza	Antonio Islas Bravo	Ángel González de la Vega
4	Daniel V. Valencia	Daniel V. Valencia (Pdte.)	Benjamín Mijangos Domín-guez	Arturo Martínez Adame
5	Enrique Osorno Aguilar	Agustín Gómez Campos	Carlos L. Ángeles	Edmundo Elorduy
6	Fernando de la Fuente	Alonso Aznar Mendoza	Eduardo Vasconcelos	Ernesto Aguilar Álvarez
7	Francisco Barba	Fernando López Cárdenas	Emilio Pardo Aspe	Felipe Tena Ramírez
8	Francisco Díaz Lombardo	Hermilo López Sánchez	Hermilo López Sánchez	Gabriel García Rojas
9	Francisco H. Ruiz	Francisco H. Ruiz	Franco Carreño	Genaro V. Vásquez
10	Jesús Guzmán Baca	Jesús Garza Cabello	Fernando de la Fuente	José Castro Estrada
11	Joaquín Ortega	José María Truchuelo	Hilario Medina	José Rivera Pérez Campos
12	José López Lira	José Ortiz Tirado	Jose M. Ortiz Tirado	José María Ortiz Tirado
13	Luis M. Calderón	Luis Basdrech	José Rebolledo	Juan José González Bustamante
14	Manuel Padilla	Luis G. Caballero	Luis Gonzaga Corona	Luis Chico Goerne
15	Paulino Machorro Inarbáez	Octavio M. Trigo	Manuel Bartlett Bautista	Luis G. Corona
16	Ricardo Couto	Rodolfo Asaín	Nicéforo Guerrero Mendoza	Mariano Azuela Rivera

17	Salvador Urbina	Rodolfo Chávez	Octavio Mendoza	Rafael Matos Escobedo
18		Sabino M. Olea	Roque Estrada	Roque Estrada (Pdte)
19		Salomón González Blanco	Salvador Urbina	Rafael Rojina Villegas
20		Xavier Icaza y López Negrete	Teófilo Olea Leyva	
		<i>Rotación 17/20 = 85%</i>	<i>Rotación 18/20 = 90%</i>	<i>Rotación 18/20 = 90%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen respecto a la lista de seis años antes.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

Cuadro 3. Ministros de la SCJN de 1958 a 1970

	1958	1964	1970
1	Agapito Pozo	Agapito Pozo	Alberto Jiménez Castro
2	Agustín Mercado Alarcón	Agustín Mercado Alarcón	Carlos del Río Rodríguez
3	Alfonso Guzmán Neyra	Alfonso Guzmán Neyra (Pdte.)	Alfonso Guzmán Neyra (Pdte.)
4	Ángel González de la Vega	Angel González de la Vega	Alfonso López Aparicio
5	Alfonso Francisco Ramírez	Alberto Gonzales Blanco	Antonio Capponi Guerrero
6	Arturo Martínez Adame	Abel Guitrón y Aguado	Abel Huitrón y Aguado
7	Carlos Franco Sodi	Ángel Carvajal	Ernesto Solís López
8	Gilberto Valenzuela		Ernesto Aguilar Álvarez
9	Felipe Tena Ramírez	Felipe Tena Ramírez	Salvador Mondragón Guerra
10	Franco Carreño	Enrique Martínez Ulloa	Enrique Martínez Ulloa
11	Gabriel García Rojas	Adalberto Padilla Ascencio	Euquerio Guerrero López
12	Genaro Ruiz de Chávez	Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar	Jorge Iñárritu y Ramírez de Aguilar
13	Hilario Medina (Pdte.)	José Luis Gutiérrez Gutiérrez	Ezequiel Burguete
14	José Castro Estrada	José Castro Estrada	Jorge Saracho Álvarez
15	Mario G. Rebolledo Fernández	Manuel Rivera Silva	Manuel Rivera Silva
16	José Rivera Pérez Campos	José Rivera Pérez Campos	Luis Felipe Canudas Orezza
17	Juan José González Bustamante	Manuel Yáñez Ruiz	Manuel Yáñez Ruiz
18	Luis Chico Goerne	María Cristina Salmoral de Tama- yo	María Cristina Salmoral de Tama- yo
19	Luis Díaz Infante	Mario G. Rebolledo	Mario G. Rebolledo

20	Mariano Ramírez Vásquez	Mariano Ramírez Vásquez	Raúl Castellanos Jiménez
21	Mariano Azuela Rivera	Mariano Azuela Rivera	Mariano Azuela Rivera
22	Octavio Mendoza González	Pedro Guerrero Martínez	Pedro Guerrero Martínez
23	Rafael Matos Escobedo	Rafael Rojina Villegas	Rafael Rojina Villegas
24	Rodolfo Chávez S.	Ramón Canedo Aldrete	Ramón Canedo Aldrete
25	Vicente Santos Guajardo	Raúl Castellanos Jiménez	Ramon Palacios Vargas
	<i>Rotación 9/20= 45%</i>	<i>Rotación 15/25 = 60%</i>	<i>Rotación 13/24 = 54%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen respecto a la lista de seis años antes.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, ius 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

Cuadro 4. Ministros de la SCJN de 1976 a 1994

	1976	1982	1988	1994
1	Agustín Téllez Cruces	Guillermo Guzmán Orozco	Ángel Suárez Torres	Carlos García Vázquez
2	Alfonso Avitia Arzapalo	Ernesto Díaz Infante Aranda	Ernesto Díaz Infante Aranda	
3	Antonio Rocha Cordero			José Antonio Llanos duarte
4	Alfonso López Aparicio	Alfonso López Aparicio	Carlos del Silva Nava	Carlos del Silva Nava
5	Arturo Serrano Robles	Santiago Rodríguez Roldán	Fausta Moreno Flores	Fausta Moreno Flores
6	Carlos del Río Rodríguez	Carlos Del Río Rodríguez	Carlos Del Río Rodríguez (Pdte)	Carlos Sempe Minviele
7	Atanasio González Martínez	Atanasio González Martínez	Atanasio González Martínez	Atanasio González Martínez
8	Ernesto Aguilar Álvarez	Manuel Gutiérrez de Velasco	Manuel Gutiérrez de Velasco	Clementina Gil
9	Eduardo Langel Martínez	Eduardo Langel Martínez	Felipe López Contreras	Felipe López Contreras
10	David Franco Rodríguez	David Franco Rodríguez	José Manuel Villagorda	José Manuel Villagorda
11	Fernando Castellanos Tena	Fernando Castellanos Tena	José Martínez Delgado	Ignacio Magaña Cárdenas
12	Jorge Iñarritu y Ramírez de Aguilar	Jorge Iñarritu y Ramírez de Aguilar	Juan Díaz Romero	Juan Díaz romero
13	José J. Saracho Álvarez	Luis Fernando Doblado	Luis Fernández Doblado	Ignacio M. Cal

14	Luis Canudas Orezza	Julio Sánchez Vargas		José Trinidad Lanz Cárdenas
15	Manuel Rivera Silva	Manuel Rivera Silva		Luis Fernández Doblado
16	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Francisco H. Pavón Vasconcelos	Miguel Montes García
17	María Cristina Salmorán de Tamayo	María Cristina Salmorán de Tamayo	Mariano Azuela Guitrón	Mariano Azuela Guitrón
18	Juan Moisés Calleja García	Juan Moisés Calleja García	Noé Castañón León	Noé Castañón León
19	Mario G. Rebolledo (Pdte.)	Mario G. Rebolledo (Pdte.)	Samuel Alba Leyva	Samuel Alba Leyva
20	Jorge Olivera Toro	Tarsicio Márquez Padilla	Santiago Rodríguez Roldán	Santiago Rodríguez Roldán
21	Gloria León Orantes	Gloria León Orantes	Sergio Hugo Chapital Gutiérrez	Sergio Hugo Chapital Gutiérrez
22	Ramón Canedo Aldrerte	Salvador Martínez Rojas	Ulises Schmill Ordoñez	Ulises Schmill Ordoñez (Pdte)
23	José Ramón Palacios Vargas	J. Ramón Palacio Vargas	Victoria Adato Green	Victoria Arato Green
24	Raúl Cuevas Mantecón	Raúl Cuevas Mantecón		
25	Salvador Mondragón Guerra	Victor Manuel Franco		
26	Raúl Lozano Ramírez	Raúl Lozano Ramírez		
	<i>Rotación 14/25 = 56%</i>	<i>Rotación 9/26 = 35%</i>	<i>Rotación 19/25 = 76%</i>	<i>Rotación 8/21 = 38%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen con respecto a la lista de seis años antes.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

1979, de modo que en 1976 había hecho 14 nuevos nombramientos de ministros; esto se traduce en una rotación del 56% de la Corte.

En el sexenio de José López Portillo, de 1976 a 1982, se observa que de los 26 ministros que existían en 1976, el presidente propuso nueve nuevos nombramientos, lo cual significa una rotación de 35%. Ésta parece ser una cifra relativamente baja considerando que en esta época el presidencialismo estaba en su punto culminante.

Por lo que respecta al presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que ocupó la presidencia de 1982 a 1988, se tiene que propuso los nombramientos de 19 ministros del total de 25 que había seis años antes. En este caso la rotación fue del 76%, muy superior a la tasa de rotación de sus dos antecesores.

Por último, tenemos que el presidente Carlos Salinas de Gortari, en el sexenio de 1988 a 1994, propuso el nombramiento de un total de ocho ministros de la SCJN, lo que significa una tasa de rotación relativamente baja de 38 por ciento.

En resumen, las tasas de rotación registradas en el periodo de 1934 a 1994 nos dan un promedio de 63%, lo cual nos muestra que la rotación no obedece a motivos de edad o salud de los ministros, sino que dada su frecuencia, responde más bien a los cambios políticos del contexto y más específicamente a la influencia del presidente en turno.

En una trayectoria temporal se puede observar dos subperiodos. El primero de 1934 a 1952, cuando se observan tasas de rotación superiores al 85%, es decir, donde se da la renovación casi completa de la SCJN. El otro subperiodo va de 1952 a 1994, cuando la rotación se mueve entre 35% y 76%. Se observa que el sexenio con menor rotación es el del presidente López Portillo, de 1976 a 1982, con un promedio de 35%; mientras que el de mayor rotación, en este segundo subperiodo, es el de su sucesor, el presidente De la Madrid, con una rotación de 76 por ciento.

Todos estos cambios pueden atribuirse a la influencia del presidente en turno. Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas la rotación de ministros obedecía principalmente a que su periodo constitucional era de seis años y coincidía con la duración del periodo presidencial. Sin embargo, los cambios realizados a partir de 1946,

Cuadro 5. Rotación de ministros de la SCJN de 1934 a 1994

<i>Sexenio</i>	<i>Presidente</i>	<i>Rotación</i>
1934-1940	Lázaro Cárdenas del Río	85%
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	90%
1946-1952	Miguel Alemán Valdés	90%
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortines	45%
1958-1964	Adolfo López Mateos	63%
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	54%
1970-1976	Luis Echeverría Álvarez	56%
1976-1982	José López Portillo y Pacheco	35%
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	76%
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	38%
	Promedio	63%
	Mediana	59%
	Mínimo	35%
	Máximo	90%

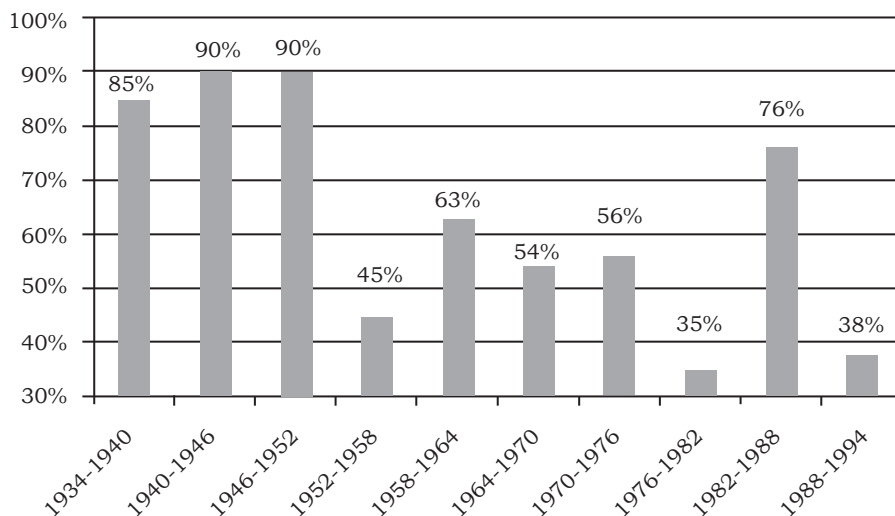
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

cuando se restableció la inamovilidad de los ministros, se explican sólo por la influencia presidencial. Se aprecia entonces que el cargo de ministro de la SCJN era, en cierta medida, un cargo sexenal que giraba alrededor del presidente.

La rotación de ministros a partir de 1995

Con los cambios de 1988, impulsados por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se instrumentó una reforma al Poder Judicial Federal a fin de transformar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero Tribunal Constitucional, y se eliminaron las funciones administrativas y presupuestales a cargo de la Corte delegándolas en el Instituto de la Judicatura Federal, instituyendo la figura de los ministros supernumerarios y las salas auxiliares con el fin de combatir el

Gráfica 1. Tasas de rotación de ministros de la SCJN de 1934 a 1994



rezago del trabajo jurisdiccional en el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De este modo, el presidente Salinas propuso desde el principio de su sexenio el nombramiento de cinco ministros supernumerarios adicionales a los que ya tenía la SCJN. Éstos fueron:

- Victor Manuel Franco Pérez
- Guillermo Guzmán Orozco
- Martha Chávez Padrón
- Carlos García Vázquez
- Irma Cué de Duarte

El presidente Salinas inicia de este modo la transformación y el fortalecimiento del Poder Judicial, y estas reformas se dan en un contexto de cambio experimentado en general en el régimen político mexicano, con reformas tendientes a una mayor apertura y pluralidad política.

El cambio de mayor trascendencia en la integración de la SCJN fue promovido por el presidente Ernesto Zedillo con la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994. De este modo, en 1995 se transformó radicalmente la organización y el funcionamiento de la SCJN; se redujo el número de los ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de 21 a 11. Según esta reforma, la SCJN funciona en Pleno o en Salas. El Pleno se compone de 10 ministros y un ministro presidente y las dos Salas están formadas por cuatro ministros cada una y un ministro presidente. Éste solamente conocerá de asuntos de suma importancia para el orden jurídico nacional. A partir de esta reforma la duración de los ministros de la Corte en el cargo es de 15 años.

La pregunta ahora es ¿cómo ha sido la rotación a partir de la reforma de 1994? Las listas de ministros y su rotación pueden observarse en el cuadro 6. Ahí se muestra que en 1995, al proponer el presidente Zedillo nuevos miembros que integraran la SCJN de acuerdo con las nuevas normas, la rotación fue de 80%, lo que significa que ocho de los ministros nombrados fueron nuevos y que sólo dos repitieron en el puesto. Esto puede justificarse en razón de que se trataba de una reforma que buscaba deslindarse de las dinámicas anteriores y estaba orientada a inaugurar una nueva época en la SCJN con nuevas actitudes y procedimientos, con nuevos miembros.

Los efectos de la reforma pueden verse en los años posteriores, en donde tenemos que en el año 2000 la rotación respecto a la integración de la SCJN en 1995 era de un solo ministro de un total de 10, es decir, la rotación descende a 10%. Por su parte, en el año 2006 la rotación fue de cuatro de un total de 11, es decir, se removió al 36% de los ministros. Por último, en el año 2010 tenemos que existe una rotación de tres de 10, o sea 30%. De este modo, se observa que si bien la rotación no desaparece, sí se reduce respecto a las tasas de rotación existentes en los periodos anteriores. Si promediamos las tasas de rotación de 2000, 2006 y 2010, tenemos que ahora la rotación promedio es de 25 por ciento.

Por otra parte, una revisión de la semblanza de los ministros nos muestra que hasta antes de estas reformas, éstos tendían a tener una carrera política dentro de la administración pública y a provenir de puestos dependientes del Ejecutivo. Por ejemplo, se pueden ver los antecedentes de los siguientes ministros:

Cuadro 6. Ministros de la SCJN de 1995 a 2010

	1995	2000	2006	2010
1	Genaro David Góngora Pimentel	Humberto Román Palacios	Genaro David Góngora Pimentel	Arturo Zaldivar Lelo de Larrea
2	Guillermo Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia	Guillermo I. Ortiz Maya-goitia
3	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo	José de Jesús Gudiño Pelayo
4	Jose Vicente Aguinaco Aguilar (Pdte.)	José Vicente Aguinaco Alemán	José Ramón Cossío Díaz	José Fernando Franco González Salas
5	Juan Díaz Romero	Juan Díaz Romero	Juan Díaz Romero	José Ramón Cossío Díaz
6	Juan Nepomuceno Silva Meza	Juan N. Silva Meza	Juan N. Silva Meza	Juan N. Silva Meza
7	Juventino V. Castro y Castro	Juventino V. Castro y Castro	Margarita Beatriz Luna Ramos	Luis María Aguilar Morales
8	Mariano Azuela Güitrón	Mariano Azuela Güitrón	Mariano Azuela Güitrón	Margarita Beatriz Luna Ramos
9	Olga del Carmen Sánchez Cordero	Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero	Olga María Sánchez Cordero	Olga Ma. del Carmen Sánchez Cordero
10	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	Sergio Salvador Aguirre Anguiano	Sergio Armando Valls Hernández	Sergio Armando Valls Hernández
11			Sergio Salvador Aguirre Anguiano	
	<i>Rotación 8/10 = 80%</i>	<i>Rotación 1/10 = 10%</i>	<i>Rotación 4/11 = 36%</i>	<i>Rotación 3/10 = 30%</i>

Nota: Las casillas sombreadas marcan los ministros que permanecen con respecto a la lista de seis años antes.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.

- El ministro Fernando de la Fuente, además de participar en el movimiento revolucionario, colaboró en la creación del Banco de México y del Instituto Nacional de Pensiones.
- El ministro Mariano Azuela Rivera, hijo del famoso escritor del mismo nombre, fue senador por el estado de Jalisco y director Jurídico de la Secretaría de Agricultura.
- El ministro Ulises Schmill Ordóñez ocupó diversos cargos en el servicio diplomático mexicano y dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La ministra María Cristina Salmorán de Tamayo ocupó múltiples cargos en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
- El ministro Mariano Azuela Guitrón, cuyo padre fue también ministro, ocupó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Tribunal Federal Fiscal.
- El ministro José María Ortiz Tirado desempeñó cargos en el gobierno del Distrito Federal.
- La ministra Victoria Adato Green desempeñó diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Gobierno del Distrito Federal.

La lista podría seguir de forma interminable, y en las semblanzas podríamos encontrar puestos de elección popular, cargos de nivel medio o superior en la administración pública, embajadores o cónsules, así como representantes ante organismos internacionales, y gobernadores de entidades federativas. De hecho los ministros seleccionados no se destacaban por sus méritos académicos y jurídicos, sino porque habían ocupado cargos dependientes del Poder Ejecutivo Federal. Se trata de personas que llegaban a ser ministros por las vías políticas e institucionales que permitía el sistema político presidencialista.

En cambio, con las reformas realizadas en el Poder Judicial a partir de 1994, los ministros comenzaron a durar más en su puesto y se comenzó a dar una mayor pluralidad política en el Poder Judicial de la Federación. En este nuevo contexto, desde 1997 los nombramientos de ministros de la SCJN realizados por el Presidente de la República han sido ratificados por las dos terceras partes del Senado, votación calificada que, puesto que no era alcanzada por ninguna de las fraccio-

nes partidistas, tenía que hacerse por acuerdo entre varias fracciones parlamentarias. Por lo tanto, para que se diera la ratificación de algún ministro de la SCJN era necesario llegar a acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Senadores.

Por otra parte, la ratificación del nombramiento de un ministro hecha por los diversos partidos políticos representados en el Senado influyó también para que, a partir de la reforma, se tomara más en consideración los méritos académicos y jurídicos en la designación de los ministros. Asimismo, ya no provenían solamente de la UNAM sino de una diversidad de instituciones de educación superior.

Cuando los nombramientos de ministros eran decididos primordialmente por el presidente, la mayoría de los ministros tendió a provenir de la Escuela de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Puede decirse que era casi un requisito no escrito el haber estudiado en esta institución educativa para poder llegar a ministro de la SCJN. De este modo, de 1970 a 1988, de un total de 50 ministros, 40 (80%) estudiaron en la UNAM y sólo 10 lo hicieron en otras instituciones. Los 10 que estudiaron en otras instituciones y que constituyen la excepción, son los ministros Carlos de Silva Nava, Ernesto Díaz Infante, Leopoldino Ortiz Santos, Jorge Saracho Álvarez, José Ramón Palacios, Euquerio Guerrero López, Antonio Rocha Cordero, David Franco Rodríguez, Julio Sánchez Vargas y Felipe López Contreras (*Semblanzas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*, IUS 2007).

Por esta razón, se comenzó a denotar un nuevo perfil de los ministros propuestos por el presidente y ratificados por el Senado en el que los méritos académicos y jurídicos eran más importantes que la lealtad personal al presidente en turno.

Reflexión final

La transición a la democracia en México pasa necesariamente por la transformación del Poder Judicial en un poder efectivo que elimine o reduzca la concentración de poder en el Ejecutivo y le haga contrapeso vigilando la legalidad y constitucionalidad del sistema. Sin embargo,

Cuadro 7. Ministros de la SCJN en 2006, por grado académico

<i>Título</i>	<i>Ministro</i>	<i>Grado Académico</i>	<i>Universidad</i>	<i>Antecedentes laborales</i>
Ministro presidente	Guillermo I. Ortiz Mayagoitia	Licenciatura en Derecho	Universidad Veracruzana	Diversos cargos en el PJF
Ministro	Mariano Azuela Güitrón	Doctorado <i>Honoris Causa</i>	UNAM	Diversos Cargos en la administración pública y el PJF
Ministro	José Fernando Franco González Salas	Licenciado en Derecho, con estudios de posgrado	Escuela Libre de Derecho	Presidente del Tribunal Federal Electoral y diversos
Ministro	José de Jesús Gudiño Pelayo	Maestría	Universidad Iberoamericana	Diversos cargos en la administración pública y el PJF.
Ministro	Juan N. Silva Meza	Licenciatura	UNAM	Diversos cargos en el PJF y catedrático
Ministro	Genaro David Góngora Pimentel	Doctorado	UNAM	Diversos cargos en el PJF
Ministro	Sergio Salvador Aguirre Anaguiano	Licenciatura	Universidad Autónoma de Guadalajara	Notario y regidor en la ciudad de Guadalajara
Ministra	Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila	Doctorado	UNAM	Diversos cargos en el PJF
Ministro	José Ramón Cossío Díaz	Doctorado	Universidad de Colima	Principalmente académico.
Ministra	Margarita Beatriz Luna Ramos	Doctorado	UNAM	Notaria y magistrado del TSJDF
Ministro	Sergio Armando Valls Hernández	Licenciatura y múltiples diplomados en derecho	UNAM	Diversos cargos en la administración pública y la iniciativa privada.

Fuente: Poder Judicial de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx>. Consultada en 2008.

en México, durante el régimen surgido de la Revolución Mexicana que prevaleció durante la mayor parte del siglo xx, el Poder Ejecutivo dominaba y subordinaba a los otros dos poderes y no existía un verdadero equilibrio ni independencia del Poder Judicial respecto al Poder Ejecutivo.

La hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Judicial se apreciaba entre otras cosas en que era el Ejecutivo el que, a través del control partidista que ejercía sobre el Senado, dominaba el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, debido a ello, la duración de los ministros tendía a coincidir con los sexenios presidenciales. De este modo, los ministros tendían a renunciar o ser retirados del cargo de manera coincidente con el cambio de Presidente de la República.

A fin de poner a prueba estas apreciaciones, al principio de este trabajo nos planteamos las siguientes preguntas que ahora trataremos de responder: ¿cuál ha sido la rotación de los ministros de la SCJN de 1934 a 1994 en México? Los datos revisados nos muestran que la rotación sexenal de los ministros durante el periodo señalado fue, en promedio, de 63%. Esto quiere decir que en cada sexenio se renovaban en promedio dos terceras partes de los 21 ministros de la Suprema Corte. Hay que matizar, sin embargo, que esta rotación tuvo variaciones importantes a lo largo del periodo. Así, en una primera etapa que va de 1934 a 1952 la rotación tendió a ser casi completa: en el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) la rotación fue de 85% y en los de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952) la rotación fue de 90%. Por otra parte, en una segunda etapa, que va de 1952 a 1994, la rotación sexenal de ministros se redujo de manera significativa mostrando variaciones importantes en cada sexenio. Así, la menor rotación se dio en el sexenio de López Portillo (1976-1982), cuando fue de 35%; es decir, sólo se renovó la tercera parte de los ministros. Mientras que la mayor rotación se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando fue de 76%; o sea que se renovó a tres cuartas partes de la Corte. En esta segunda etapa de 1952 a 1994, el índice de rotación fue de 52%; es decir, se renovaba la mitad de los ministros.

En cambio, en el periodo después de la reforma de 1994, tenemos que las rotaciones descienden a 10% en 2000, 36% en 2006 y 30% en

2010. Esto significa que en este periodo la rotación promedio es de 25%. Tenemos entonces que, aunque no ha desaparecido, la rotación se redujo significativamente.

¿Se puede observar un patrón sexenal en la rotación de los ministros de la SCJN? Aunque no es de manera mecánica y total, se aprecia que existe una tendencia predominante a renovar la Suprema Corte al mismo ritmo que la Presidencia de la República. Esta tendencia puede ubicarse cuantitativamente en el promedio general de 63% de rotación, que contrasta con el promedio de 25% después de la reforma.

¿Qué relación tiene esta rotación de ministros con la debilidad y subordinación del Poder Judicial en México? Los porcentajes de rotación señalados se ubican en un punto intermedio en donde ni había una rotación total de los ministros ni había tampoco una completa inamovilidad (en donde sólo se renovarían los nombramientos de quienes se retiraran por motivos de salud o defunción). Se trata de una tasa alta que niega la existencia de la inamovilidad de los ministros, pero que no llega a ser total. Este término medio denota que la rotación se debe no a causas inherentes a la edad o estado físico de los ministros sino a un motivo externo, como puede ser el favor o la aprobación del Presidente de la República. Con esto podemos hacer un juicio de valor para afirmar que dicha rotación se puede atribuir principalmente a la influencia y dominación del Poder Ejecutivo.

Este patrón de comportamiento institucional aparentemente fue modificado con la reforma del Poder Judicial Federal realizada en 1994 que amplió la duración de los ministros a 15 años y, de este modo, le dio una mayor autonomía a la Suprema Corte de Justicia. Por otra parte, la pluralidad política del Senado, implantada a partir de 1997, nos permite suponer que al requerirse negociaciones parlamentarias para la selección de los ministros, se ha elevado el perfil académico y jurídico de éstos y los ha hecho más independientes del Poder Ejecutivo.

La asignación de ministros para la SCJN es ahora más diversa, y aun y cuando las vías tradicionales no se encuentran del todo canceladas, los ministros de la SCJN actualmente provienen de diversos extractos socioeconómicos y de diversa formación política, profesional y académica, lo que hace que la actuación de la SCJN, al momento de

resolver un conflicto en materia constitucional, resuelva conforme a diferentes puntos de vista y diversos paradigmas en cuanto a la interpretación del ordenamiento constitucional.

Esto es un fenómeno que ha trascendido a la actividad legislativa y administrativa de los órganos primarios y secundarios en los tres ámbitos del gobierno mexicano (federación, estados y municipios), que anteriormente no contaban con un control constitucional real ya que, debido al régimen político presidencialista y de partido hegemónico prevaleciente, los actos legislativos aprobados por el Congreso de la Unión eran invariablemente legitimados por el Poder Judicial de la Federación, por lo que la técnica constitucional y la teoría jurídica no tenían que ser observadas ni eran relevantes cuando se contaba con una Suprema Corte complaciente y comprometida de manera parcial con el viejo régimen autoritario y presidencialista.

Con las nuevas condiciones democráticas del país, el nuevo discurso político mexicano se ha centrado más en el respeto a los derechos constitucionales de los individuos y en crear instituciones que garanticen un Estado de derecho claro y transparente. El antiguo paradigma revolucionario y autoritario ha ido perdiendo fuerza aunque no ha sido totalmente cancelado. A partir de los cambios y las reformas realizadas, la interpretación de la Corte tiende a establecer un mayor equilibrio entre los derechos individuales de los gobernados y los derechos de la colectividad; entre los derechos humanos, la eficiencia de la administración pública y de justicia y la democracia; y los postulados de la Constitución Política de 1917.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Orden Jurídico, Secretaría de Gobernación, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Cossío, José Ramón (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, ITAM.

- Fix Zamudio, Héctor (1997), *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa.
- Montesquieu (2005), *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa.
- Poder Judicial de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx>
- Ríos-Figueroa, Julio (2007), "The Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 1, primavera, pp. 31-57.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008), IUS 2007, Ministros 1917-1994, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006>. Consultado en 2008.
- Tocqueville, Alexis (1998), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Encuestas y participación ciudadana en asuntos públicos: la consulta ciudadana sobre la reforma energética

*Ma. de Lourdes Fournier García**

*Claudia Ortiz Guerrero***

*Pedro Moreno Salazar****

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las posibilidades políticas, sociales y jurídicas del ejercicio de formas de democracia directa en México. En los últimos años se ha sostenido que diferentes actores individuales y colectivos a través de una consulta opinen sobre decisiones de índole público. Aquí se presenta particularmente el ejercicio de opinión sobre la reforma al manejo de los hidrocarburos, propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se valoran los dispositivos llamados “estudios de opinión” para conocer los “sentimientos ciudadanos” como conceptos propios del análisis de las políticas públicas.

Palabras clave: Opinión pública, participación ciudadana, políticas públicas.

* Maestría en Planeación Educativa. Profesora-investigadora de tiempo completo, Titular “C”, Departamento de Política y Cultura. Coordinadora del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: encuestas de opinión y educación. Correo electrónico: fournier@correo.uam.mx

** Maestría en Economía. Profesora-investigadora, Titular “C”, Departamento de Producción Económica y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: encuestas de opinión y financiamiento. Correo electrónico: cortiz@correo.xoc.uam.mx

*** Doctorado en Administración Pública. Profesor-investigador de Tiempo Completo, Titular “C”, Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son: las políticas públicas contemporáneas del Estado mexicano, con especial énfasis en las sociales, de seguridad social y las llevadas a cabo por empresas públicas como Pemex. Correo electrónico: msph6107@correo.xoc.uam.mx

The purpose of this article is to reflect on the political, social and legal possibilities of exercising forms of direct democracy in Mexico. During the last years, it has been held that through consultation different individual and collective actors express their opinions on public-issue decisions. In particular, this article discusses opinion expression on the hydrocarburate-management reform suggested by Mexico City' Head of Government. The instruments called opinion studies are assessed in order to know the "citizens' feelings" as concepts of public policy analysis.

Keywords: public opinion, citizen participation, public policies.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central reflexionar sobre las posibilidades políticas, sociales y jurídicas del ejercicio de formas de democracia directa en México a la luz de la polémica que en épocas recientes se ha sostenido entre diversos actores individuales y colectivos a través de una consulta para decidir sobre las iniciativas de reforma al manejo de los hidrocarburos propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También se valoran los dispositivos llamados "estudios de opinión" para conocer los "sentimientos ciudadanos" (Bardach, 1993) como conceptos propios del análisis de las políticas públicas pero en relación sobre todo con la mencionada reforma de los hidrocarburos, y además porque en la polémica acerca de la consulta se opusieron a ésta actores políticos que no comparten la postura del gobierno del Distrito Federal como una alternativa eficaz y moderna.

La estructura del trabajo es la siguiente: una primera parte revisa los conceptos de *opinión pública* y *participación ciudadana* en el marco de los regímenes democráticos, sección en la que además se comentan los resultados de algunas de las encuestas practicadas por empresas privadas, sin patrocinadores a la vista, sobre el tema de la reforma del marco legal de la industria de los hidrocarburos. Enseguida, se introduce la discusión sobre las formas de democracia directa en oposición y/o complementarias a la denominada "democracia parlamentaria". La última parte da cuenta de algunos elementos del debate parlamentario y público sobre la reforma energética así como de los resultados

de la consulta del 27 de julio de 2008 sobre las iniciativas presidenciales para el manejo de los hidrocarburos y de una consulta piloto realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco a través del Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM).

La opinión pública y la participación en las democracias

Las encuestas de opinión, al igual que los estudios de mercado, no son cosa nueva. Su metodología se ha venido “desarrollando penosamente desde fines del siglo XVIII, con vacilaciones características, contra oposiciones constantes” (Noelle, 1970:11). En el caso de las encuestas de opinión relacionadas con procesos electorales, existe ya un historial tanto de éxitos como de fracasos, así como legislaciones específicas que incluyen puntos sobre los métodos para realizarlas, pero se centran sobre todo en la forma y los tiempos en que se pueden dar a conocer sus resultados.

La Esomar (European Society for Opinion and Marketing Research) considera que en los últimos 50 años se ha comprobado que las encuestas de opinión son elementos operacionales permanentes de las democracias modernas, ya que son el medio a través del cual es posible seguir paso a paso el avance de las campañas electorales, así como las fluctuaciones de popularidad de candidatos y gobernantes. Se conocen tendencias y motivaciones, se detectan los cambios de opinión y la evolución de los valores, se siguen los movimientos de apoyo y se evalúa el impacto público de cualquier acontecimiento. Además, permiten a los ciudadanos hacerse escuchar en todo momento y comparar sus puntos de vista con los de los demás. Para esta misma asociación “las encuestas de opinión y la libertad no pueden ir separadas. La relación entre los encuestadores y los encuestados presupone un clima de confianza y los resultados publicados son creíbles únicamente en la medida en que todas las opiniones puedan expresarse libremente, por desagradables que puedan ser para aquéllos que están en el poder” (Esomar, 1993:2). Tal vez esto explique, al menos en parte, lo ocurrido en México durante las dos últimas décadas, como pasó en la etapa previa a las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Dis-

trito Federal en julio de 1997, cuando incluso se habló por primera vez en los medios de comunicación de una “guerra de encuestas” y que se ha repetido después tanto en elecciones locales como federales, hasta llegar a la controvertida elección presidencial en que obtuvo el triunfo Felipe Calderón.

Precisamente acerca de las “guerras de encuestas” es conveniente mencionar algunos de los supuestos efectos negativos de la publicación de los resultados de sondeos de este tipo durante el desarrollo de campañas y sobre todo en fechas cercanas a una votación. Es un ejemplo muy citado (en Leinhard, Noelle y Eagleton Institute of Politics de The State University of New Jersey) lo ocurrido durante la campaña presidencial de 1948 en Estados Unidos, protagonizada por el demócrata Harry S. Truman (cuyos años de gobierno en la Casa Blanca habían estado marcados por una serie de dificultades, al grado de que fue prácticamente debido al rechazo de Eisenhower a la candidatura que su partido lo nominó) y el republicano Thomas E. Dewey, que ya antes había perdido en unas elecciones presidenciales pero que confiaba, junto con su partido, en un triunfo sin problemas. Era tan grande la supuesta ventaja de Dewey que desarrolló una muy tibia campaña, mientras Truman recorrió, con excelentes resultados, buena parte de la Unión Americana. A pesar del entusiasmo despertado por la presencia de Harry, muchos expertos en política y prestigiados investigadores de opinión, como George Gallup y Elmo Roper, pronosticaron una derrota para Truman. Con gran confianza Roper llegó a anotar que el fuerte margen a favor de Dewey tenía un parecido “casi siniestro” con las cifras Roosevelt-Landon, haciendo referencia a un proceso electoral anterior en el que Roosevelt resultó triunfador; además, Roper decidió que su empresa dejaría de efectuar sondeos ya que “mi inclinación es predecir la elección de Thomas E. Dewey por un amplio margen y dedicar mi tiempo y esfuerzos a otras cosas” (Roberts, 2004). Sin embargo, en las elecciones, Truman venció a Dewey ante el asombro de todos y para escarnio de los investigadores de opinión. Desde entonces, estos sucesos se han mostrado como un caso en que los resultados de las encuestas, tan favorables a Dewey, sólo sirvieron para provocar que tanto él como sus seguidores se confiaran, con negativos resultados para ellos.

Volviendo a la situación en México, Roderic Ai Camp cita un análisis de bases de datos de las encuestas de opinión pública en América Latina realizado por Louise Harris Berlin del que se desprende que las primeras verdaderas encuestas de opinión pública realizadas en nuestro país son de la década de 1950, patrocinadas en su mayoría por el gobierno de Estados Unidos. “La base de datos estadounidense no incluye ninguna encuesta patrocinada por mexicanos antes de 1986” (Camp, 1997:11). De acuerdo con este mismo autor, “antes de 1988 la mayoría de las encuestas políticas, que no se publicaban, eran realizadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o por políticos gubernamentales individuales” (Camp, 1997:16). No es difícil llegar a la conclusión de que casi todas esas encuestas no publicadas tuvieron como finalidad mejorar las perspectivas de triunfos electorales y permanencia en el poder de la reducida élite que tenía acceso a esa información. En 1988 algunos diarios y revistas efectuaron encuestas de opinión política y “en ese año [fue] cuando analistas, políticos, periodistas, encuestadores y público en general iniciaron un debate aún inconcluso sobre el uso y abuso de encuestas en la escena política mexicana” (Gamboa, 1997:37). Ahora, conforme aumenta la liberalización política, puede decirse que desde las elecciones presidenciales de agosto de 1994 “las encuestas metodológicamente aceptables publicadas con anticipación ofrecen un medio público y abierto de comparar los resultados oficiales con los anticipados” (Camp, 1997:19) y junto con las encuestas preelectorales, las encuestas de salida y los conteos rápidos se aplicaron, con excelentes resultados, en ese mismo año.

Después de las elecciones presidenciales de 1994, las elecciones de 1997 para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dada su particular importancia por ser las primeras en que los habitantes de esta ciudad elegirían a quien encabeza aunque con muchas limitaciones jurídicas el Departamento del Distrito Federal, fueron motivo de una gran cantidad de encuestas, la mayoría de ellas patrocinadas por los diversos medios comunicación, sobre todo prensa, o por algunos grupos políticos.

Muchas veces la metodología utilizada y los resultados parecían estar correlacionados con los intereses del patrocinador. Ya desde 1994 se había observado que un aspecto metodológico en apariencia

de poco peso, como encuestar en la calle o en el domicilio, provoca diferencias interesantes ya que

[...] en el presente estado de desarrollo de la cultura política la gente tiende a protegerse en sus respuestas a algunos temas al saberse identificada en su domicilio [...] sobre este punto el diario *Reforma* realizó una encuesta experimental en la Ciudad de México donde las preferencias electorales hacia el candidato del PRI mejoran casi un 11% en la casa con respecto a la calle, y lo contrario ocurre con los candidatos del PAN y del PRD (Basañez, 1997:179-180).

Consultas, referendos y plebiscitos en asuntos públicos. ¿Hacia la subversión de la democracia representativa?

Los procesos de democratización que vive México en los últimos años han abierto la posibilidad de que la sociedad y la opinión pública no sólo participen en los procesos electorales y decidan acerca de sus autoridades, sino de que también conozcan los programas y las actividades relacionadas con la gestión pública, opinando, participando, apoyando u oponiéndose a la modificación de éstos. Estas condiciones permiten ejercicios de toma de opinión, consulta y decisión que sirvan como apoyo a la modificación de las leyes o a la elaboración de políticas públicas para generar un clima que permita a los ciudadanos y a la sociedad en general continuar su marcha.

Acerca de las encuestas, como se menciona en el apartado anterior, se sabe ya que constituyen uno de los instrumentos principales para conocer la opinión pública y/o los sentimientos de los ciudadanos sobre problemas públicos y formas de resolverlos, entre otros temas.

Hay que aceptar que las encuestas son eficaces en la toma del pulso ciudadano, tanto para la definición como para la toma de decisiones respecto de los problemas públicos, ya que permiten contender con la impronta tecnocrática presente casi en todos los gobiernos independientemente de su origen y signo político; más allá de lo anterior, todo

sistema político posee de manera estructural cierta “tendencia” (Cobb y Elder, 1983) durante el ejercicio de gobierno que lo lleva a prescindir de manera sistemática de la opinión y participación ciudadanas, constriéndolas al supremo acto de emisión del voto. Sin embargo, las limitaciones más evidentes de las encuestas radican en el hecho de que sean utilizadas para encubrir y enmascarar definiciones y decisiones sobre asuntos públicos contrarios al sentir ciudadano, siempre y cuando no se vayan vinculando las tomas de opinión con cada una de las etapas del ciclo de las políticas y con los niveles de participación que son información, consulta, delegación, asociación y control (Canto *et al.*, 2007).

Ahora, empezaremos por tratar algunas de las modalidades principales para conocer la opinión ciudadana o conocer un pronunciamiento popular o una deliberación popular o votación popular sobre problemas, normas y hechos. Estas modalidades forman el *corpus* de la denominada “democracia directa” (Bobbio *et al.*, 2005), en abierta oposición en algunas versiones políticas a la representativa, mientras que en otras son formas de participación democráticas (Borja, 2003).

Algo que tal vez ayude a aclarar más las cosas son dos definiciones de diccionario que a continuación se anotan: *Plebiscito*: del latín *plebiscitum*, fue la ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo. Actualmente se refiere a la “resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos” y a la “consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al estado cuya aprobación se pretende”; también “voto de todo el electorado en un tema de importancia nacional” (*Larousse International Encyclopedia and Dictionary*, 2002). *Referendo* o *Referéndum*: del latín *referendum*, es el “procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone” (*Diccionario Durvan de la Lengua Española*, 1988); o bien “someter una medida o asunto particular de importancia nacional a todo el electorado (en

vez de presentarla sólo a sus representantes) como un punto único sobre el cual votar” (*Larousse International Encyclopedia and Dictionary*, 2002).

En el panorama internacional y específicamente para América Latina no se encuentran muchos avances respecto de la emergencia de formas de participación democrática directa o de lo que se ha dado en llamar “democracia participativa” (Canto, 2007). Algunos antecedentes legislativos se ubican en Brasil, donde en 1988 se estableció a nivel constitucional la participación, mientras que en 1991, al mismo nivel, en Colombia se reconoció la participación ciudadana como necesaria en todos los órdenes de gobierno y, por otra parte, en Bolivia en 1994 se aprobó una Ley de Participación Popular. En México, primero en el Distrito Federal y posteriormente en el resto de la federación se aprobaron sendas legislaciones sobre Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles. En todos estos lugares existen dudas sobre los alcances y la efectividad de las prácticas participativas para al menos cumplir con lo normado, pero una evaluación general muestra deficiencias en la calidad de la participación, ya que sería deseable que las prácticas participativas de democracia directa transitaran de lo regulado-tutelar a lo delegativo-contractual o autogestivo.

Sobre estas modalidades de acercamiento a la opinión ciudadana pesan las mismas objeciones destacadas en el apartado anterior, ya que a pesar de que siempre es bueno y deseable que quienes toman decisiones estén enterados de la forma en que las personas comunes perciben los posibles resultados de los actos de gobierno, estas percepciones pueden carecer de bases firmes. Es bien sabido que los medios de comunicación tienen mucha influencia en la formación de opiniones, pero además muchas decisiones de gobierno han de basarse en amplios estudios técnicos que por su naturaleza misma difícilmente llegan al nivel de comprensión de los ciudadanos. Es por esto que las formas de consulta ciudadana han de utilizarse para casos concretos que así lo ameriten y empleando siempre instrumentos claros, muy bien diseñados que eviten en lo posible la confusión y los equívocos, por no decir la inducción intencionada de respuestas.

Algunos elementos sobre el debate parlamentario y público de la reforma energética

La iniciativa de reforma a la industria de los hidrocarburos anunciada por el Ejecutivo Federal en abril del 2007, estuvo centrada en la fragmentación de la organización de Pemex y en la posibilidad de dar facilidades a empresas, sobre todo transnacionales, para intervenir a lo largo de todos los procesos de explotación, producción petrolera y elaboración derivada. Los argumentos ofrecidos básicamente descansaban sobre el rezago en tecnología de punta y financiamiento suficiente por parte de Pemex para la explotación de petróleo en aguas someras y profundas.

Específicamente, se propuso la reforma de la Ley Orgánica de Pemex y de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, además de presentar la Iniciativa de Ley para la Creación de la Comisión del Petróleo donde se manejaron las intenciones de privatizar diversas funciones y trabajos relacionados con la industria nacional y pública de los hidrocarburos; por ejemplo, en el artículo 46 de la Iniciativa de Ley Orgánica de Pemex se propuso que la paraestatal y sus organismos subsidiarios pudieran celebrar contratos con los sectores social y privado, con remuneraciones tanto fijas como variables, determinadas o determinables, otorgando incentivos si así se estimara conveniente (López, 2008; Suárez, 2009).

Esta iniciativa privatizadora arrancó desde varios años atrás con los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, y más profundamente con Vicente Fox (Bartlett, 2008). Los argumentos presentados a las cámaras para la fragmentación y la apertura al capital privado de Pemex han sido delineados y perfeccionados a lo largo del tiempo, pero son básicamente los mismos que los presentados en las iniciativas por el gobierno de Felipe Calderón.

Por ejemplo, la falta de capital para las inversiones y la operación de Pemex se presenta sólo como dato por las autoridades, pero dado el régimen de exención fiscal que pesa sobre la paraestatal —dicen los críticos—, el porcentaje promedio de aportaciones de ésta al gobierno federal respecto del valor de sus ventas en sólo siete años, de 2000 al

2007, ha sido de 75.8%; mientras que el porcentaje promedio de recursos para inversión en la misma, siempre respecto del volumen de ventas y durante el mismo periodo, ha sido de sólo 2.5% (Di Costanzo, 2009).

El sondeo de opinión impulsado por el Gobierno del Distrito Federal

Entrando al tema de este trabajo, la iniciativa de realizar un sondeo de opinión sobre la reforma energética fue del Gobierno del Distrito Federal¹ e inicialmente se planteó sólo para la ciudad capital, pero fue ganando terreno y llegó a ser una consulta a nivel nacional. En el Distrito Federal una de las grandes prioridades de los gobiernos de la ciudad ha sido transformar la toma de decisiones en asuntos públicos, lo cual desde nuestro punto de vista no es alcanzable sin la clara participación de la ciudadanía, así como de otras entidades e instituciones sociales y políticas. Por otra parte, la reforma energética es un tema complejo que implica conocimiento técnico, por lo que el ideal sería que la realización de una toma de opinión de la ciudadanía se basara en la información simétrica entre los participantes, pero en el caso que nos ocupa los ciudadanos no la tienen o sólo están parcialmente informados. A pesar de ello, hay que reconocer que nos encontramos en un mundo imperfecto. Además el ejercicio de la toma de opinión implica la cooperación y concientización de los diversos actores como mecanismo de gobierno para dar respuesta a los asuntos de interés público (Kooiman, 2004:173).

La consulta ciudadana convocada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respecto de la reforma energética propuesta por el gobierno federal, se realizó el 27 de julio de 2008. De acuerdo con el

¹ El 19 de junio se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Convocatoria para la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, así como en los artículos del Código Electoral del Distrito Federal relativos a Participación Ciudadana (GDF, 2008a), <http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/convocatoria.html>

artículo 42 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la consulta ciudadana es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos en el Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal menciona entre otros instrumentos de participación de los ciudadanos la realización de plebiscitos, referendos, consulta vecinal y audiencias públicas. El ejercicio realizado el 27 de julio de 2008 corresponde al formato de plebiscito:

Artículo 13. A través del Plebiscito el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Además de estipular los tiempos de convocatoria y las condiciones de participación, así como que el Instituto Electoral del Distrito Federal será la instancia encargada de organizar, efectuar el cómputo y dar a conocer los resultados, la ley indica que “los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal”.

Como antecedente, vale mencionar que en el Distrito Federal ya se han realizado ejercicios democráticos de este tipo, como se puede ver en el cuadro 1.

También se convocó a gobernadores de los estados para que sus ciudadanos expresaran su opinión a través de una consulta sobre la reforma energética, esperando que esa opinión fuera tomada en cuenta por los legisladores (Gobierno del Distrito Federal, 2008a). En la consulta pudieron participar todas las personas en edad de votar

Cuadro 1. Ejercicios democráticos en el Distrito Federal

<i>Tema</i>	<i>Número redondeado de participantes</i>
Reforma política	170,000
Horario de verano	318,000
Modificación a la tarifa del transporte público	47,000
Construcción del segundo piso en el viaducto Miguel Alemán	80,000
Construcción del segundo piso en el Periférico	420,000
Consulta verde	472,000
Evaluación ciudadana de servicios públicos (Observatorio Ciudadano)	329,478 hogares

Fuente: Elaboración propia.

y la jornada fue vigilada por 80 notarios públicos, 25 organizaciones civiles y 75 observadores ciudadanos.

En total participaron las siguientes entidades: Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz, más el Distrito Federal donde se inició el sondeo.

Los objetivos de la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética fueron:

- Que los ciudadanos puedan opinar en una consulta imparcial, libre y objetiva, que satisfaga el propósito de que todos puedan participar en la toma de decisiones sobre los hidrocarburos.
- Lograr una jornada ejemplar a través de la participación directa de la sociedad en asuntos públicos para consolidar esa práctica.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) colaboró con asesoría en la organización, en la definición del número de centros de mayor afluencia ciudadana y en la estrategia de difusión. También participó en el diseño de los materiales que se usaron, en la capacitación de los

responsables de las mesas receptoras de opinión, e incluso en la acreditación y registro de los observadores. También, por primera vez en el país, se utilizaron en algunas mesas de recepción urnas electrónicas para demostrar la viabilidad y la eficiencia de este instrumento. Así, el Gobierno del Distrito Federal, el IEDF y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) formaron el Grupo Técnico de la mencionada consulta.

La propuesta fue instalar 5,586 mesas de recepción de opinión, 40 urnas electrónicas, 2,841 centros de recepción en lugares como plazas, jardines y mercados de las 16 delegaciones.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal acordó apoyar la consulta proporcionando los 66 módulos con los que cuenta en la ciudad de México.

La redacción de las preguntas sometidas a consulta la realizó un grupo de expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y un consultor de opinión pública recomendado por el IEDF. En su versión final, estas preguntas fueron:

1. Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos (petróleo y gas) son actividades exclusivas del gobierno. ¿Está usted de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?
2. En general, ¿está usted de acuerdo o no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética que se debaten actualmente en el Congreso de la Unión?

Con dos posibles respuestas: Sí o No

Del mismo modo, el grupo técnico sugerido por los convocantes decidió que el mecanismo para realizar el cómputo de las actas de escrutinio de las mesas receptoras de opinión y el cómputo final se dieran a conocer en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Los centros de recepción abrieron de las 8:00 horas a las

18:00 horas, o hasta que el último de los ciudadanos formados terminara de opinar.

En el cuadro 2 se observa que 87% de la consulta no está de acuerdo en que participen empresas privadas en actividades de distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos (petróleo y gas). Respecto de la segunda pregunta, si bien es confusa por la manera en que se planteó, se puede inferir que 84% no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas para modificar la reglamentación en materia energética.

En el cuadro 3 se dan datos sobre el proceso en general de la consulta. Los ciudadanos participantes fueron más de 15 mil, número

Cuadro 2. Resultados de la consulta energética en el Distrito Federal

<i>Pregunta/ respondentes</i>	<i>Sí</i>		<i>No</i>		<i>Opiniones no válidas</i>	
	<i>%</i>	<i>Conteo</i>	<i>%</i>	<i>Conteo</i>	<i>%</i>	<i>Conteo</i>
1. 826,028	11.52	95,155	87.02	718,810	1.46	12,613
2. 824,216	14.52	119,637	83.98	192,189	1.50	12,390

Nota: 99.73% de mesas computadas al 7 de agosto de 2008 a las 24 hr.

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Consulta energética (2008).

Cuadro 3. La consulta sobre la reforma energética en el Distrito Federal en números

<i>Instancia</i>	<i>Número</i>
Centros de participación	2,841
Mesas receptoras	5,614
Enlaces distritales	40
Multiplicadores/ Auxiliares	565
Ciudadanos participantes	16,842
Observadores ciudadanos	280 aproximadamente
Costo	\$ 45,595,841

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Consulta energética (2008).

que puede ser bajo pero se debe tomar en consideración que no existen mecanismos jurídicos que sustenten la participación en sondeos de opinión, pero bien es un ejercicio democrático que sienta las bases para el desarrollo de la participación ciudadana.

La información disponible sobre esta consulta realizada a iniciativa del Gobierno del Distrito Federal, a la fecha sólo presenta los resultados expuestos.

Un acercamiento a la opinión sobre el tema

En junio de 2001 el GEM² realizó la Encuesta Ciudadana sobre el Desempeño del Gobierno Federal, del Distrito Federal y delegaciones políticas, con un tamaño de muestra de 1,600 cuestionarios, con una distribución no proporcional por cuotas, aplicándose 100 entrevistas por delegación, lo cual da un intervalo de confianza de 95% y un nivel de precisión de ± 2.5 por ciento.

Entre muchos otros puntos, se planteó a la muestra la pregunta “¿Está de acuerdo sobre la consulta ciudadana en temas como reglamentar marchas y bloqueos, o el horario de verano?”, y 52.4% respondió afirmativamente (661 personas), 22.7% lo hizo en forma negativa, 7.9% no está seguro, según 6.8% depende del tema, 3.5% no sabe y el restante 6.7% no respondió; es decir, que la mayoría de la población consultada dijo estar de acuerdo con las consultas. Entre quienes dijeron sí a las consultas ciudadanas, como razones para ello sobresale el hecho de “opinar” y “dar opinión”, así como la frase “nos toman en cuenta”, es conveniente “porque afecta a la ciudadanía” y “afecta a todos”. Por otra parte, es signo de “participar” al “dar la opinión” y es que consideran que “debe decidir la población”, pero no sólo eso ya que los gobernantes deben “conocer la opinión del pueblo” y, lo que es más importante, “deben tomarnos en cuenta”. Todo ello por “democracia”, por “el derecho a opinar” y porque “la gente habla” y se “nos toma en

² El GEM de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco lleva más de 10 años realizando encuestas de opinión en el Distrito Federal. El GEM está integrado por profesores investigadores con una visión multidisciplinaria.

cuenta". En resumen, el dar una opinión y el ser tomados en cuenta a la hora de decidir sobre cuestiones que afectan a todos se considera positivo y conveniente.

Por otra parte, las personas que se mostraron en contra lo justificaron en dos sentidos: "es un gasto de tiempo y dinero", por un lado, y de otro opinaron que "no sirve" porque "no nos toman en cuenta", seguramente bajo la experiencia de otras consultas efectuadas en torno a las marchas y al horario de verano. Menciones sobre "gasto innecesario" y "pérdida de tiempo" surgieron en varias ocasiones.

Parte de los encuestados opinó que "ellos deben tomar decisiones", esto es, que los gobernantes debe decidir y "responsabilizarse", pero también hay quien le da el sentido de que es "una burla", "un fraude", "no funciona", porque según ellas y ellos: "no se respeta", "no hacen caso" o "no nos toman en cuenta". Aunque también hubo quien dijo que "me es molesto", desde un punto de vista más bien personal.

Ante la pregunta "¿Cree que resulte positivo efectuar consultas ciudadanas?", 54.5% dijo sí, 21.9% no, 13.4% no está seguro, 3.2% no sabe y 7% no respondió. Entre quienes respondieron de forma afirmativa, el tema del derecho a opinar y el ser tomados en cuenta fueron los dos ejes centrales de la argumentación. En general, los testimonios afirman que son positivas las consultas porque así los gobernantes "conocen el problema", "nos toman en cuenta" y "nos escuchan", porque hay "democracia", la "gente habla", hay "libertad de expresión" y "más participación". El "pueblo opina" o "decide" fueron expresiones usuales, así como el considerar "buenas" las consultas. Sobre todo la cuestión de la "opinión" para "saber" y "conocer y como expresión "pública".

La respuesta negativa se centró en cuestiones como que "divide" o es "pérdida de tiempo", se trata de una "votación irreal", además de la inquietud sobre que "no todos participan", así como el que "no pueden consultar todo". Sin embargo, el grueso de la opinión se decantaba en el sentido de que "no sirve" porque "no hacen caso" y "hacen lo que quieren" y es que "no nos toman en cuenta". Así, la respuesta negativa no era tanto a las consultas en sí, sino en torno a la consideración de que era algo inútil porque no se toma en cuenta y por lo tanto no sirve, como una escenificación ficticia sin repercusiones en la realidad.

En otro caso de toma de opinión, ahora sobre el tema que nos ocupa, en abril de 2008 el GEM realizó una prueba piloto para el cuestionario que se aplicaría como ejercicio del primer trimestre del año.

El pilotaje se efectuó a una muestra conveniente formada por un tercio de estudiantes de la UAM-X, un tercio de familiares de los alumnos de los dos grupos participantes y el resto población abierta, lo cual proporcionó un total de 97 respuestas válidas para la pregunta abierta “¿Cree que en caso de aprobarse la propuesta de reforma petrolera presentada por la Presidencia de la República mejoraría la economía del país?” y “¿Por qué?”. La relevancia de esta encuesta piloto radica en la riqueza de los resultados cualitativos que se obtuvieron; sobre el tamaño de muestra, dado que lo que se analiza es de índole cualitativa, se puede considerar grande y suficiente. Los resultados se presentan y analizan a continuación.

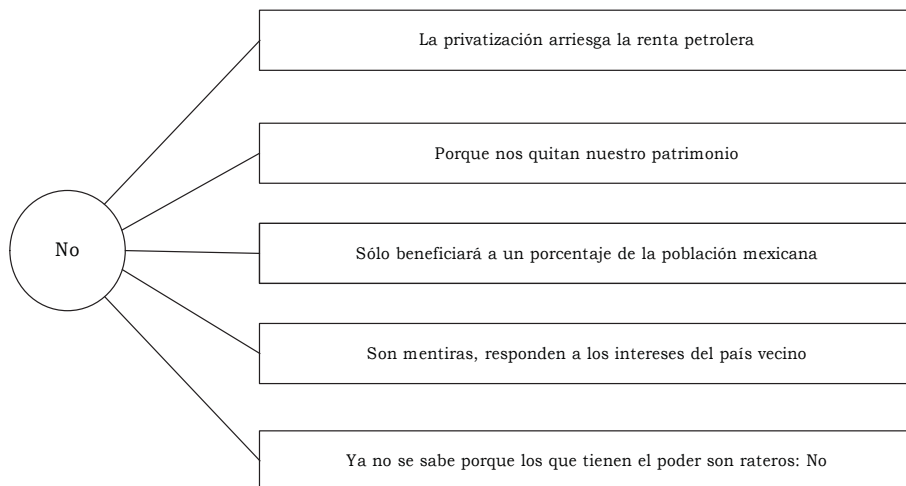
Seis personas dieron una respuesta afirmativa, sin anotar una razón; 11 personas (11.34%) también dijeron que sí y dieron sus razones: “Es mejor la privatización que la nacionalización para el desarrollo del país”, “sí, porque al haber una apertura a la inversión extranjera mejorará la economía de México”, “sí, porque haría más eficiente a Pemex”, “sí, porque lo van a expropiar gente con conocimientos”, “sí, se trata de una privatización, nos dan dinero, pero a corto plazo”.

Diecinueve personas se decantaron por el no, sin especificar la causa, mientras que 42 personas (43.3%) lo hicieron en este mismo sentido dando, entre otras, las siguientes razones: “no, porque sólo beneficiaría a un porcentaje de la población mexicana”, “no, porque nos quitan nuestro patrimonio”, “ya no se sabe, porque los que tienen el poder son rateros: No”, “no, son mentiras, responden a los intereses del país vecino”, “no, la privatización arriesga la renta petrolera”.

Algunos resultados se muestran en las figuras 1 a 4. En la figura 1 se muestra la negativa de los encuestados porque se lleve a cabo la reforma energética, ellos perciben que la privatización pone en riesgo los ingresos por concepto de venta de crudo, consideran el petróleo como un patrimonio, pero también está el sentimiento de que los gobernantes son corruptos, lo cual fundamenta su respuesta negativa.

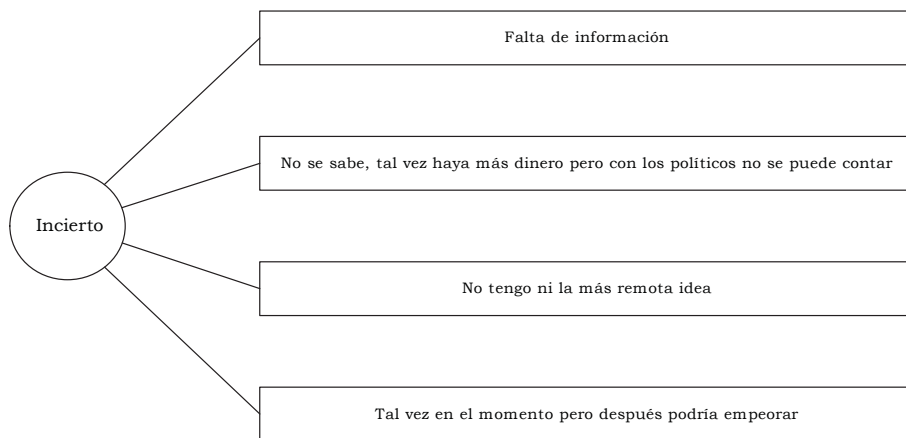
En la figura 2 se observa que hay una parte de la sociedad que está incierta sobre la reforma energética, esto se puede explicar por la falta

Figura 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

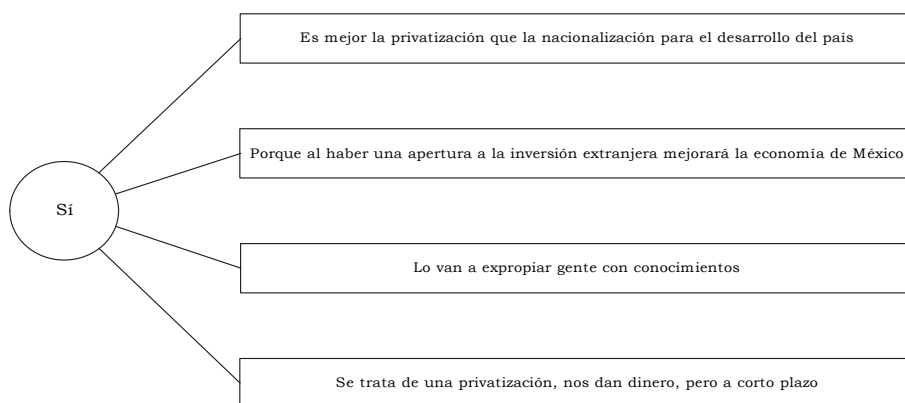
de información que tiene el ciudadano sobre el tema. La participación ciudadana es un pilar fundamental en la toma de decisiones en el quehacer de las políticas públicas; en una realidad con asimetrías en información, el ciudadano no tiene los elementos para tomar la decisión que le dé mayores beneficios, por lo que es necesario dotar a la ciudadanía con mayor información sobre los asuntos públicos.

En la figura 3 se presentan las opiniones a favor de los encuestados que están en torno a que la privatización del petróleo contribuirá al desarrollo del país, también los que consideran que la expropiación la hace gente con conocimientos.

En conjunto las opiniones reflejan un amplio desconocimiento de la ciudadanía sobre el tema de la reforma energética. Pero en materia de participación ciudadana esta encuesta es un ejercicio que contribuye a la construcción de la opinión pública como insumo para la toma de decisiones en asuntos públicos.

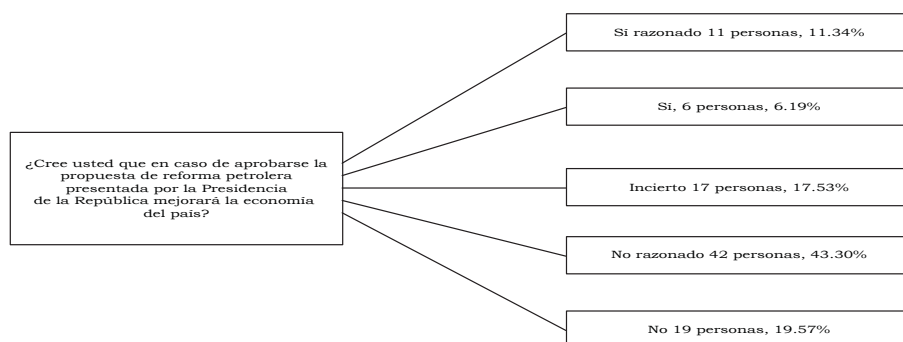
En la figura 4 se presentan los resultados de una muestra conveniente de 97 cuestionarios, la cual es un ejercicio piloto para la Encuesta Social en el Distrito Federal que se realizó en abril de 2008 por el GEM de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social del DF, abril de 2008.

Figura 4. Análisis de una muestra conveniente de 92 cuestionarios



Fuente: Elaboración propia sobre la base del pilotaje de la Encuesta Social en el DF, abril de 2008.

Para conocer la opinión de la muestra sobre la reforma energética se les preguntó: ¿Cree usted que en caso de aprobarse la propuesta de reforma petrolera presentada por la Presidencia de la República mejorará la economía del país? El 43.3.0% dio un “no razonado”, 19.57 mencionó “no”, 17.53% respondió que es incierto y 11.34% dijo que “sí razonado”.

Este porcentaje bajo que piensa que la reforma energética mejorará la situación económica del país, puede interpretarse como que la muestra percibía esta reforma como un paliativo y no una solución de largo plazo.

Conclusiones

Las conclusiones se hallan en torno de que la opinión pública es un elemento volátil, pero que debe ser considerado por las instancias gubernamentales a la hora de la toma de decisiones para mejorar el diseño y la puesta en marcha de las políticas públicas.

Si las decisiones han de ser aceptadas y/o apoyadas por el ciudadano, debe tomarse en cuenta su opinión y sentir, como principio bá-

sico de la participación ciudadana en diferentes procesos de gobierno. Sin embargo, las encuestas de opinión y los procedimientos de participación ciudadana no son contrapuestos, antes bien se complementan.

Aspectos complejos o muy técnicos tal vez estén alejados de lo que el común de la población puede examinar sin caer en confusiones, por lo cual deben de generarse los mecanismos para mantener informado al ciudadano y presentar los contenidos pertinentes de manera sencilla para disminuir la asimetría en la información.

Otro punto importante es que la forma de plantear las preguntas en los diferentes mecanismos para acercarse a la opinión pública no debe inducir las respuestas, pero tampoco debe confundir al ciudadano.

Sin duda que el asunto de la reforma petrolera fue y continúa siendo un tema muy sensible para la opinión pública y para la ciudadanía en general. Además de tener cualidades diversas para su manejo, como poder moverse en el continuo grado de abstracción y concreción o del grado de complejidad (lo técnico) o sencillez con que se puede ver. El desafío de la comunicación política tiene que enfrentar estas plásticas y diversas expresiones de las cuestiones que pueden y deben debatirse en el foro público. Por ello es que la iniciativa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de realizar la consulta sobre ciertos aspectos de la mencionada reforma constituyó todo un acontecimiento, amén de las múltiples increpaciones, apoyos y críticas que tal iniciativa concitó.

El presente trabajo muestra entre otras cosas los resultados de un ejercicio de toma de parecer de los sentimientos ciudadanos sobre el particular a través de un estudio de opinión de ciudadanos del Distrito Federal que confirmó la necesidad y demanda de la ciudadanía para ser escuchada y tomada en cuenta en políticas tan trascendentales como la reforma petrolera.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2008), *Ley de Participación Ciudadana*, título II, capítulo I, México.
- Bartlett, Manuel (2008), *El petróleo y Pemex*, México, Editora Cosmos.

- Bardach, Eugene (1993), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en L. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Basañez, Miguel (1997), “Encuestas y resultados de la elección de 1994”, en Ai Camp (comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto et al. (2005), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Borja, Rodrigo (2003), *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camp, Ai (comp.) (1997), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Canto, Manuel et al. (2007), *Nuevos enfoques, nuevos actores del desarrollo social*, México, UAM, Conacyt.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1983), *Participación en política americana*, México, Noema.
- Diccionario Durvan de la Lengua Española* (1988), Bilbao, Ediciones Durvan.
- Eagleton Institute of Politics, State University of New Jersey “Eagleton Digital Archive of American Politics 1948 Truman-Dewey Election”, <http://www.eagleton.rutgers.edu/e-gov/e-politicalarchive-1948-election.htm>. Consultado el 15 de abril de 2009.
- Di Costanzo, Mario (2009), “Algunas conclusiones sobre el debate de la reforma petrolera”, en José Alfonso Suárez (coord.) (2009), *Balace del debate sobre reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial-Cámara de Diputados.
- Esomar (2008), Código internacional Icc/Esomar para investigación social de mercados, Esomar recherche <http://www.esomar.org/index.php/professional-standards.html>. Consultado el 5 de abril de 2009.
- Fleury, Sonia (2000), *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales: reforma del Estado*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- ____ (2005), “Construcción de soberanía en entornos de desigualdad”, *Revista de Instituciones y Desarrollo*, vol. 1, núm. 16, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

- Fournier, Ma. de Lourdes, Claudia Ortiz, Pedro Moreno y Gonzalo Rosado (2008), "Prueba piloto de la *Encuesta Social en el Distrito Federal*", México, Universidad Autónoma Metropolitana, abril.
- _____, Gonzalo Rosado y Carlos Rincón Guillén (2001), "Encuesta ciudadana sobre el desempeño del Gobierno Federal, del Distrito Federal y delegaciones políticas", Reporte de investigación. Universidad Autónoma Metropolitana, México, junio.
- Gamboa Henze, Juan Carlos (1997), "Medios de comunicación, encuestas y elección presidencial: México 1994", en Ai Camp (comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo XXI.
- Gobierno del Distrito Federal (2008a), *Gaceta Oficial Del Distrito Federal*, décima séptima época, núm. 359, México.
- ____ (2008b), Consulta energética, <http://www.consultaenergetica.df.gob.mx/convocatoria.html>. Consultado el 5 de abril de 2009.
- Kooiman J. (2004), "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Larousse (2002), *International Encyclopedia and Dictionary*, Nueva York, The World Publishing Company.
- Lienhard, John "Gallup poll", The University of Houston's College of Engineering: The Engines of Our Ingenuity, <http://www.uh.edu/engines/epi1199.htm>. Consultado el 15 de abril de 2009.
- López Obrador, Andrés Manuel (2008), *La gran tentación*, México, Random-House Mondadori.
- Noelle Elisabeth (1970), *Encuestas en la sociedad de masas. Introducción a los métodos de la demoscopia*, Madrid, Alianza.
- Roberts, Sam (2004), "The Truman Surprise: In the Election of 1948, Harry Truman Fooled Pollsters When He Beat Thomas Dewey to Win a Full Term in The White House", *New York Times Upfront*, April 5, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0BUE/is_12_136/ai_n17206854/. Consultado el 15 de abril de 2009.
- Suárez, José Alfonso (coord.) (2009), *Balance del debate sobre reforma energética*, México, Centro de Producción Editorial-Cámara de Diputados.

La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza

*María Teresa Villarreal Martínez**

En este trabajo abordaremos el estudio del marco legal que regula la participación de las organizaciones civiles en los procesos de política pública en diferentes entidades del país, para examinar las oportunidades que se plantean al involucramiento formal de ciudadanos organizados en asuntos colectivos.

A continuación presentamos una propuesta para Nuevo León, donde no existe una legislación en la materia, para abrir cauces institucionales a la participación organizada en el marco de una gobernanza democrática.

Palabras clave: Organismos civiles, participación ciudadana, gobernanza democrática.

In this paper we study the legal framework governing the participation of civil organizations in public policy processes in different states of the country, to examine the opportunities facing the formal involvement of citizens organized in collective affairs. Here is a proposal for Nuevo Leon, where there is no relevant legislation to open institutional channels organized participation in the framework of democratic governance.

Keywords: civil organizations, citizen participation, democratic governance.

* Estudiante del doctorado en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Sus líneas de investigación son: participación ciudadana, organizaciones civiles, gobernanza. Correo electrónico: terevima@yahoo.com

Introducción

En este trabajo abordaremos el estudio del marco legal que regula la participación de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en los procesos de política pública en diferentes entidades del país, para examinar las oportunidades que se plantean al involucramiento formal de ciudadanos organizados en los asuntos colectivos.

A partir de esta revisión presentamos una propuesta para Nuevo León, entidad en la que no existe una legislación en la materia, para abrir cauces institucionales a la participación de ciudadanos organizados en las políticas públicas en el marco de una gobernanza democrática.

La relación entre políticas públicas y participación ciudadana individual y organizada es un asunto que ha cobrado relevancia en los últimos años en la investigación social, desde diferentes versiones de la nueva gestión pública y la gobernanza, en la búsqueda de mecanismos que coadyuven a construir decisiones y gestionar asuntos colectivos en un contexto de sociedades diversas y complejas.

En la primera parte de este trabajo pasamos revista a distintos enfoques teórico que han abordado la relación entre políticas públicas y participación ciudadana individual y organizada, y sus implicaciones para el desarrollo de una gobernanza democrática.

A continuación hacemos una revisión de los antecedentes de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; para esto nos apoyaremos en la historia que narra Reygadas (1998) en su libro *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*.

Después realizamos un análisis del estado que guarda la legislación actual en varias entidades, referente al papel que se le reconoce a las organizaciones civiles en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, y las posibilidades de acceso a apoyos públicos para la realización de su trabajo.

Luego exponemos los antecedentes y la situación actual de este mismo tema para Nuevo León.

Por último, presentamos una propuesta para la construcción de una gobernanza que incluya también al sector cívico-social en los procesos de políticas públicas.

La participación de actores extragubernamentales en políticas públicas

Sobre las políticas públicas se han desarrollado diferentes conceptualizaciones respecto a los protagonistas del proceso de estructuración; para algunos es una decisión-acción solamente gubernamental, pero otros enfatizan la participación de actores no gubernamentales y el proceso político implicado.

En la visión más gubernamentalista podemos ubicar a Jones (1970) y Dye (1984) (citados por Valdivielso, 2009), para quienes la política pública tiene que ver solamente con lo que los gobiernos hacen o deciden hacer o dejar de hacer; en esta noción no hay más protagonistas que los actores gubernamentales.

Frohock (1979), por su parte, considera que “política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (citado por Ruiz, 1996:15). Aquí se entiende la política pública como un asunto de cooperación entre diferentes actores.

De manera más explícita, Cabrero (2005) entiende la política pública “como una acción que vincula a un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan en la atención de un problema público”.

Al considerar la participación de múltiples actores, el siguiente paso es examinar la inclusión de actores individuales y colectivos en los distintos enfoques de la gestión pública: el tradicional, la nueva gerencia pública y la gobernanza.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido, es tomada exclusivamente por el gobierno (Aguilar, 2006:82), si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar a que se los tome en cuenta, por lo que pueden convertirse en una especie de “socios minoritario” del gobierno, y el resto de los integrantes

de la sociedad queda conformado por lo que Cunill (2007) llama “ciudadanos privados”, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

En la perspectiva de la nueva gestión pública se desarrollan mecanismos para controlar la actuación de la burocracia y eficientar la administración y sus resultados. En este enfoque, el objetivo prioritario no es la construcción de instituciones democráticas, pero puede coadyuvar a ello cuando propicia que la administración pública se vuelva más permeable a los intereses y demandas de los ciudadanos considerados como clientes y consumidores. Sin embargo, suele priorizar el involucramiento del sector lucrativo (Peters, 2004:94), ya que predomina una visión neoliberal de la sociedad civil como sinónimo de sector privado, y entonces el gobierno se enfoca en atender a clientes y no a ciudadanos (Mariñez, 2006).

A partir de las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, se empezó a hablar de gobernanza como el reconocimiento de que otros actores extragubernamentales tienen mucho que decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merecen ser atendidos mediante políticas públicas (Aguilar, 2006:83). Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica.

Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que “los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa” (2006:94). Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos. Por tanto, cabe aclarar que entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros.

Vale la pena tomar en cuenta las precisiones de Prats, en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que “los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional” (Prats, 2006:28).

Esta nueva relación entre el gobierno y la sociedad puede plasmarse en formas institucionalizadas de participación.

Sin embargo, hay que distinguir entre las formas de participación individualizada como la que ocurre al emitir el voto en unas elecciones, referéndum o plebiscito, y las formas colectivas de participación cuando se trata de ciudadanos organizados. Ambos tipos de participación son importantes para la gobernanza democrática, pero fomentar solamente la expresión individualizada e ignorar la colectiva no favorece el reconocimiento de los actores organizados que juntos construyen proyectos y construyen identidades.

La relación gobierno-sociedad civil no es sólo con ciudadanos individuales y aislados, sino también con personas organizadas en diversidad de formas asociativas. Construir esta relación del gobierno con los ciudadanos organizados en cuanto tales, sujetos de derechos cada vez más amplios, implica reconocerlos como interlocutores válidos para poder incluirlos sin cooptarlos en los procesos de política pública.

Sobre la institucionalización de la participación ciudadana de manera formal y mediante normas, queda pendiente resolver la cuestión de “cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana” (Cunill, 2008:127).

También hay que tomar en cuenta que la participación no solamente puede seguir los canales institucionalizados, sino que de hecho suele darse mediante una amplia gama de mecanismos informales o no convencionales, lo cual es difícil de impedir, a menos de que se trate de un régimen dictatorial con restricción de garantías. La participación de actores sociales en el espacio público para involucrarse en la discusión de asuntos colectivos es una práctica cada vez más extendida en las democracias y genera “una vasta red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la sociedad global” (Habermas, 2005:376). Además, esta participación autónoma, o no institucionalizada, reaviva la tensión entre la visión tecnocrática de las políticas públicas como asunto de expertos y la concepción de las políticas como un proceso que también es político y social.

La participación ciudadana y su institucionalización formal está vinculada a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo, no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino, sobre todo, una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

En muchos casos, lo que ha habido es participación fragmentada en los procesos de políticas públicas. Fragmentada en doble sentido: porque sólo se toma en cuenta algunos sectores sociales más organizados y con mayor poder para defender sus intereses e influir de manera efectiva, y porque la participación se da sólo en alguna parte del proceso de políticas, y no de manera integral y sistemática.

Una participación así lo que genera es mayor desigualdad en la participación misma, pues no todos tienen las mismas oportunidades y capacidades para involucrarse de manera efectiva en los procesos de gestión, desde la definición de los problemas que serán atendidos, hasta la evaluación de resultados y modificaciones a las políticas.

Sobre la participación ciudadana Cunill (2007) señala que está relacionada con el poder social. Pero advierte que cuando se trata de participación circunscrita al ámbito administrativo y de gestión, suele ser políticamente pasiva y utilizada como un medio para garantizar beneficios particulares y legitimar a los poderes establecidos. Pero cuando se trata de una participación que propone, cuestiona y delibera sobre los fines, valores e intereses sociales, entonces es política, y se traduce en una redistribución del poder social.

Los antecedentes de la Ley Federal de Fomento

México apenas inicia el desarrollo de este nuevo estilo de dirección de la sociedad y las bases institucionales están lejos de ser completas. Más que una etapa de maduración, en el país estamos todavía en busca de un modelo propio de gobernanza, congruente con la historia colectiva, que a la vez varía en cada rincón de la nación, acorde con las

capacidades gubernamentales y sociales existentes y que deben irse ampliando y fortaleciendo.

Las empresas, a través de sus cámaras, y los partidos tienen una larga experiencia de diversas formas de relación formal e informal con las instancias gubernamentales para la defensa de sus intereses y tratar de influir en la orientación de las legislaciones y políticas implementadas.

Las asociaciones de beneficencia mantienen una relación mediada y acotada con las organizaciones gubernamentales a través de la Junta de Beneficencia o Asistencia Privada, que es controlada por el Ejecutivo, tal como lo fija la ley en la materia surgida hace más de 20 años y con algunas reformas desde entonces.

En cambio, la relación de las organizaciones ciudadanas con instancias gubernamentales de manera formalizada es reciente, con legislaciones todas de este siglo XXI. La acción de estas agrupaciones en el espacio público data de hace más de 25 años en México, y desde entonces han ido abriendo, no sin dificultades, caminos nuevos de mayor participación en las decisiones públicas.

Como veremos, en el plano federal, la relación del Estado con estas organizaciones ha ido cambiando desde el hostigamiento hasta el reconocimiento público como interlocutores válidos. Estos cambios en la relación gobierno-sociedad civil organizada se han visto reflejados en el ámbito legislativo.

Las organizaciones civiles que deciden constituirse legalmente suelen adoptar la figura jurídica de asociación civil, y no la de instituciones de beneficencia privada, debido a la naturaleza diferente de su actividad. Reygadas (1998) señala que hasta 1989, las asociaciones civiles eran consideradas personas morales no lucrativas. Pero en diciembre de 1989, la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal en la que ya no se incluía a las asociaciones civiles en la categoría de personas morales con fines no lucrativos. Ahora las ubicaba en el rubro de personas morales, como las empresas lucrativas, por lo que también se convertían en contribuyentes del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo.

Esta acción podría producir el efecto de desincentivar a los grupos civiles que realizaban trabajos de promoción, pues si antes los realizaban con escasos recursos —sólo algunas tenían relación con organis-

mos internacionales—, ahora se les impondría una carga extra mayor: pagar impuestos por las ganancias que no generaban.

El problema fiscal detonó la formación de redes con posturas diversas ante la legislación fiscal: la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C., y el Foro de Apoyo Mutuo, A.C. (FAM). En 1993 estas dos redes decidieron trabajar juntas en la elaboración de una iniciativa de ley que reconociera a los grupos civiles constituidos en asociaciones civiles como “organizaciones de servicio al bienestar colectivo y por lo tanto de interés público” (176).

En diciembre de ese mismo año se aprueban nuevos cambios a la miscelánea fiscal que establecen que sólo podían disfrutar la exención del impuesto sobre la renta:

- Las instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por la Junta de Asistencia Privada.
- Las sociedades o asociaciones civiles que obtengan la autorización de la Secretaría de Hacienda para recibir donativos deducibles.
- Las instituciones o sociedades civiles que tengan por objeto administrar fondos o cajas de ahorro.

Es decir, que de entrada, y si no conseguían autorización en contrario, las actividades no lucrativas y de interés social realizadas por las organizaciones eran consideradas gravables como si generaran ganancias: defensa y promoción de derechos humanos, educación cívica y popular, promoción de la salud, defensa de la infancia, grupos de mujeres, protección del medio ambiente. Además, muchos de estos trabajos se realizaban en comunidades pobres y extremadamente pobres o alejadas de centros urbanos donde difícilmente podían conseguirse comprobantes fiscales de los gastos realizados.

Las organizaciones civiles presentaron en 1994 una propuesta de modificación a la legislación fiscal para que considerara como no contribuyentes las asociaciones civiles no lucrativas, que realizan acciones de beneficio colectivo e interés social, o bien aquellas que se dedicaran a la asistencia técnica, a la asesoría, a la capacitación o promoción de personas o grupos que no tienen acceso a los mínimos

de bienestar social, siempre y cuando dichas asociaciones estuvieran obligadas estatutariamente, o bien fiscalmente, a la no distribuibilidad de remanentes y que éstos se destinaran siempre al cumplimiento del objeto social.

Ante la falta de respuesta gubernamental, el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi), la Fundación Miguel Alemán y la Universidad Iberoamericana se sumaron a la Convergencia y el FAM para juntos trabajar en la elaboración de una propuesta de ley que reconociera la identidad de las organizaciones civiles como organismos de interés público y de bienestar colectivo, y que demandara al gobierno el estímulo y la facilitación de las actividades que realizaban esos grupos.

Esta nueva legislación enlistaría las actividades consideradas de promoción del bienestar y desarrollo social, los derechos y obligaciones de las organizaciones y de las autoridades, mecanismos de transparencia en la asignación y uso de recursos públicos, y definiría las relaciones entre gobierno y sociedad civil organizada en las políticas públicas, sin sustituir a uno ni atentar contra la autonomía e identidad de la otra. Esta marco legal también redimensionaría la esfera pública para determinar que “no pertenece sólo al gobierno y a los partidos que luchan por el gobierno, lo público es también un espacio de ejercicio democrático del poder ciudadano” (205).

La propuesta fue presentada públicamente el 9 de octubre de 1995 en un evento realizado en la Universidad Iberoamericana, y el nombre de la iniciativa era Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Se entregó también en la Cámara de Diputados, y la Comisión de Participación Ciudadana organizó cuatro foros regionales para difundir la iniciativa y someterla a discusión con las organizaciones del país.

Sin embargo, la ley no avanzó en el Poder Legislativo Federal.

Ante la falta de avances en la Cámara de Diputados, las organizaciones civiles de varios estados trabajaron por impulsar leyes estatales que adecuaran a su entidad los contenidos de la propuesta federal de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

Castro (2005) señala que el proyecto elaborado por las organizaciones civiles fue presentado nuevamente a la Cámara de Diputados con diversos cambios en el nombre del proyecto y en algunos contenidos:

- 1997: Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.
- 1998: Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.
- 2000: Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social.
- 2002: Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por fin, el Senado la aprobó el 18 de noviembre de 2003 con el nombre de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. La Cámara de Diputados la aprueba el 10 de diciembre del 2003; el decreto se emite el 30 de enero de 2004 y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero, iniciando la vigencia al día siguiente. El Reglamento se aprobó el 31 de mayo de 2005 y fue publicado el 7 de junio.

En el ámbito federal, la Secretaría de Desarrollo Social es la entidad encargada del cumplimiento de la ley.

A la par de la iniciativa federal, organizaciones de diversos estados presentaron también en los congresos estatales sendas iniciativas de Ley de Fomento y Reglamentos, que con modificaciones diversas han sido aprobadas en los casos que se indican en el cuadro 1.

Se encontraron referencias de que, por lo menos, en los estados de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sonora se han entregado en los congresos respectivos propuestas de iniciativas de ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones civiles. En el caso de Jalisco la iniciativa fue rechazada (31 de enero de 2007). En otros, como Michoacán y Nuevo León, permanecen en la “congeladora”, sin dictamen alguno.

Las legislaciones estatales de fomento

Las entidades en las que se ha aprobado una legislación relacionada con las organizaciones de la sociedad civil tienen diversos puntos de coincidencia entre sí y con el marco legal federal en la materia. Algunas de estas leyes tienen como fin solamente regular la participación

Cuadro 1. Leyes estatales de fomento a actividades de las osc

	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Publicación</i>	<i>Entidad pública encargada de su cumplimiento</i>
Distrito Federal (DF)	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	23 mayo 2000	Secretaría de Desarrollo Social del DF
	Reglamento	18 octubre 2006	
Baja California (Bc)	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social	2 marzo 2001	Secretaría de Desarrollo Social del estado
	Reglamento	9 mayo 2003	
Veracruz De Ingacio Llave (Ver)	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles recursos públicos a las organizaciones	11 febrero 2002 Reforma: 17 septiembre 2007	Subsecretaría de Gobierno. En el Reglamento es apoyada en sus funciones por la Subsecretaría de Desarrollo Social
	Reglamento	21 febrero 2003	
Tlaxcala (Tlax)	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales	8 septiembre 2003	Secretaría de Gobierno: Dirección de Atención a Grupos Sociales
	Reglamento	19 enero 2004	
Zacatecas (Zac)	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	15 julio 2004	Secretaría General de Gobierno
	Reglamento	No hay	
Tamaulipas (Tamps)	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	2 agosto 2007 Fe de erratas: 15 agosto 2007	Secretaría de Desarrollo Social
	Reglamento Nuevo Laredo	19 marzo 2008	
Morelos (Mor)	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	12 diciembre 2007	Secretaría de Gobierno del estado, y Secretarías de Ayuntamiento
	Reglamento	No hay	

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

de grupos ciudadanos en alguna fase del proceso de políticas públicas, otras además se proponen estimular las acciones realizadas por los ciudadanos organizados. Las legislaciones de Morelos, Zacatecas y la federal buscan fomentar las actividades de las organizaciones en general y no las circunscriben a lo relativo a desarrollo o bienestar social, o a la asistencia social y privada, como ocurre con otras legislaciones. Sin embargo, cuando se examinan las actividades concretas que se consideran objeto de fomento, destacarán las de asistencia, más que las de promoción y ampliación de derechos.

El catálogo de actividades que deben estimularse varía en los diferentes estados. En unos casos es un listado restringido a acciones asistenciales, en otros se propone fomentar un amplio abanico de acciones desde lo asistencial, hasta las relacionadas con política social, cultural, económica.

En cinco de los siete casos examinados se suele proponer la creación de un organismo encargado de la relación con las organizaciones civiles, con carácter de autoridad en la materia, integrado con funcionarios públicos; las excepciones son Veracruz y el Distrito Federal. Solamente en Baja California, Tamaulipas y Zacatecas también se crea un cuerpo técnico de carácter consultivo, éste sí con alguna participación ciudadana, y con funciones operativas; de este modo, al crear las dos instancias guardan mayor similitud con la legislación federal en la materia.

Otra de las coincidencias con la norma federal es la creación de un registro, padrón o directorio donde se inscriben los grupos que aspiran a recibir los beneficios de la ley, que básicamente se concretan en la recepción de apoyos públicos, ya sea financieros, en especie, en capacitación o en asesoría.

En cuanto al órgano de gobierno que tiene como competencia el cumplimiento de la ley de fomento, a nivel federal así como en el Distrito Federal, Baja California y Tamaulipas, es la Secretaría de Desarrollo Social correspondiente. En Morelos, Tlaxcala y Zacatecas esta atribución compete a la Secretaría General de Gobierno. En Veracruz, la Subsecretaría de Gobierno se auxilia de la Subsecretaría de Desarrollo Social. La atribución a una u otra secretaría puede estar relacionada con la visión que se tiene de la participación de organizaciones

civiles, si es un tema de política social, o bien, es también un asunto de control político.

En los siguientes cuadros (del 2 al 7) presentamos un comparativo de algunos contenidos de las leyes estatales de fomento a las actividades de organizaciones civiles y la ley federal en la materia. En estos contenidos se incluye también lo que señalan los reglamentos respectivos.

La legislación del Distrito Federal es la que presenta un catálogo más amplio de actividades que realizan las organizaciones civiles y que se considera deben estimularse como parte de las políticas públicas (cuadro 2). Donde hay más coincidencias entre las legislaciones es en acciones más cercanas a la asistencia social y apoyo a grupos vulnerables, pero en cambio es escasa la mención de actividades destinadas expresamente al reconocimiento de las acciones relativas a la ampliación del abanico de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, y por tanto no se contempla fomentar desde el Estado que los ciudadanos organizados realicen tales acciones.

El órgano que detenta la autoridad en materia de políticas de fomento a organizaciones civiles está conformado en todos los casos por funcionarios públicos, y sólo en los casos de Baja California, Morelos y Tlaxcala se menciona la presencia de integrantes de organizaciones civiles (cuadro 3). En el caso del Distrito Federal, no se crearon organismos para llevar a cabo el cumplimiento de la Ley de Fomento respectiva, sino que es una atribución directa de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, que cuenta con un Consejo Consultivo en el que participan, entre otros, representantes de organizaciones civiles. En Veracruz, es una atribución directa de la Secretaría General de Gobierno y compartida con la Subsecretaría de Desarrollo Social, sin que se contemple la creación de organismos especiales.

El órgano técnico, de carácter consultivo y con participación tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos, sólo existe en la legislación federal y en la de Baja California, Tamaulipas y Zacatecas (cuadro 4). En Baja California no se mencionan integrantes procedentes de organizaciones, sino que se habla de individuos vinculados al desarrollo social. En Morelos y Tlaxcala solamente se menciona la creación del comité o comisión de fomento —con participación mixta de funcionarios y organizaciones civiles— pero no de un órgano técnico.

Cuadro 2. Catálogo de las actividades de las osc que deberán estimularse

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Asistencia social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Apoyo a alimentación popular	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Cívicas, promover participación ciudadana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Asistencia jurídica	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	Sí
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	Sí	-	-	Sí	-	-	-	Sí
Promoción de la equidad de género	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	-	Sí
Atención a grupos sociales con capacidades diferentes	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Cooperación para el desarrollo comunitario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Promoción del deporte	Sí	-	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Promoción y atención de la salud y cuestiones sanitarias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, desarrollo sustentable	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fomento de acciones para mejorar la economía popular y la autosuficiencia	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación en acciones de protección civil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyo a la creación, fortalecimiento y asesoría técnica de osc objeto de la ley	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Apoyar osc mediante el uso de medios de comunicación	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Las que determinen otras leyes	Sí	-	Sí	-	Sí	-	Sí	Sí

Construir redes de organizaciones civiles	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Promover la realización de obras y prestación de servicios públicos	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-
Apoyar actividades a favor del desarrollo urbano y ordenamiento territorial	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Promover restauración y mantenimiento de monumentos y sitios históricos y artísticos	-	-	Sí	-	-	-	Sí	-
Destinadas a la ampliación de las libertades civiles y política; ampliación de derechos económicos y culturales.	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas a la ampliación de los derechos sociales	-	-	Sí	Sí	-	Sí	-	-
Proteger la vida y la integridad de las personas y las comunidades	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Mejorar las condiciones materiales y emocionales	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas a abatir desigualdad, discriminación, exclusión e inequidad social	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Fomento de las relaciones de respeto, solidaridad y apoyo mutuo	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Destinadas al fortalecimiento del interés público	-	-	Sí	-	-	-	-	-
Atención a la juventud	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Fomento agrícola	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Acciones en favor de comunidades rurales y urbanas marginadas	-	-	-	-	Sí	-	-	-
Promover el desarrollo y bienestar social, la paz, la justicia, desarrollo regional, turístico e industrial	-	-	-	-	-	Sí	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Cuadro 3. Integración de la Comisión o Consejo de Fomento (órgano de autoridad)

Integración:	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Integrada por funcionarios con rango de secretario o un representante del mismo	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
Integrado por gobernador o representante que designe	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Un diputado	-	-	-	Sí	-	Sí	-	-
Un miembro designado por cada ayuntamiento	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Dos representantes de osc por convocatoria o insaculación	-	-	-	Sí	-	Sí	-	-
Miembros de osc: propuestos por osc	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Cargos honoríficos	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Un presidente designado por el Ejecutivo Estatal	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Presidencia dura dos años y se alterna periodos entre funcionarios y organizaciones	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Secretario técnico nombrado de entre miembros del Consejo	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Secretario técnico nombrado por Ejecutivo Estatal	-	-	-	-	-	Sí	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Cuadro 4. Integración del Órgano Técnico

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Presidido por un servidor público designado por la Comisión o Consejo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Representantes de osc registradas	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Personas vinculadas a desarrollo social	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Representantes del Poder Legislativo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Un trabajador social	-	Sí	-	-	-	-	-	-
Cargos honoríficos de asesoría y consulta	Sí	Sí	-	-	Sí	-	-	Sí
Un secretario ejecutivo, designado por el Consejo a propuesta del presidente del mismo	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Veracruz es el único caso que se detectó en el que no se contempla el involucramiento de ciudadanos en la gestión de las políticas públicas relativas al fomento de las acciones de las organizaciones civiles. Estos grupos solamente son objeto de la ley, pero no participan en su ejecución.

La variedad de formas en que los gobiernos pueden estimular las acciones de los grupos civiles es similar en los casos estudiados e incluye mecanismos tales como otorgar apoyos, celebrar convenios, contemplar la participación de las organizaciones en las políticas públicas con carácter consultivo y de asesoría, etcétera (cuadro 5). Llamamos la atención los marcos legales de Tlaxcala y Baja California que no tocan expresamente el tema de los apoyos gubernamentales, aunque éste sea el objeto de la ley.

Sólo las legislaciones de Baja California, Distrito Federal, Morelos y Tlaxcala establecen criterios para la asignación de recursos públicos a las organizaciones. En el caso de Morelos se especifica que la asignación debe hacerse de conformidad con planes de desarrollo tanto estatal como municipales. En los otros tres casos se agregan además condiciones, como la presentación de programas detallados, la importancia cuantitativa y el impacto del proyecto, los resultados obtenidos en inspecciones anteriores realizadas por la autoridad, así como la prioridad a actividades que benefician a población vulnerable.

Para el resto de las formas de apoyo a las organizaciones civiles no se establecen más especificaciones, y en ningún caso se trata de apoyos de carácter obligatorio, por lo que el involucramiento de los ciudadanos organizados en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de políticas corre el riesgo de quedar sólo como un derecho abstracto que no encuentra mecanismos concretos de realización.

Un asunto relevante al tratar la participación ciudadana en las políticas públicas es la autonomía y el reconocimiento a la diferente identidad de los involucrados. Aunque las prácticas pueden conducir a formas más o menos respetuosas de la autonomía e identidad, las reglas formales pueden sentar las bases para justificar determinadas acciones. Por eso examinamos los derechos que las organizaciones de la sociedad civil tienen en el marco de esta legislación (cuadro 6).

A la letra, parece que las organizaciones tienen el derecho de tener una participación amplia en los procesos de políticas públicas, desde

Cuadro 5. Formas gubernamentales de apoyo a las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Otorgamiento de apoyos y estímulos	Si	-	Si	Si	Si	-	-	Si
Promoción de la participación de osc en órganos, instrumentos y mecanismos de consulta para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Concertación y coordinación con organizaciones para impulsar sus actividades	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Diseño y ejecución de instrumentos y mecanismos para que osc ejerzan derechos y cumplan obligaciones	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Realización de estudios e investigaciones de apoyo a las osc	Si	-	Si	Si	Si	-	Si	Si
Otorgamiento de los incentivos fiscales	Si	-	-	-	Si	-	-	Si
Creación de condiciones que estimulen a las organizaciones	-	-	Si	-	-	-	Si	-
Promoción de participación de grupos aún sin constitución legal ni registrados en los procesos de políticas	-	-	Si	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

Cuadro 6. Derechos de las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Inscribirse en el Registro (padrón, directorio)	Sí	–	–	–	Sí	Sí	–	Sí
Participar como instancias de participación y consulta	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	Sí	Sí
Acceder a los apoyos y estímulos públicos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos	Sí	Sí	Sí	–	Sí	–	Sí	Sí
Recibir donativos y aportaciones	Sí	–	–	–	Sí	–	–	Sí
Coadyuvar en la prestación de servicios públicos relacionados con esta ley	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	–	–	Sí
Acceder a beneficios derivados de convenios o tratados internacionales	Sí	–	–	Sí	Sí	Sí	–	Sí
Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participar en planeación, ejecución y seguimiento de políticas, programas, proyectos y procesos relacionados con esta ley	Sí	Sí	Sí	Sí	–	–	–	Sí
Ser respetadas en decisiones sobre asuntos internos	Sí	Sí	–	–	–	Sí	–	Sí
Recibir los bienes de otras organizaciones que se extingan	–	–	Sí	–	–	–	Sí	–
Recibir toda la información necesaria para sus actividades	–	–	Sí	–	–	–	–	–
Obtener posesión o propiedad de inmuebles públicos, de modo revertible, mediante contraprestación y según requisitos	–	–	Sí	–	–	–	–	–

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

la consulta hasta la prestación de servicios, y para ello contar con apoyos económicos, en especie y de asesoría. Es la operación diaria en los distintos contextos de los mecanismos previstos en estas legislaciones lo que podría dar un indicador del cumplimiento y ejercicio de estos derechos a participar y a la autonomía. Como ya se indicó más arriba, no hay mayores especificaciones sobre cómo se garantizará la participación de los grupos cívicos en los procesos de políticas públicas, más allá de la posibilidad de recibir recursos para ejecutar proyectos limitados y focalizados.

A la par de los derechos señalados, las legislaciones establecen una serie de obligaciones (cuadro 7). En todos los casos destaca la obligación de proporcionar a la autoridad competente la información que se les requiera, así como no realizar actividades de proselitismos partidista o electoral ni religioso. El resto de las obligaciones son variables en las diferentes leyes.

Para garantizar el cumplimiento de la ley, todas estas legislaciones tipifican diferentes actos que son considerados infracciones, contemplan sanciones y medios de impugnación, ya sean específicos, o bien, refieren a los establecidos en las leyes de procedimientos administrativos o sus equivalentes.

Nuevo León: el fomento sin ley

En Nuevo León, desde principios de los años noventa algunos grupos civiles han desarrollado trabajo conjunto con gobiernos municipales para la ejecución de algunos programas. Es el caso de los programas dirigidos a la población juvenil “Mucho Pedro” en el municipio de San Pedro Garza García (1992-1994), y “Haciendo Esquina” en San Nicolás de los Garza (1994-1997) (RESI, 2004).

En 1995 se crea el Conarte (Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Nuevo León), con la atribución de asignar recursos públicos para la realización de proyectos relacionados con el arte, la cultura en general y la capacitación, y algunos grupos de ciudadanos organizados reciben financiamiento para algunos proyectos concretos.

Cuadro 7. Obligaciones de las osc

	<i>Federal</i>	<i>BC</i>	<i>DF</i>	<i>Mor.</i>	<i>Tamps.</i>	<i>Tlax.</i>	<i>Ver.</i>	<i>Zac.</i>
Estar inscritas en el Registro	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	-	Sí
Haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y de representación	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Contar con un sistema de contabilidad	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Notificar (al Registro) de las modificaciones a su acta, órganos de representación y dirección, domicilio	Sí	-	Sí	Sí	Sí	-	Sí	Sí
Inscribir en el Registro la denominación de las redes de las que forme parte	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
En caso de disolución, transmitir los bienes adquiridos con estímulos públicos a otra organización inscrita en el Registro	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social	Sí	Sí	-	-	Sí	-	-	Sí
Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes	Sí	Sí	-	Sí	Sí	-	-	Sí
No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral, ni religioso	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación	Sí	-	-	-	Sí	-	-	Sí
Mantener a disposición del público información de actividades, contabilidad y estados financieros	Sí	-	Sí	-	-	-	-	-
Informar a las personas que dan donativos sobre su uso	-	Sí	-	-	-	-	-	-

Destinar la totalidad de los bienes y recursos públicos obtenidos al cumplimiento de su objetivo	-	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	-
Revalidar o actualizar su registro cada cierto tiempo	-	Sí	Sí	-	-	Sí	-	-
Abstenerse de realizar actividades que no cumplan con la naturaleza de su constitución	-	-	-	Sí	-	-	-	-
Notificar disolución y destino de los bienes	Sí	-	-	Sí	-	-	Sí	-
Reintegrar recursos públicos no utilizados para los fines autorizados	-	-	-	-	-	Sí	-	-
Publicar anualmente sus estados financieros en la Gaceta Oficial del Estado	-	-	-	-	-	-	Sí	-

Fuente: Elaboración propia consultando la legislación en los sitios de Internet de congresos estatales.

En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1994-2000), a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se abrió la posibilidad de asignar recursos públicos a proyectos de carácter comunitario. Algunas organizaciones presentaron propuestas de trabajo y obtuvieron financiamiento.

Tanto en el caso de Conarte como de Pronasol, los recursos asignados a las agrupaciones estaban destinados para gastos de operación y adquisición de materiales, y no para pago de algún tipo de salario u honorario.

En general, las organizaciones civiles de Nuevo León han enfrentado dificultades para obtener financiamiento y la mayoría funciona con trabajo voluntario, con locales prestados o sin local, y los gastos de operación corren a cargo de los integrantes. Algunas han conseguido recursos limitados a través de organismos ciudadanos nacionales que sí cuentan con algún financiamiento de asociaciones internacionales, y con ello han adquirido algún activo fijo, sobre todo equipo de cómputo y fax. Los recursos provenientes del sector empresarial han sido muy escasos y esporádicos, y siempre sujetos a la posibilidad de que se les proporcione recibo deducible de impuestos, lo cual implica para las organizaciones gastos de contabilidad. Además, cuando algún empresario acepta financiar un proyecto espera resultados visibles inmediatos, como en algunas actividades de beneficencia, pero en los casos de proyectos de más largo plazo, como son los de educación cívica y popular, dejan de brindar apoyos (Villarreal, 2009).

En junio de 1996, la organización Promotores Populares de Monterrey “José Llaguno”, A.C., como miembro de la red de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, trabajó en la difusión y promoción en Nuevo León de la iniciativa federal de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social.

El 4 de julio de ese mismo año se realiza en Monterrey el Foro de Consulta convocado por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados con el objetivo de discutir una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, inserta en la reforma democrática del Estado. En este foro, Promotores Populares presenta la iniciativa de Ley de Fomento elaborada a nivel nacional por organizaciones ciudadanas y de la que hablamos en el apartado anterior.

El 29 de septiembre de 1998, Alianza Cívica Nuevo León, A.C. entrega al Congreso estatal la iniciativa que se llama Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Nuevo León. Es una adaptación a la entidad de la propuesta federal.

En una parte de la exposición de motivos se expresa:

- Nuevo León cuenta con un vigoroso y creciente sector no lucrativo comprometido con el desarrollo social, cuyas acciones deben ser estimuladas para fomentar su consolidación y ampliar las oportunidades para su crecimiento.

Esta nueva forma organizada de participación de la ciudadanía obliga a repensar los viejos esquemas de participación social y, por lo mismo, los marcos legales que la sustentan para que promueva y estimule la participación ciudadana y la reconozca como uno de los ejes del desarrollo social sostenible de nuestro estado.

Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles se proponen una serie de prerrogativas a la participación y consulta.

- [También se propone] que las organizaciones civiles puedan acceder a recursos públicos para la realización de bienestar y desarrollo.
- [Para tener las prerrogativas se propone que las organizaciones] deberán inscribirse ante un Registro Público especializado... concebido como una simple toma de nota por parte de la autoridad administrativa.
- Se establecen obligaciones tales como mantener a disposición del público la información respecto a sus actividades y aspectos financieros, y abstenerse de realizar cualquier tipo de propaganda partidista. El incumplimiento... da origen a sanciones (Alianza Cívica Nuevo León, 1998).

En Nuevo León no se ha discutido ni aprobado en el Pleno del Congreso esta iniciativa presentada.

Durante la administración estatal 2003-2009, encabezada por Natividad González Parás, se impulsó la creación de Organismos Descentralizados de Participación Ciudadana, que no eran secretarías de

Estado sino instituciones públicas con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Cada uno de estos organismos contaba con un Consejo de Participación Ciudadana de carácter honorífico que, según se declaraba en la legislación, era representativo de la sociedad civil y fungía como órgano consultivo, asesor, propositivo y promotor de las acciones de la institución pública (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2007).

Entre estos organismos se encontraba el Consejo de Desarrollo Social cuyo objetivo general era “planear, ejecutar y evaluar las acciones en materia de desarrollo social en el Estado, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de Nuevo León, principalmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación y brindarles la oportunidad de llevar una vida digna” (Ley del Consejo de Desarrollo Social, artículo 3°).

La actual administración estatal 2010-2015, encabezada por el también priísta Rodrigo Medina, desapareció los organismos descentralizados de participación ciudadana, aunque conservó la figura de los consejos ciudadanos en algunos órganos del gobierno central (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2009). Así, en lugar del Consejo de Desarrollo Social ahora opera la Secretaría de Desarrollo Social, también con un Consejo de Participación Ciudadana. En la actualidad, a través de este organismo, diversas asociaciones e instituciones de asistencia privada y organismos civiles han obtenido recursos públicos para programas concretos.

Aunque a la fecha (marzo 2010) el Congreso de Nuevo León aún no emite una nueva ley que sustituya la Ley del Consejo de Desarrollo Social, y tampoco se ha elaborado un reglamento para la Secretaría de Desarrollo Social, ésta opera en forma similar al Consejo anterior en lo referente a la relación con las organizaciones de la sociedad civil.

Así, tal como lo hacía el Consejo durante la administración estatal anterior, la actual secretaría lanzó una convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil y repartió ocho millones de pesos entre 79 agrupaciones dedicadas a la beneficencia: atención a adultos mayores, discapacitados y pacientes de enfermedades; hogares infantiles; centros educativos, y de atención psicoterapéutica (www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_resultadoosc2010).

Con esto podemos decir que en Nuevo León no hay una ley de fomento a las actividades de las organizaciones civiles, pero el gobierno estatal ha imitado algunos mecanismos de la legislación federal, como es el registro de organizaciones en un directorio o padrón, la asignación de esta competencia al organismo encargado de las políticas de desarrollo social, y asignar recursos públicos a las organizaciones siguiendo criterios generales, ya que el destino específico queda a discreción del Comité Dictaminador de cada convocatoria pública. Además, la conformación del Consejo de Participación Ciudadana de la secretaría sigue quedando bajo la designación discrecional del gobernador. El único criterio de carácter general y sin definición precisa es que se trate de “personas reconocidas por su compromiso con el desarrollo social, por su solvencia moral y por su trabajo personal” (Acuerdo por el que se Crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, 12 de febrero 2010).

En cuanto a la institucionalización de la participación ciudadana implementada desde el 2003 a través de Consejos Consultivos en órganos del gobierno estatal, un examen realizado al diseño de estos mecanismos reveló que aunque se llaman “Consejos Ciudadanos”, éstos tienen una composición en la que no destaca la presencia de grupos ciudadanos como tales, sino de individuos que representan a grupos de interés como las cámaras empresariales y los sindicatos. Si además se toma en cuenta al sector académico y a los funcionarios públicos que forman parte de los consejos, entonces la presencia de organizaciones del sector cívico-social queda en franca minoría frente a expertos, funcionarios y grupos de interés (Villarreal, 2010).

Construyendo gobernanza democrática

Como señalamos en la introducción, el objetivo de este trabajo es, luego de la revisión de la legislación vigente, examinar las oportunidades para la participación institucionalizada de ciudadanos organizados en los procesos de políticas públicas, y elaborar las líneas generales de una propuesta para Nuevo León que contribuya a la gobernanza democrática.

La participación colectiva y organizada no es contemplada en la legislación estatal, y las acciones gubernamentales que se emprenden en relación con las agrupaciones civiles se limitan a la asignación de recursos para la ejecución de proyectos limitados sin vincularlos en una acción pública amplia y articulada.

En el segundo apartado de este trabajo se indicó que toda política pública está ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad. En ausencia de reglas claras, una política queda sujeta a la discrecionalidad del gobernante en turno, y aunque se emitan normas a nivel de acuerdos emitidos por el Ejecutivo, éstas pueden cambiar con mayor facilidad que las legislaciones que pasan por un congreso. Si no se han establecido normas legislativas respecto al involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, esto puede interpretarse como un desinterés en el tema, o todo lo contrario: por reconocerse que se trata de un asunto de importancia política crucial se prefiere dejarlo al vaivén de los intereses de cada administración estatal, de manera que ninguna autoridad quede obligada a respetar algún tipo de participación institucionalizada de grupos que quizá no tengan los mismos objetivos y visiones de sociedad de los gobernantes en turno, y así queden libres de hacer los ajustes que les convengan.

En el caso de Nuevo León, la política de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil está centrada en repartir apoyos a grupos, más que en construir junto con ellos una política social articulada y coherente. Lo que se promueve desde el gobierno es más una participación social dispersa orientada a la beneficencia y la asistencia —necesarias e importantes pero que atienden consecuencias y no causas—, y no una participación ciudadana que intervenga de manera efectiva en la deliberación y definición de las metas y futuros sociales y los caminos para lograrlo, es decir, los objetivos, metas y enfoques de las políticas públicas.

Crear mecanismos institucionalizados que posibiliten la participación de ciudadanos organizados incluye, pero no se agota en, establecer reglas claras para la asignación de recursos públicos. En el apartado de este trabajo en el que revisamos diferentes legislaciones estatales de fomento a la actividad de organizaciones de la sociedad civil, destacamos que las formas de involucramiento ciudadano en la deliberación y

construcción de decisiones públicas se abordaban de manera general e inespecífica, por lo que corrían el riesgo de quedar solamente en el discurso legal. Por eso, más que una sola ley destinada al fomento de actividades realizadas por organizaciones cívico-sociales, es necesaria la implementación de la participación ciudadana como eje transversal de las políticas públicas, considerando no sólo su faceta de cooperación en la gestión sino también su carácter político como derecho a involucrarse en la deliberación pública sobre los objetivos y metas sociales, junto con los demás actores sociales gubernamentales y extragubernamentales.

Tratar a las organizaciones civiles sólo como contratistas de las agencias gubernamentales para la ejecución parcial de programas en cuya concepción no participaron, es reducir la participación a la gestión, privándola de su carácter ciudadanizante que se realiza en el debate político sobre el destino social y los caminos para concretarlo.

Además, para trascender programas que sólo atienden las consecuencias o externalidades negativas que producen otras políticas en otros campos, es importante abrir canales de participación continua e interactiva entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Mecanismos similares funcionan, con aciertos y limitaciones, tomando en cuenta a actores del sector privado, como las cámaras empresariales que constituyen órganos de consulta permanente del Estado. Por otra parte, es necesario diseñar herramientas que posibiliten involucrar también las voces y acciones del sector cívico-social, de manera que los intereses y los derechos de los grupos con menor capacidad económica y organizativa también sean tomados en cuenta, pues antes que productores, consumidores o beneficiarios, son ciudadanos.

Para completar que la gobernanza se democratice, tendrían que incluirse también, con similares derechos, obligaciones y posibilidades de influencia, a los ciudadanos que se organizan en asociaciones diversas, e incluso forman redes, con el fin de encontrar formas para que el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales sea real y exigible.

El diálogo colaborativo entre administración pública y organizaciones de la sociedad civil será posible sólo si ambos se aceptan como interlocutores válidos, sin relaciones de subordinación sino de corresponsabilidad.

En Nuevo León siguen haciendo falta mecanismos para que la gestión pública se enriquezca con los aportes y la experiencia de los grupos ciudadanos, ampliar y dar un enfoque integral a los mecanismos de participación institucionalizada y favorecer también un contexto que estimule la participación autónoma, desde la misma creatividad e iniciativa de la sociedad.

Algunas líneas estratégicas que proponemos para contribuir a encaminar en ese sentido una política pública de fomento a las actividades de los ciudadanos organizados son las siguientes:

- Ampliar el campo de la participación ciudadana, actualmente circunscrita al desarrollo social, para que cruce de manera transversal las fronteras artificiales de las políticas sectoriales, y así aprovechar la experiencia de los grupos civiles en campos como el económico, laboral, ambiental, productivo, electoral, educativo, de defensa de derechos, cultural y promoción social.
- Dar cumplimiento verificable al sistema de planeación democrática que supone la participación de los distintos sectores sociales en la formulación de planes y programas (Ley Estatal de Planeación).
- Reconocimiento de las organizaciones del sector cívico-social y sus redes como instancias de consulta permanente del gobierno estatal para la formulación de políticas públicas.
- Democratización de la integración de los Consejos de Participación Ciudadana con el establecimiento de criterios y reglas claras en su integración y funcionamiento.
- Transparentar el trabajo de estos Consejos Ciudadanos, estableciendo como obligatorias las sesiones públicas así como la publicación oportuna de los documentos relacionados con las deliberaciones que llevan a cabo, los procesos de toma de decisiones y su quehacer en general.
- Establecimiento de reglas claras y verificables que controlen la asignación de recursos públicos a organizaciones del sector cívico-social, de manera que también asuman la responsabilidad de la rendición de cuentas no sólo ante el órgano de gobierno que les otorga apoyos, sino también ante la sociedad en general.

- Creación de nuevos mecanismos de apoyo material y logístico a los grupos de ciudadanos, de manera que se diversifiquen los estímulos gubernamentales que pueden recibir.
- Multiplicar los espacios públicos donde sea posible la capacitación cívica y el debate de proyectos sociales diversos: en barrios, en medios de comunicación, en instituciones de educación superior, para ir favoreciendo una cultura de deliberación social sobre asuntos colectivos. Puede decirse que la promoción de estos espacios es tarea de la sociedad civil, pero corresponde al Estado dar garantías para que esto sea realizable y no se considere un lujo que sólo se pueden permitir algunos sectores sociales. Estas garantías tienen que ver con la superación de condiciones económicas y sociales que desincentivan el involucramiento de los grupos ciudadanos en desventaja en la *res pública*.

Estas tareas son tan sólo una agenda mínima pero pueden ser un punto de partida para tejer redes de gobernanza democrática que se configuren con la participación de los actores gubernamentales, del sector privado y del sector cívico-social; se caracterizan por favorecer el acceso irrestricto a la información, la formalización de mecanismos vinculantes de consulta social amplia, la participación en la implementación de las políticas, y por el control ciudadano que ejercen en toda la estructuración de las políticas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Alianza Cívica Nuevo León, A.C. (1998), *Propuesta de iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León*.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000), *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal*.

- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2004), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*.
- Castro Salinas, Consuelo (2005), *Ley de Fomento a las osc en México: paso hacia la transparencia*, V Conferencia Regional de ISTR, “Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo”, Perú, en http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/c_castro_.pdf. (15 de noviembre de 2008).
- Congreso del Estado de Baja California (2001), *Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California*.
- _____ (2003), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California*.
- Congreso del Estado de Morelos (2007), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos*.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2003), *Ley del Consejo de Desarrollo Social*.
- _____ (2007), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*.
- _____ (2009), *Ley Estatal de Planeación*.
- _____ (2009), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*.
- Congreso del Estado de Tamaulipas (2007), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Tamaulipas*.
- Congreso del Estado de Tlaxcala (2003), *Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala*.
- Congreso del Estado de Veracruz-Llave (2002), *Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*.
- Congreso del Estado de Zacatecas (2004), *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas*.

- Cunill Grau, Nuria (2007), “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Carlos H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado, en <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>. (13 de junio de 2009).
- _____ (2008), “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Contribuciones al debate: democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, vol. II, PNUD-UE, en http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf (14 de mayo de 2009).
- Gobierno del Distrito Federal (2006), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal*.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2010), *Acuerdo por el que se Crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social*.
- _____ (2010), *Convocatoria 2010: Programa de Apoyo Económico a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León*, en http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_convocatoria_osc_2010. (25 de marzo de 2010).
- _____ (2010), *Resultados de la Convocatoria 2010: Programa de Apoyo Económico a las Organizaciones de la Sociedad Civil de Nuevo León*, en http://www.nl.gob.mx/?P=sdsocial_resultadoosc2010. (25 de marzo de 2010).
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (2004), *Reglamento de la Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del Estado de Tlaxcala*.
- Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (2003), *Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*.
- Habermas, Jürgen (2005), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Mariñez Navarro, Freddy (2006), “A manera de introducción. Democracia y administración pública”, en Freddy Mariñez Navarro (comp.),

- Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, México, EGAP-Limusa.
- Peters, Guy B. (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas oficiales”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Poder Legislativo de Jalisco, *Iniciativa de Ley que Crea la Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil de Jalisco*, en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Leyes/INICIATIVAJALISCO.pdf>. (3 de noviembre de 2009).
- Prats, Joan (2006), *Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas*. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, 26 y 27 de octubre de 2006, Buenos Aires, en http://www.modernizacion.gov.ar/pdf/seminario01/Conferencia_Internacional_Joan_Prats.pdf. (25 de noviembre de 2009).
- Red de Estudios Sociales Interdisciplinarios (2004), <http://redestudiossociales.blogspot.com> (15 de febrero 2009).
- Reygadas, Rafael (1998), *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1996), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Plaza y Valdés.
- Valdivielso del Real, Rocío (2009), “Políticas públicas (análisis de)”, en Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, tomos 1-4, Madrid-México, Plaza y Valdés, en http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas.htm. (2 de diciembre de 2009).
- Villarreal Martínez, María Teresa (2009) “Participación ciudadana y gestión pública: una conexión necesaria”, en Freddy Mariñez Navarro (coord.), *Compromiso ciudadano: participación y gestión pública en Nuevo León*, Nuevo León, Fondo Editorial Nuevo León.
- ____ (2010), “Los Consejos Ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”, *Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*, núm. 15, CLAD, febrero de 2010, en <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon> (22 de marzo de 2010).

Calidad de la democracia y representación en España, México y Polonia

*Karolina Monika Gilas**

La cuestión de representación, siendo ésta la base del funcionamiento de la democracia moderna, es uno de los aspectos más importantes para describir la calidad de la democracia. En el artículo se planteará la pregunta de cómo, dentro del marco conceptual de la calidad de la democracia, ponderar la calidad de la representación política y su influencia sobre el desempeño del sistema democrático. El trabajo pretenderá recoger los datos sobre la representación a nivel federal (central) y su influencia sobre la calidad de la democracia en España, México y Polonia.

Palabras clave: Democracia, calidad de la democracia, representación.

The issue of representation is one of the key aspects of the functioning of modern democracy and its quality. The article aims to discuss the possibilities of evaluating quality of representation and its impact on democracy performance. This article also pretends to analyze the quality of representation (at the federal, or central, level) and its influence on democracy quality in Spain, Mexico and Poland.

Keywords: Democracy, quality of democracy, representation

* Candidata al grado de doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: karolina_gilas@hotmail.com

La democracia

La democracia, su definición, historia, desarrollo y variantes son uno de los temas principales de la ciencia política moderna. La palabra *democracia* fue acuñada hace casi dos mil quinientos años. Desde entonces, ha obtenido diferentes significados y calificativos y ha representado diferentes valores. A pesar de su larga existencia y de lo familiarizados que nos sentimos con ella, su definición es altamente complicada y todavía no se ha creado una definición “unificada”. Incluso entre los académicos especialistas en el tema no existe ningún consenso de cómo definir la democracia, si bien podemos distinguir claramente dos corrientes, dos visiones del concepto: la minimalista y la maximalista.

La corriente minimalista —o procedimental— es representada por académicos como Schumpeter, Przeworski, Schmitter o Riker. Sin embargo, no se puede considerarlos un grupo uniforme, pues tampoco comparten una sola definición de democracia. Las definiciones minimalistas se centran en las elecciones justas para las más importantes ramas del gobierno. Se refieren, aunque no siempre directamente, a los regímenes duraderos, donde las elecciones son periódicas. A menudo añaden algunas condiciones adyacentes, por las cuales entienden un rango limitado de las libertades o derechos que son considerados necesarios para que se puedan dar elecciones libres y justas.

La otra corriente de los conceptos de democracia podríamos llamarla maximalista (sustantiva). Igual que en la corriente procedimental, sus representantes no forman una escuela y no comparten una definición singular. Lo que los distingue es sin embargo la visión de la democracia no solamente como un procedimiento electoral (aunque todos reconocen a las elecciones como uno de los fundamentos del sistema), sino adscribirle ciertos valores y fines que ella debe perseguir. Comparten la creencia de que la “democracia electoral puede existir en países con importantes violaciones a los derechos humanos, corrupción masiva, y débil estado de derecho” (Diamond, 2002), y por eso buscan características que describen la democracia más plenamente. Sostienen que para entender lo que realmente es democracia, hay que regresar a las raíces del concepto, que incluyen los valores como libertad e igualdad.

Sin embargo, en los últimos años la idea de que “las elecciones justas no son suficientes para caracterizar a un régimen democrático” (O’Donnell, 2004:15) está volviéndose cada vez más popular. Este hecho es de gran importancia para la ciencia política, ya que significa el retorno a los ideales y valores que la democracia persigue y, al mismo tiempo, nos permite introducir el concepto de *calidad democrática*.

Tanto la democracia como todas sus dimensiones son cuestiones de grado: podemos imaginarnos un país en el cual la maquinaria electoral funciona muy bien, pero el Estado de derecho no tanto; u otro, en el cual las desigualdades extremas impiden la existencia de la sociedad civil, a pesar del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas; y otro más, en el cual todas las características funcionan razonablemente bien, o tal vez incluso mejor. Así tenemos democracias en distintos grados de desarrollo democrático, diferentes entre ellas, aunque todos calificados como democracias. Y es aquí donde las dos corrientes democráticas se juntan: las definiciones procedimentales nos permiten establecer un umbral mínimo y distinguir entre los países democráticos y los que no lo son. Las definiciones sustanciales son una herramienta para analizar el desempeño de los estados democráticos y diferenciar entre los distintos grados de la calidad democrática.

Para las necesidades de este trabajo voy a aceptar la definición de *democracia* como un sistema político en el cual:

- Los funcionarios provienen de elecciones libres, justas, competidas e institucionalizadas, basadas en el sufragio universal e inclusivo.
- El gobierno ejerce el poder de acuerdo con el concepto liberal del Estado de derecho y está sujeto a un amplio control por parte del pueblo.
- Los ciudadanos gozan de amplias oportunidades de participación, de representación efectiva, y de un amplio abanico de derechos y libertades, así como de una mayor igualdad real.

Esta concepción de democracia refleja la importancia de los valores de la libertad y la igualdad discutidos arriba y, al mismo tiempo,

incluye las características procedimentales. De esta definición se desprenden las siguientes características de la democracia:

- Dimensión procedimental (sufragio universal, elecciones libres, justas, competidas, representación efectiva, funcionarios electos, fuentes alternativas de información).
- Gobierno democrático (aplicación de la justicia, alto nivel de *responsiveness* del gobierno, mayor descentralización, efectiva y amplia *accountability* horizontal).
- Ciudadanía (un alto nivel de participación política, efectiva y amplia *accountability* vertical, una mayor igualdad política, social y económica);
- Estado de derecho (Estado de derecho, amplia protección de los derechos civiles y políticos y la libertad del individuo).

La calidad de la democracia

El concepto de *calidad de la democracia* responde a la necesidad reciente y creciente de la creación de una herramienta que nos permita analizar las diferencias existentes entre los países democráticos.

Diamond y Morlino (2004:22) proponen ver a la democracia de calidad como un sistema que

[...] concede a sus ciudadanos amplias libertades, igualdad política, y control sobre las políticas públicas y sobre los decisores mediante legítimo y lícito funcionamiento de las instituciones. Este régimen satisfaría expectativas ciudadanas respecto a la gobernanza (calidad de resultados); permitirá a los ciudadanos, asociaciones y comunidades gozar de libertades extensas e igualdad política (calidad de contenido); y proveerá un contexto en el cual toda la ciudadanía podrá juzgar funcionamiento/rendimiento del gobierno mediante instituciones como elecciones, mientras las instituciones del gobierno y los funcionarios están legal y constitucionalmente responsable uno ante el otro (calidad procedimental).

Los autores mencionan ocho dimensiones de la calidad de la democracia: Estado democrático de derecho, participación, competición,

accountability vertical y horizontal (dimensiones procedimentales), libertad, igualdad y *responsiveness* (dimensiones sustantivas).

Por otro lado, Levine y Molina (2007:16) ven el concepto de *calidad* desde una perspectiva opuesta, limitándolo al proceso de participación e influencia política de la ciudadanía. Esta acepción tiene muchas fallas resultantes de la definición de la democracia que retoma, limitándola a los procesos de selección y control de los gobernantes. Como vimos arriba, este tipo de definiciones sirve para distinguir entre los regímenes democráticos y no democráticos, pero carecen de cualquier utilidad para analizar su calidad, a menos que nuestro fin sea nada más analizar la calidad del sistema electoral de un país dado.

En la Auditoría realizada en Costa Rica, *calidad de la democracia* es definida como “el grado en el que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Vargas, 2000), y más adelante como “el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal)” (Vargas *et al.*, 2001:26). Esta definición parece ser la más correcta. Sin embargo, si aspiramos a una definición de *calidad* más universal, que podría dar pie para un análisis comparado, tampoco podría ser aplicada: las “aspiraciones democráticas” varían entre distintas sociedades, que imposibilitaría realizar una comparación.

Más adecuada, universal y a pesar de ello sencilla me parece la definición de Lijphart (1999, 276), quien sostiene que la calidad de la democracia, reflejada en “qué tan democrático es un país, refleja el grado en el cual se acerca a la democracia perfecta”.

Representación y calidad de la democracia

Sartori (1968) diferencia tres tipos de representación: jurídica, sociológica y política. La representación jurídica se centra en la cuestión del poder: la comunidad vive bajo la jurisdicción efectiva de su representante y obedece las órdenes emanadas de él.

La representación sociológica gira en torno de la identidad: la sociedad se ve reflejada por sus representantes como por un espejo. La

representación política está relacionada con las ideas de control y de responsabilidad: el representante está sometido a la fiscalización de sus representados y debe actuar responsablemente realizando las exigencias de la ciudadanía.

Los actuales sistema representativos occidentales encierran una mezcla de estos tres elementos: existe representación jurídica porque los mandatos que emanan del Parlamento, del Gobierno y de la administración son de obligado cumplimiento para los ciudadanos; existe representación sociológica porque existe la oportunidad de apoyar a aquel representante con el que se estime que se tiene una identidad, al tiempo que la universalidad de las leyes equipara a todos los ciudadanos; y existe representación política porque el sistema de elecciones permite, de no encontrar satisfacción de las expectativas que inclinaron el voto, retirar en un plazo fijado la confianza defraudada.

El consentimiento que otorgan los ciudadanos merced a la existencia de una representación sociológica y política lleva a consentir con la representación jurídica, esto es, lleva a la obediencia voluntaria de los mandatos del poder (el ejercicio desnudo del poder genera sistemas potencialmente inestables) (Monedero, 2009).

Igual Pitkin (1967) se enfoca en la multidimensionalidad del concepto de *representación*, enumerando cinco dimensiones del mismo (la representación como autorización; la representación como responsabilidad; la representación descriptiva; la representación simbólica; y la representación como actuación sustantiva), que se superponen, relacionan e interconectan entre sí.

Las democracias modernas son, en su gran mayoría, democracias representativas. Su funcionamiento hoy en día depende en gran parte de la calidad de los representantes elegidos para gobernar. Nuestras instituciones son como naves: deben hallarse bien ideadas y bien tripuladas (Popper, 1945). Las “tripulaciones” que elegimos —nuestros representantes— son determinantes para la suerte de nuestro “barco”. El funcionamiento adecuado de la representación es clave para una democracia de calidad.

La representación de calidad, siguiendo la lógica de su definición, implica que los representantes son aceptados por los representados, que la composición de la legislatura refleja fielmente la voluntad de los ciudadanos expresada mediante voto, y que los representantes actúan en función de los mejores intereses de su electorado. Para analizar y evaluar la representación en principio hay que indagar sobre las reglas formales e informales que constituyen el andamiaje dentro del cual se desarrollan las relaciones entre los representantes y los representados (Coppedge, 2001; Levine y Molina, 2007):

- El sistema electoral, especialmente la profundidad del sufragio, la frecuencia con la cual se llevan a cabo las elecciones, la forma y el tamaño de las circunscripciones electorales, el grado de imparcialidad del sistema electoral, el número e importancia de los cargos públicos sometidos a elección, la relación entre el número de votantes por cada representante, el grado en el que la composición de la legislatura refleja las preferencias de los votantes.
- Varios aspectos del sistema de partidos: el número de éstos y su polarización ideológica, las barreras para el registro de nuevas entidades, su democracia interna, los métodos de selección de candidatos, entre otros.
- Algunos aspectos del funcionamiento del sistema político, como las posibilidades de voto directo sobre algunos asuntos (referéndum), posibilidad de revocación del cargo.
- La situación de la ciudadanía: eventual discriminación por género, raza o grupo étnico, las oportunidades para cabildeo y presión pública, *accountability* vertical.

Un análisis realmente complejo de la calidad de la representación tendría que analizar todos estos aspectos a nivel federal, estatal y local, según sea el caso.

El diseño del sistema electoral es primordial para la calidad de la representación, al determinar qué tan fielmente serán reflejadas las preferencias de los votantes en el Legislativo. Una representación lo

más fiel posible parece ser la más cercana al ideal, aunque suscita dudas acerca de la gobernabilidad en un sistema de partidos muy fragmentado. En general está aceptado el hecho de que el sistema con representación proporcional y un umbral razonablemente bajo producen una representación justa y no distorsionada (Powell, 2001:100). El sistema de partidos y las reglas de su operación (por ejemplo, las restricciones de entrada de nuevos actores) son claves, ya que determinan el abanico de opciones que tendrá el votante en el momento de elecciones. De la fuerza de la ciudadanía, de su capacidad de expresar su voluntad, de influir en la política y escrutarse a los representantes depende en gran medida si éstos van a actuar responsablemente.

Representación en España, México y Polonia

De acuerdo con el análisis presentado arriba, una evaluación de la calidad de la representación debe enfocarse en tres aspectos del sistema político: sistema electoral, de partidos y sociedad civil. Cada uno de estos aspectos tiene un importante grado de complejidad, entre los tres se pueden notar numerosas interconexiones, y cada uno de ellos y su impacto en la calidad de la representación merecen un estudio separado. Sin embargo, estas cuestiones rebasan los límites de este estudio, que va a enfocarse solamente en subrayar las cuestiones más importantes de representación y su calidad.

Los sistemas electorales

El diseño del sistema electoral genera efectos sobre los resultados electorales y determina en gran medida la composición del sistema de partidos (aunque esta relación es más compleja y complicada, ya que, desde otros puntos de vista, son los partidos los que eligen y diseñan el sistema electoral [Colomer, 2005]).

El aspecto básico de las elecciones es la extensión del sufragio: si éste es realmente universal, no impone restricciones más allá de la edad, sin discriminación de raza, religión, género, condición social

o nivel de instrucción. En España y Polonia todos los ciudadanos que han cumplido los 18 años son automáticamente inscritos en el padrón electoral elaborado por el órgano correspondiente. Los ciudadanos que viven en el extranjero tienen derecho a ejercer el voto en las embajadas y consulados de su país, mientras que los residentes extranjeros tienen derecho de votar en las elecciones locales (en base recíproca). Esto significa la apertura total del padrón, ya que es el Estado el que toma la responsabilidad de garantizar el derecho de voto a todos los ciudadanos. En México la inscripción al padrón electoral es voluntaria: cada ciudadano que quiere votar y ha cumplido los 18 años necesita solicitar su inscripción y la expedición de la credencial para votar ante el Instituto Federal Electoral (IFE). Sin embargo, el trámite es sencillo y definitivamente no impone dificultades excesivas al ciudadano. En el 2006 los mexicanos residentes en el extranjero pudieron por primera vez participar en las elecciones presidenciales. Hasta ahora no tienen derecho de votar en las elecciones de diputados y senadores federales, aunque algunos estados les otorgaron derecho de votar en las elecciones estatales.

España y Polonia tienen sistemas electorales proporcionales, con el sistema de listas cerradas de partidos en las elecciones al Congreso español y con listas abiertas para el Sejm polaco. En las elecciones a los Senados de ambos países se utiliza voto en bloque, es decir, se aplica la mayoría relativa en los distritos donde se eligen varios representantes; los ciudadanos votan por candidatos sin importar su afiliación partidaria. México optó por un sistema mixto-mayoritario para el Congreso de Diputados, eligiendo 300 diputados por mayoría relativa en distritos uninominales, y otros 200 en circunscripciones plurinominales mediante el sistema proporcional. El Senado también está elegido con base en el sistema mixto: en cada estado de la República se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por la primera minoría, más uno por representación proporcional.

Las elecciones legislativas en España y Polonia se llevan a cabo cada cuatro años, en México, cada tres. Un estudio reciente (Dal Bo y Rossi, 2009) demostró que largos periodos legislativos mejoran el desempeño de los legisladores. Según los autores, los periodos largos fomentan los incentivos para los legisladores porque las decisiones

Cuadro 1. Algunos aspectos de los sistemas electorales*

	<i>España</i>	<i>México</i>	<i>Polonia</i>
Desproporcionalidad			
<i>Gallagher</i> ¹	7.48	6.99	8.79
<i>Rae</i> ²	1.27	3.98	1.86
Extensión del sufragio ³	100%	98.7%	100%
Frecuencia de elecciones:			
Parlamentarias	4 años	3 años	4 años
Presidenciales	-----	6 años	5 años
Relación votantes-representantes ⁴	73	165	68
Número de representantes ⁵			
Real	614	628	560
Deseado	414	389	476
Representación			
Minorías étnicas ⁶	42.81%	23.63%	33.07%
Mujeres ⁷	30.5%	21.5%	19.1%
QRI ⁸	2.34	3.83	2.93

¹ Índice de desproporcionalidad, Gallagher (1991), $GI = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$, donde: v_i es el porcentaje de votos obtenidos por un partido, y s_i el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido. Datos tomados de las últimas elecciones legislativas. El índice toma valores de 1 a 100; mientras menor el valor, menos la desproporcionalidad., Los datos contemplan todas las elecciones después de las transiciones.

² Índice de desproporcionalidad, Rae (1971), $R = \frac{\sum |v_i - e_i|}{n}$, donde: v_i es el porcentaje de votos obtenidos por un partido, e_i el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido y n es el número de partidos. Los datos contemplan todas las elecciones después de las transiciones.

³ El porcentaje de los ciudadanos con derecho a voto inscritos en el padrón.

⁴ Relación del número de votantes por cada legislador, en miles de habitantes. Cuentas propias.

⁵ Datos de Auriol y Gary-Bobo 2008.

⁶ Cuantificada como la relación de los representantes de minorías en el Legislativo al porcentaje de la población minoritaria. Cuentas propias.

⁷ Escaños en el parlamento ocupados por mujeres como porcentaje del total. Human Development Report 2007/2008.

⁸ Quality of Representation Index, Coppedge (2001), $QRI = \sqrt{(ENPV_{id} - 1)(ENB_{id} - 1)(1 - 0.01P)}$, donde: $ENPV_{id}$ y ENB_{id} son los effective number of parties based on votes y effective number of blocs calculados usando solamente partidos y bloques no personalistas. P es el porcentaje de votos a favor de los partidos y bloques personalistas. El índice toma valores de 1 a 10; el valor máximo significa ausencia del personalismo y asimismo mayor calidad de la representación.

* Todos los datos presentados en este cuadro y en los siguientes son elaborados por la autora, a menos que se señale otra fuente. Los datos electorales tomados de: www.ife.org.mx, www.pkw.gov.pl y www.elecciones.mir.es.

que éstos toman se inscriben en la lógica de la inversión a largo plazo. Simultáneamente, los periodos cortos hacen que los representantes enfoquen gran parte de su energía en las campañas de reelección. Un periodo corto, junto con la prohibición de reelección inmediata, como es en el caso mexicano, restringe la posición del Legislativo frente al Ejecutivo y reduce su “memoria” institucional, debilitando al Congreso. Al mismo tiempo, tal sistema prácticamente elimina la *accountability* vertical.

Otro factor importante es la relación entre el número de representantes y representados. Un parlamento con pocos legisladores no sería suficientemente democrático, lo que llevaría a un sistema político inestable. Uno demasiado grande implica costos sociales adicionales (directos e indirectos): los legisladores tienden a aceptar demasiadas leyes, interferir demasiado con el funcionamiento del mercado, fomentan el exceso de burocracia y crear demasiadas oportunidades para influencias, *rent seeking*¹ y corrupción (Auriol y Gary-Bobo 2008). El Legislativo mexicano es el más numeroso (628), aunque, dado su tamaño y población, son 171 mil habitantes que corresponden a cada legislador. Las Cortes españolas están compuestas por 614 diputados y senadores, dando una tasa de 73 mil habitantes por cada representante. En Polonia esta relación es de 68 mil, siendo el parlamento polaco integrado por 560 legisladores. De acuerdo con el estudio mencionado arriba, los tres países tienen un exceso significativo de representantes; su número debería ser: para México 389, para España 414 y para Polonia 476.

Hemos mencionado arriba los tres tipos clásicos de representación que están presentes en los sistemas actuales de representación. A su luz podemos analizar qué tan fielmente los legisladores reflejan a los representantes tomando en cuenta dos aspectos: composición social y distorsión del voto.

En las sociedades modernas hay muchas expectativas de que la legislatura debería reflejar de una manera posiblemente fiel a la composición social del electorado. Un reflejo realmente fiel es imposible y

¹ *Rent seeking*. La búsqueda de rentas políticas es la persecución socialmente perniciosa de transferencias de riqueza con ayuda de los poderes públicos.

hasta no deseado, pero el hecho de que los grupos importantes de la sociedad deberían tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones está ampliamente aceptado. El trato de los grupos vulnerables y la igualdad en los derechos humanos, políticos y civiles son medidas claves de la madurez democrática del Estado y de la sociedad.

Los grandes grupos sociales que suelen estar en dificultades en cuanto lograr una amplia representación son las mujeres y las minorías étnicas. De los tres objetos de este estudio, el país con mejores avances en este campo es España, aunque las mujeres conforman solamente 30% de su parlamento, que es apenas el límite que permite a las mujeres (o a cualquier otro grupo social) tener una influencia real sobre las decisiones políticas (Fuszara, 2006). Polonia y México oscilan alrededor de 20%, muy debajo de este mínimo, y no parece que el cambio pueda darse pronto.

Igualmente, en los tres casos podemos observar una subrepresentación de las minorías, definitivamente más fuerte en el caso de México. En el Congreso de este país hay solamente 13 diputados indígenas, equivalentes a 2.6% del total de la Cámara, mientras en toda la sociedad hay alrededor de 11% de indígenas (CND). Este nivel de representación está dramáticamente por debajo del umbral mencionado arriba y no permite de ninguna manera ejercer la voz e influir en las políticas a favor de esta minoría. En los casos de España y Polonia los sesgos en la representación de las minorías étnicas no son tan graves: Polonia es un país mucho más homogéneo desde la Segunda Guerra Mundial y en España el funcionamiento de comunidades autónomas aminora en gran medida los problemas de representación de los intereses de las etnias y regiones.

Reflejar los votos de los ciudadanos en el Legislativo con mayor fidelidad no solamente cumple en mayor grado las expectativas teóricas, también aumenta la probabilidad de que los gobernadores sean más responsables y busquen políticas que sirvan mejor a la ciudadanía. Todos los sistemas electorales distorsionan en algún grado los resultados electorales y forzosamente generan cierto grado de desproporcionalidad. Sin embargo, una distorsión mayor afecta de manera importante la representatividad, aunque puede, al mismo tiempo, favorecer la gobernabilidad y la *accountability*. En cuestión de reflejar

las preferencias de los votantes, los tres sistemas electorales distorsionan notablemente los resultados electorales (Gallagher Index), de España, 7.48, Polonia 8.79, y México 6.99; el índice de Rae, de 1.27, 1.86 y 3.98, respectivamente). En los casos de España y Polonia la causa está en el uso de la fórmula d'Hondt, los tamaños de circunscripciones y de las cláusulas de barrera (especialmente altas en Polonia). El sistema electoral mexicano es de tipo mixto-mayoritario y, a pesar de que existen los escaños de representación proporcional, el sistema tiende a premiar los partidos más votados (Monsiváis, 2009).

Los sistemas de partidos

La configuración y el funcionamiento del sistema de partidos constituyen uno de los aspectos principales del funcionamiento del sistema político en su totalidad, y de la representación en particular.

En los tres países estudiados el número de partidos relevantes es bajo: en México hay tres y en España dos partidos grandes rodeados por un mayor o menor número de agrupaciones políticas. Esta configuración es muy estable y no se observan indicios de un posible cambio en el futuro próximo. La escena política en Polonia ha pasado por numerosos cambios en los últimos 20 años, para generar un extraño sistema bipolar, en donde los dos partidos grandes representan la derecha y centro-derecha y no dejan al electorado una elección real. Como consecuencia, las opciones reales de que disponen los votantes a la hora de elegir sus representantes son bastantes limitadas por el número de partidos, por un lado, y por sus tendencias de convertirse en *catch-all parties* y de reflejar las actitudes del votante mediano, por el otro.

Los tres sistemas de partidos son poco fragmentados, pero se caracterizan por altos niveles de concentración, que aumentan significativamente al traducir los votos a escaños. La competitividad en los años que siguieron después de las transiciones ha sido de niveles parecidos en España y México, y notablemente más baja en Polonia.

En los datos presentados en el cuadro 2 se puede apreciar muy claramente el efecto desproporcional que tienen los sistemas electo-

rales sobre los sistemas de partidos y la representación. En los tres casos, muchos de los índices cambian notablemente al comparar sus valores para los resultados electorales (los porcentajes de votos obtenidos) con los números de escaños obtenidos por los partidos grandes.

En México y Polonia podemos observar niveles similares de polarización partidista, bajos en ambos casos. España, con su sistema de partidos tendiente al bipartidismo, refleja una separación ideológica mayor, mientras que en los sistemas más fragmentados —en el polaco y en el mexicano— los partidos tienden a tomar posiciones más cercanas al votante medio. En la literatura se señala la relación positiva entre el número de partidos y su polarización (Downs, 1957; Sartori, 1976). Aunque los casos analizados no concuerdan con esta teoría, esto es una consecuencia de la particularidad de sus transiciones y de las coyunturas de las últimas elecciones (los datos sobre polarización se refieren solamente a las últimas elecciones legislativas: España 2008, México 2009 y Polonia 2007).

De los tres países, México es el que en mayor grado restringe la entrada de nuevos actores a la escena política nacional. Para obtener el registro nacional hay que contar con el apoyo de por lo menos tres mil afiliados en 10 estados de la Federación (o 300 afiliados en por lo menos una tercia de los distritos uninominales), lo que significa tener una fuerte presencia en el territorio nacional; además, se favorece la organización de los partidos desde el centro hacia la periferia (Prud'homme, 2007).

En España y Polonia las limitantes se encuentran no tanto en las reglas de la entrada de los nuevos actores, sino más bien en el sistema de financiamiento, el cual en los tres países es mixto con predominación de los recursos públicos y tiende a fortalecer el *statu quo* en la arena política. Los tres sistemas nos son suficientemente efectivos (o simplemente son menos efectivos de lo esperado) en prevenir la subordinación de los partidos a los intereses particulares. La financiación pública genera a la vez unos partidos bastante independientes de sus militantes y de la ciudadanía en general (Oñate, 2009).

La falta de procedimientos democráticos en el interior de los partidos es otro gran sesgo de los sistemas de partidos en los tres casos. A pesar de las diferencias en sus reglas de funcionamiento, los partidos

Cuadro 2. Algunas características de los sistemas de partidos

	<i>España</i>	<i>México</i>	<i>Polonia</i>
ENP ¹			
Electoral	3.55	3.16	6.66
Parlamentario	2.62	2.8	4.72
Fragmentación ²			
Electoral	0.7126	0.7803	0.8181
Parlamentaria	0.6172	0.6459	0.9389
Concentración ³			
Electoral	73.16	67.89	49.93
Parlamentaria	88.52	77.36	62.84
Competitividad ⁴			
Electoral	8.76	7.13	10.77
Parlamentaria	13.11	14.32	10.67
Polarización ⁵			
Electoral	4.19	2.43	2.45
Parlamentaria	4.17	2.45	2.31

Los datos presentan promedios calculados para todas las elecciones a las cámaras bajas a partir de las respectivas transiciones, con excepción de la polarización que se basa solamente en los datos de la última elección legislativa.

¹ Effective Number of Parties, Laakso y Taagepera (1979), $ENP = \frac{1}{\sum_i p_i^2}$, donde p_i es el porcentaje de votos o de escaños obtenidos por un partido.

² Índice de fragmentación, Rae (1971), $F = 1 - \sum p_i^2$, donde P es la proporción de votos o escaños que consigue cada partido.

³ Índice de concentración, Ocaña y Oñate (1999), mide el porcentaje de votos o escaños que suman entre los dos primeros partidos.

⁴ Índice de competitividad, Ocaña y Oñate (1999), medida por la proximidad de resultados de los principales partidos. A mayor valor del índice, menor la competitividad.

⁵ Índice de polarización ponderada, Ocaña y Oñate (1999), $PP = \sum \frac{v_i}{100} (x_i - \bar{x})^2$, donde v_i es el porcentaje de votos o escaños de cada partido, x_i la posición que ocupa el partido en la escala 1-10, y \bar{x} es el promedio de las posiciones de los partidos en la escala.

Los datos contemplan todas las elecciones después de las transiciones, con la excepción de polarización, referente solamente a las últimas elecciones parlamentarias.

principales de los tres países están altamente centralizados y generalmente tienen vínculos débiles con el electorado. La membresía es muy baja en España y Polonia, mientras que en México el PRI y el PRD lograron tener un número significativo de afiliados. La democracia interna de los partidos no está floreciendo en ninguno de los tres casos —sus partidos están altamente centralizados, lo que se explica por los métodos de financiamiento y reglas de campaña—, los dirigentes nacionales son quienes mantienen el control sobre los recursos económicos y sobre la selección de los candidatos, y de este modo controlan sus partidos (Prud'homme, 2007; Oñate, 2008; Markowski, 2008).

Las ciudadanías

Una representación de calidad requiere, por un lado, de procedimientos e instituciones adecuados, y de una ciudadanía activa y con capacidad de hacerse escuchar y de escrutar a sus representantes.

La base del desarrollo de la sociedad y de su emancipación son las libertades y los derechos civiles y políticos. Las leyes de los tres países objeto de estudio otorgan amplias garantías a sus ciudadanos y establecen igualdad en el trato de todos los ciudadanos. Sin embargo, los casos de violación de los derechos de las minorías (étnicas, sexuales y otras) siguen siendo muy frecuentes, especialmente en Polonia y México. La protección de los demás derechos (movimiento, expresión, asociación, asamblea, libertad de culto) en los tres países puede ser considerada satisfactoria.

Cuadro 3. Herramientas de participación política

	<i>España</i>	<i>México</i>	<i>Polonia</i>
Referéndum:			
Obligatorio	Sí	No	Sí
Opcional	Sí	No	Sí
Iniciativa legislativa popular	Sí	No	Sí
Revocatoria de mandato	No	No	No

Uno de los aspectos claves para influir las decisiones políticas para los ciudadanos es obtener el acceso a los mecanismos del poder. Aparte del voto, los mecanismos que deben estar al alcance de la sociedad son la consulta ciudadana, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. En España y Polonia funcionan las tres herramientas; el referéndum es usado principalmente para aprobar la Constitución o cambios en ella, y para aprobar los tratados internacionales. El procedimiento para introducir una iniciativa legislativa en estos dos países es bastante sencillo, y aunque los parlamentos no tienen obligación de trabajar sobre la propuesta en un plazo definido establecido por la ley, esta medida está funcionando razonablemente bien. Desafortunadamente, en México no existen referéndum ni la iniciativa legislativa popular, lo que claramente limita las capacidades reales de la ciudadanía de influir las políticas.

Una representación real y de calidad se beneficia de una sociedad fuerte y participativa, no solamente en las aéreas estrictamente políticas. Lamentablemente, en los tres países la participación, tanto en las elecciones como en distintos tipos de asociaciones y organizaciones, es baja. Entre las razones de esta situación pueden estar las fuertes convicciones de que los políticos son corruptos, subordinados a los grandes intereses económicos y partidarios, y de que el voto (y la acción) de cada individuo no tiene una influencia real sobre los resultados políticos. El hecho de que los tres países pasaron por largos periodos de sistemas autocráticos y paternalistas al menos parcialmente explica el rechazo de la participación política y la falta de la tradición de asociarse. Posiblemente en el caso mexicano las profundas divisiones sociales aumentan la desconfianza en la sociedad y desalientan a muchos a involucrarse en algún tipo de acción colectiva. Dentro de los positivos hay que notar que las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil gozan de la libertad e independencia en los tres países.

Otro sesgo importante para el funcionamiento de la sociedad civil en los tres países es la escasez de herramientas que permitan a la ciudadanía ejercer la *accountability* vertical. En México no existe la herramienta más básica de la *accountability* horizontal —la reelección directa de los legisladores—, lo que no le permite al ciudadano ejer-

cer el voto de premio o castigo directamente sobre su representante. Mientras tanto España no tiene una ley de acceso a la información pública (peor aún, el año pasado la Audiencia Nacional en el fallo sobre acceso a la información estipuló que los artículos constitucionales referentes al derecho de información no incluyen “un deber general de la Administración de informar sobre cualquier materia”) (Access Info contra Ministerio de Justicia, www.acces-info.org); en este sentido, la legislación mexicana en la materia y el funcionamiento de su órgano de transparencia pueden ser considerados ejemplares.

Conclusiones

En este trabajo se han analizado de una manera muy breve algunos de los aspectos de representación que influyen de manera importante en su calidad y la calidad de la democracia en general, enfocándose en el funcionamiento de la representación en los casos de España, México y Polonia. Se ha determinado que el funcionamiento de la representación en los tres casos genera sesgos importantes en la calidad de las democracias.

Los tres parlamentos son demasiado grandes que tiene sus efectos en los costos sociales descritos arriba, pero también influye el funcionamiento de la *accountability* vertical. En grandes grupos la responsabilidad se disuelve, evaluar el desempeño de un representante se torna más complicado y la brecha entre los representantes y los votantes crece aún más. La ausencia de reelección en México anula los beneficios de la *accountability* al no dejar a los votantes oportunidad de premiar o castigar a sus representantes por el desempeño en el Legislativo. En esta situación aumenta la dependencia de los legisladores de los partidos políticos y sus líderes, ya que son estos últimos los que deciden sobre su futuro político, y no los votantes. Otra base de *accountability*, el acceso a la información, se ve fuertemente sesgada en España, donde hace falta una ley que garantice a los ciudadanos el derecho de conocer la información pública gubernamental.

Los tres sistemas electorales analizados distorsionan los resultados electorales premiando a los partidos grandes a la hora de repartir

españoles. Esta situación es clara en el caso mexicano, que es un sistema mixto-mayoritario. De los sistemas proporcionales, como los de España y Polonia, se espera generalmente que produzcan una representación más proporcional y fiel a las preferencias de los votantes. Sin embargo, en estos dos casos otros aspectos (tamaño de circunscripciones y cláusulas de barrera), además de la fórmula electoral, pueden llevar a una notable desproporcionalidad de los resultados.

A pesar de su vasto tamaño, la representación de mujeres y minorías étnicas está sesgada en los tres casos, pero más fuertemente en México y Polonia. Los niveles tan bajos de participación en la vida política de estos grupos y su poca capacidad de influir realmente en las decisiones políticas dejan a grandes partes de las sociedades en desventaja y hasta al margen de la sociedad y de la política. Aunque las leyes de los tres países dan garantías formales de igualdad para todos los ciudadanos, todavía hay mucho por hacer para que estas garantías se vean reflejadas en la realidad social.

Las razones principales de estos sesgos son culturales e históricas. La subrepresentación de las mujeres está causada por la fuerte predominación del papel tradicional de la mujer en la sociedad, limitando sus intereses a la esfera privada. En caso de las minorías, Polonia se considera a sí misma un país homogéneo y hace caso omiso de las minorías que históricamente buscaban subrayar su autonomía dentro del Estado (como Silesia o Kaszuby). En México, la exclusión social y política de los indígenas tiene mucho que ver con la herencia del racismo antiindígena, escondido por décadas tras el mito del mestizaje (Gall, 2004). El rechazo de la reelección en México está claramente vinculado con las experiencias históricas de caudillismo y miedo a la dictadura.

Las debilidades de las sociedades civiles en los tres países y la baja participación política parecen ser herencias de los autoritarismos. Uno de los legados más fuertes que deja un sistema autoritario es la falta de confianza, tanto entre los ciudadanos como de los ciudadanos hacia el gobierno e instituciones. La democracia necesita la confianza para funcionar; sus fundamentos: la comunicación entre los ciudadanos (debate, intercambio de opinión, expresión del apoyo político), la tolerancia, el consenso, cierto nivel de cultura en la vida

pública y la participación, no pueden desarrollarse en un ambiente de desconfianza mutua (Sztompka, 2007). Largos años de autoritarismo transforman las relaciones entre la gente esparciendo la desconfianza, destruyen el espíritu de colaboración y dificultan el fortalecimiento de la sociedad civil (Sztompka, 2007; Rose-Ackerman, 2004).

Los sistemas de partidos afectan la calidad de la representación (y de la democracia) al definir tanto el número como la calidad de las opciones disponibles a los votantes (Coppedge, 2001). En los tres casos las escenas políticas están dominadas por dos (España) o tres (México y Polonia) partidos grandes que controlan los parlamentos y no ofrecen a los electores suficientes opciones para elegir. Las restricciones de entrada de nuevos actores políticos, especialmente fuertes en el caso mexicano, refuerzan esta situación, limitando posibles alternativas aún más y poniendo limitaciones a las expresiones de la sociedad. La ausencia de la democracia en el interior de los partidos los hace todavía más alejados de la sociedad y peligrosamente fomenta la dependencia de los representantes a los líderes partidistas. Los sistemas de partidos altamente concentrados y cerrados, como los descritos arriba, no ofrecen a la ciudadanía opciones suficientes a la hora de votar, reducen la competencia partidista y socavan la participación electoral, causando el alejamiento de los ciudadanos de la política (con posturas típicas como “no tengo a quién votar”, “mi voto no tiene importancia”, o “todos los partidos son iguales”).

En México, tanto el sistema electoral como el de partidos generan una legislatura poco representativa tanto en el aspecto de las necesidades de la ciudadanía como en el de sus preferencias y prioridades (Bruhn y Greene, 2009). El mismo estudio concluye que los legisladores en México, más que representar a sus votantes, intentan promover ciertas políticas creando al mismo tiempo la opinión pública sobre asuntos de su interés: los representantes se sitúan a sí mismos un paso delante de la sociedad y en cierto sentido están contraviniendo a la voluntad popular. Esta descripción es igualmente cierta en el caso polaco, donde los gobiernos y parlamentos llevan décadas intentando no confrontarse con los verdaderos problemas del país, al grado de convertirse en expertos en inventar temas sustitutos (como el regreso de la política histórica 20 años después de la transición o la lucha

imaginaria del gobierno de Kaczynski contra la corrupción). En el caso de España, la representación parece tener mejor desempeño, siendo un país más inclusivo y con un diseño institucional que mejor fomenta la responsabilidad de los representantes.

En la literatura podemos encontrar una amplia creencia de que existe un *trade-off* entre representación y *accountability*, y de que los sistemas proporcionales fomentan la primera, mientras que los mayoritarios la segunda. En un trabajo reciente Markowski (2005) demostró que no existe contradicción significativa entre representación y *accountability* en ningún tipo de sistema (proporcional, mixto o mayoritario). En los tres casos analizados (dos sistemas proporcionales y uno mixto-mayoritario, pero con una significativa desproporcionalidad en los tres) podemos encontrar las causas de las fallas de la *accountability* no relacionadas directamente con la fórmula electoral. En el caso mexicano la ausencia de la reelección legislativa inmediata es un factor que anula la existencia de *accountability* vertical, al no dejar a los ciudadanos ninguna posibilidad de premiar o castigar a los representantes. Esto parece ser especialmente importante en una democracia joven, donde las elecciones suelen ser la herramienta principal para garantizar la representación y la *accountability* (Markowski, 2005). En el caso español, las listas de partido cerradas trasladan el peso de rendición de cuentas de los legisladores a los partidos, dándoles el control prácticamente absoluto sobre quienes llegaran a convertirse en legisladores. Otra falla importante del caso español es la ausencia de una ley que garantice a la ciudadanía el acceso a la información gubernamental que es necesaria para poder ejercer un voto informado. En el caso polaco el alto nivel de control de los partidos sobre las listas de candidatos y la baja cultura política generan un sistema de una rendición de cuentas deficiente.

Una representación efectiva (la legislativa que refleja distintos intereses políticos, valores, ideas, programas y grupos sociales), *accountability* efectiva (el control de los ciudadanos sobre los gobernantes, ejercido principalmente mediante las elecciones, pero también mediante organizaciones de sociedad civil y por la prensa) y *responsiveness* (los gobiernos con capacidad de reaccionar a las demandas y necesidades de la sociedad en general, abiertos a las interacciones con

la sociedad civil y los grupos de interés) son algunos de los aspectos claves para el funcionamiento de una democracia de calidad. El funcionamiento correcto de la representación es la base de la democracia; el funcionamiento adecuado y balanceado de estos elementos asegura y permite lograr una democracia de calidad.

El análisis presentado demuestra que los aspectos del funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos en los tres casos analizados arriba generan una representación deficiente y sesgada, una baja *accountability* y poca *responsiveness*. Estas fallas afectan el funcionamiento de todo el sistema político de los tres países y no les permiten conseguir el establecimiento de una democracia de alta calidad, siendo a la vez una de las causas principales del descontento ciudadano con el funcionamiento de la democracia y de la alta desconfianza en los partidos políticos.

Bibliografía

- Albreich Nistal, Tomás (2007), “Asociaciones y movimientos sociales en España: cuatro décadas de cambios”, *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 76, pp. 71-89.
- Alcántara Saez, M. (ed.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- Auriol, Emmanuelle y Robert J. Gary-Bobo (2008), *On the Optimal Number of Representatives*, en <http://idei.fr/doc/wp/2008/representatives.pdf>
- Beetham, David (eds.) (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Sage Modern Politics Series, vol. 36, Londres, Sage.
- _____ (1999), *Democracy and Human Rights*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (2004), “Freedom as the Foundation”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 61-75, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (2006), *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, IIJ-UNAM.

- Castaños, Fernando, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.) (2007), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM.
- Colomer, Josep (2005), "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)", *Political Studies*, vol. 53, núm. 1, pp. 1-21, Oxford, PSA and Blackwell Publishing.
- Coppedge, Michael (2001), *Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America*, ponencia presentada en la conferencia Representation and Democratic Politics in Latin America, Buenos Aires, 7-8 de junio.
- Dahlerup, Drude y Lenita Freidenvall (2009), *Minority Women's Organizations and Diverse Claims for Representation: Intersections of Gender and Ethnicity*, documento presentado en la ECPR General Conference in Potsdam, Alemania, 10-12 de septiembre.
- Dal Bó, Ernesto y Martín A. Rossi (2009), *Term Length and Political Performance*, en <http://www.yale.edu/leitner/resources/papers/TermLength.pdf>.
- Dalton, Russell J. (2008), "The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, its Measurement, and its Consequences", *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 7, pp. 899-920, Londres, Sage.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, (2004), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Fuszara, Malgorzata (2006), *Kobiety w polityce*, Warszawa, TRIO.
- Gall, Olivia (2004), "Identidad, exclusión y racismo: reflexiones teóricas y sobre México", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 2, México, UNAM-IIS.
- Greene, Kenneth F. y Kathleen Bruhn (2009), "The Absence of Common Ground between Candidates and Voters", en Jorge Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy: The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Herbut, Ryszard (1998), "Partie Polityczne y System Partyjny", en A. Antoszewski y Ryszard Herbut (eds.), *Polityka w Polsce w La-*

- tach 90. *Wybrane Problemy*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Hite, Katherine y Paola Cesarini (2004), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Hobson, Christopher (2008), "Revolution, Representation and the Foundations of Modern Democracy", *European Journal of Political Theory*, vol. 7, núm. 4, pp. 449-471, Londres, Sage.
- Holzner, Claudio A. (2007), "Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México", *América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 69-87, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Human Development Report 2009, Naciones Unidas, www.hdr.undp.org
- Informe sobre la calidad de la democracia en España 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso, Fundación Alternativas, www.falternativas.org.
- Kolarska-Bobińska, Lena (2008), "Citizens' Activity and Social Protests", en Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk y Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Levine, D. H. y J.E. Molina (2007), "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 45, pp. 17-46, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Loeza, Soledad (2008), *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta.
- Marín Arce, José María (2005), "Algunas claves interpretativas de la transición española", en Carlos Waisman, Raanan Rein y Ander Gurrutxaga Abad (eds.), *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, Bilbao, UPV.
- Markowski, Radoslaw (2005), *Synergy and Trade-offs between Political Representation and Accountability in Stable and New Democracies*, documento presentado en la International Conference on Elections and Democratic Governance, Institute of Political Science, Academia Sinica (IPSAS), Taipei, Taiwan, en <http://www.ipsas.sinica.edu.tw/image/ipsas/1/87.pdf>

- Markowski, Radosław (2008), "The Party System", en Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Democracy in Poland 2005-2007*, Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
- Martínez, María Antonia (2004), "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, pp. 661-710, México, IIS-UNAM.
- Monedero, Juan Carlos (2009), "Representación política", en Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales. Terminología científico-social*, Madrid-México, Plaza y Valdés.
- Monsiváis, Alejandro (2009), *Instituciones políticas y calidad de la democracia: apuntes sobre el caso mexicano*, ponencia presentada en el III Congreso de la SOME, Salamanca, 2009.
- Montero, José Ramón (2008), "Elecciones y sistema de partidos", en Salustiando del Campo y José Félix Tezanos (dirs.), *España siglo XXI, t. 2, La Política*, Jiménez de Parga, Manuel y Fernando Vallespin (eds.), Madrid, Biblioteca Nueva.
- Morlino, Leonardo y Katherine Hite (2004), "Problematizing the Link between Authoritarian Legacies and 'Good' Democracy", en Katherine Hite y Paola Cesarini, *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Näsström, Sofia (2006), "Representative Democracy as Tautology: Ankersmit and Lefort on Representation", *European Journal of Political Theory*, vol. 5, núm. 3, pp. 321-342, Londres, Sage.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, Washington, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzeta (eds.) (2004), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Ocaña, Francisco A. y Pablo Oñate (1999), "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 86, pp. 223-245, Madrid, CIS.
- Oñate Rubalcaba, Pablo (2008), "Los partidos políticos en la España democrática", en Salustiando del Campo y José Félix Tezanos

- (dirs.), *España siglo XXI, t. 2. La Política*, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespin (eds.), Madrid, Biblioteca Nueva.
- Pitkin, Hannah (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Popper, Karl (1945), *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge.
- Powell, C. Bingham (2004), "The Chain of Responsiveness", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 91-105, Washington, Johns Hopkins University Press.
- Prud'homme, Jean-Francois (2007), "La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003)", en Fernando Castañón, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2001), "Democracy and Economic Development", en E.D. Mansfield y R. Sisson (eds.), *Political Science and the Public Interest*, Columbus, Ohio State University Press.
- Riker, William H. (1982), *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, W.H. Freeman and Company.
- Rose-Ackerman, Susan (2004), "Public Participation in Consolidating Democracies: Hungary and Poland", en Janos Kornai y Susan Rose-Ackerman (eds.), *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Basingstoke, Palgrave.
- Sartori, Giovanni (1968), "Representación", en G. Pasquino (ed.), *Elementos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Nueva Jersey, Chatham.
- Schmitter, Philippe C. y Terry Karl (1993), "What Democracy Is... and Is Not", en Larry Diamond y Mark Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.

- Schumpeter, Joseph (1975 [1942]), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Nueva York, Harper.
- Sztompka, Piotr (1996), "Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland", *International Sociology*, vol. 11, núm. 1, pp. 37-62, Londres, Sage.
- _____ (2007), *Zaufanie. Fundament Społeczeństwa*, Krakow, Znak.
- Vargas Cullell, J., E. Villareal y Saxe M. Gutiérrez (2001), *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, 2 vols., San José, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Crisis alimentaria en México: el desafío a nivel municipal

*Ricardo Salazar**

Este documento propone que la magnitud de la crisis alimentaria en México requiere de la formulación de nuevas alternativas de políticas para solucionar el problema. Una de estas vías alternas le corresponde al actor municipal, el cual a pesar de sufrir intensamente el problema alimentario, no se caracteriza por aplicar políticas de este corte. Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, ya que plantea una gran complejidad y requiere una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar de mayores capacidades a los municipios del país.

Palabras clave: Seguridad alimentaria, crisis alimentaria, políticas alimentarias, desarrollo municipal.

This paper proposes that the magnitude of the food crisis in Mexico requires the formulation of new policy alternatives to solve the problem. One of these alternative routes corresponds to the municipal actor, who despite suffering intensely the food problem, is not characterized by policies of this court, however, must contextualize this is not an automatic process, as it poses a great complex and requires an attitude of responsibility of states and the federation to provide greater capabilities to the municipalities.

Keywords: Food security, food crisis, food policy, municipal development.

* Doctorante del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Línea de investigación: políticas de seguridad alimentarias. Correo electrónico, richi_ls@hotmail.com

Introducción

La crisis alimentaria municipal es uno de los procesos más alarmantes en México debido a su fuerte repercusión económica y social. Un dato revelador de lo anterior, es que de los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Sin embargo, este hecho no se ha traducido en estudios que incorporen a los municipios como planeadores y ejecutores de políticas dirigidas a solucionar el problema alimentario.

Por tanto, este documento tiene como objetivo analizar si los municipios en México son capaces de poner en práctica políticas públicas que incrementen la seguridad alimentaria en su espacio territorial. Para ello, se ofrece un breve panorama de la trayectoria del municipio en los últimos años y de las principales políticas alimentarias aplicadas en México y el papel de los municipios en las mismas. Lo anterior bajo la premisa que representa la agudización de la inseguridad alimentaria en México que provoca graves efectos sobre los niveles de bienestar de la población como la desnutrición, elemento que incide negativamente en el desarrollo de las regiones del país, sobre todo en las más marginadas.

La propuesta es relevante en el sentido que se orienta a analizar y comparar las trayectorias de un actor fundamental en la vida económica, social y política del país, como es el caso del municipio en la elaboración, la planeación y la puesta en práctica de políticas de seguridad alimentarias.

Sobre los estudios municipales

El municipio ha sido estudiado desde diversos enfoques, cada cual atendiendo la especificidad concreta de la problemática abordada. Dentro de la variada agenda de estudios municipales resaltan al menos tres o cuatro líneas de investigación recurrentes. Los que se inclinan a estudiar la intervención del municipio en la conformación

del sistema urbano nacional como Garza (2003), quien encuentra que los municipios y en especial sus gobiernos, se enfrentan a una nueva etapa en su desarrollo caracterizada por: la constante competencia entre ciudades por atraer inversión, y la creciente pobreza y desigualdad provocada en gran medida por la precariedad e informalidad del empleo. Así, el reto de los gobiernos locales se centra en impulsar y consolidar políticas dirigidas a materializar un desarrollo integral e incluyente de todos los actores sociales, políticos y civiles.

Otra corriente se enfoca a estudiar la construcción de la agenda municipal y cómo ésta determina en buena medida la trayectoria del municipio hacia el cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones como nivel de gobierno. Guillen (2005) sitúa a la agenda municipal como el mecanismo que introduce los temas que posteriormente se convierten en las acciones de política llevadas a cabo en las administraciones locales. De esta forma, incluso en el ámbito municipal, los planes y programas de política implementados envuelven procesos de maduración. Al respecto, Arellano (2000) señala que la agenda municipal es un instrumento importante para proyectar y ordenar las prioridades que el proceso de modernización municipal y local exige, la cual en términos generales parece observar una tendencia hacia su formalización e institucionalización (Arellano, 2000:24).

Tal vez la temática más explorada en los estudios municipales sea el papel del municipio en el desarrollo del país. Este punto, que de primera instancia suena muy general, involucra varios subtemas. Los subtemas bien se pueden clasificar en: el papel del municipio en la democratización de México, el municipio como planeador del desarrollo local, y los desafíos que enfrenta el municipio con el proceso de descentralización. Por razones de espacio e interés para nuestro tema, sólo abordaremos el segundo y el tercer subtemas.

Los municipios como planeadores del desarrollo local, sin duda, se enmarcan en la concepción del espacio local como una unidad activa en la promoción del desarrollo. En otras palabras, se parte del reconocimiento de que la planeación local y regional ofrece un enfoque alternativo para la promoción del desarrollo regional desde “adentro”, donde las decisiones tendrán efecto (Gore, 1984). Así, las políticas de desarrollo local persiguen el objetivo de aliviar las disparidades, fo-

mentar la equidad espacial e involucrar a la gente en los procesos de desarrollo, por lo que el criterio para evaluar el éxito de una política local y regional es la reducción de las disparidades en los niveles de bienestar de la población (Gore, 1984).

Estudios como el de Cabrero (2005) hablan de acciones públicas de diferente intensidad, las cuales están determinadas por diferentes arreglos institucionales y se encuentran en una etapa de construcción permanentemente, independientemente de la cualidad del espacio social determinado. Los beneficios que puede traer la acción pública eficiente es la generación de confianza y la convergencia de los esfuerzos individuales hacia los colectivos, que deriven en la maduración de estrategias claras de desarrollo local.

Por su parte, Merino (2006) sitúa al municipio como una de las piezas claves para el desarrollo del país desde el surgimiento del movimiento de independencia. Sin embargo, también reconoce la pérdida de espacios de poder y su subordinación hacia los niveles de gobierno estatal y federal. Dicha subordinación provocó que los municipios ni con mucho intervinieran en los procesos de planeación de políticas en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Gutiérrez Vidal y Martínez Pellegrini (1994) categorizan al municipio como un espacio propicio para impulsar el desarrollo a partir de sus propias potencialidades endógenas, las cuales no pueden ser reproducibles en otros contextos debido a sus especificidades internas que demandan un diseño original y único para cada municipio. Adicionalmente, señalan la falta de recursos financieros en los municipios, factor que limita cumplir las nuevas funciones que le han sido transferidas por el gobierno central.

Mención aparte merecen los estudios que abordan el proceso de descentralización municipal. Este amplio espectro de estudios tomó un nuevo impulso con las reformas al artículo 115 efectuadas en 1983 y 1999 que reconocieron al municipio de la siguiente manera: el municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

En este sentido, se reconoce al municipio como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos y por ende la que mejor puede resolver los problemas de los mismos, así como en la base para el desarrollo de los estados y la nación. Sin embargo, los resultados arrojados por estudios como el de Merino (2006) reportan que el municipio permanece como la unidad de gobierno más endeble del sistema federal mexicano debido a los problemas de financiamiento, lo limitado de sus recursos humanos, y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En cuanto al financiamiento, el municipio mantiene una alta dependencia de los recursos que se le transfieren como participaciones federales, aunque con una diferenciación en cuanto al grado de dependencia entre los municipios con muy baja marginación (571 predominantemente urbanos) y muy alta marginación (1,867 predominantemente rurales). En el primer caso, representan 58.12% de los ingresos totales, mientras que para el segundo, representan 85.1%. Los ingresos propios generados para los municipios agrupados en muy baja marginación ascienden a 26% del total, y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación (Merino, 2006).

Los recursos humanos dentro de las administraciones municipales no son abundantes; por ejemplo: tres de los principales niveles jerárquicos como el presidente municipal, los secretarios y tesoreros, sólo habían cursado estudios a nivel de licenciatura con cerca del 45%, 47% y 29% respectivamente. Además, la experiencia previa en cargos públicos de los mandos altos da un valor de 66%. Adicionalmente, las tasas de rotación de los servidores públicos son altísimas ya que alcanzan 95% cada tres años.

El resultado se configura en la no generación de trayectorias de aprendizaje en la administración pública municipal, factor clave en la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública. Un factor que favorece las ausencias en las técnicas de gestión, son las diferencias en los periodos en el poder entre los gobiernos municipales de solamente tres años, contra seis de los gobiernos estatales y federal. Por lo tanto, las trayectorias de aprendizaje son heterogéneas a nivel intergubernamental, y los gobiernos municipales son el actor más endeble (Merino, 2006).

Crisis y políticas alimentarias en México

El término *crisis* suele asociarse a fenómenos cíclicos de amplio impacto que generalmente repercuten de manera negativa en el accionar de un sistema. En este sentido, las crisis rompen los equilibrios establecidos, con lo cual inicia un proceso de reacomodo de todos los actores participantes en el sistema vulnerado, y con ello, se sientan las bases de una nueva etapa. Los orígenes y las causas de las crisis son múltiples, y entre las más comunes se pueden señalar: fallos en el sistema financiero de un país o del sistema financiero global, y expectativas negativas sobre la región/país, entre muchas otras.

Este primer esbozo del término *crisis* nos permite obtener un marco para analizar la crisis alimentaria en México. De forma sucinta, por *crisis alimentaria* se entiende una falla generalizada en el sistema alimentario nacional o global que provoca un deterioro en la accesibilidad de los alimentos por parte de las personas. La crisis pues, se traduce en un aumento en los precios de los principales productos alimenticios (hecho que sin duda reduce su acceso a la población), y en algunos casos, se presenta una mayor escasez de éstos.

Al ser un proceso, la crisis alimentaria no es un fenómeno que se presente automáticamente, sino que engloba toda una serie de aspectos que le dan forma y terminan por configurarla. El caso de México no es la excepción, ya que desde los años setenta se hablaba de la creciente incapacidad del sistema alimentario nacional para equilibrar la oferta y la demanda. La suma de otros hechos, como la devaluación del peso en las décadas de los setenta y ochenta, el acelerado crecimiento poblacional, así como la desgravación arancelaria a los productos agrícolas con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su nombre en inglés) en 1986, en parte han contribuido al proceso de crisis alimentaria.

Como resultado de lo anterior, diversos estudios advertían que uno de los “saldos” negativos del siglo xx en México era precisamente la crisis alimentaria (Torres, 2001). En correspondencia, al menos 50% de la población mexicana carece de los mínimos nutricionales adecuados. Además, alrededor del 70% de la población adulta y dos de cada 10 niños del país padecen obesidad; aunado a ello, cerca de 18 millo-

nes de personas padecen hipertensión arterial y diabetes producto de la mala alimentación (www.who/es).

Sin embargo, a pesar de las evidencias que soportaban la idea de crisis alimentaria en México, el término tomó mayor relevancia debido al aumento generalizado en los precios de los principales productos básicos consumidos en el país en el periodo 2006-2008 (véase cuadro 1).

Entre los principales factores mencionados para explicar la crisis alimentaria, se sitúa a la creciente incapacidad nacional para producir los alimentos internamente. Por ejemplo, la importación de maíz (el cual es fundamental en la dieta del mexicano), se ha incrementado de 5,298,683 a 7,531,848 millones de toneladas en el periodo 2000-2006 (Escalante, 2006). Otros productos, como las oleaginosas, la leche y la carne, muestran tendencias similares a la del maíz, ya que el porcentaje de participación de las importaciones en el total de la oferta es cada vez más importante (gráfica 1).

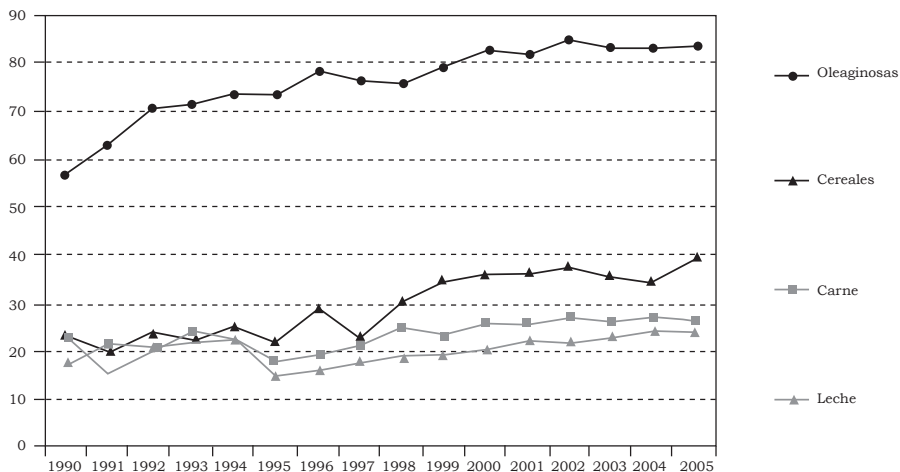
De esta manera, el escenario alimentario en México se resume en la creciente incapacidad interna para producir alimentos, misma que se suple recurriendo a los mercados internacionales, con una alza importante en los precios de los principales productos que componen la canasta básica. El resultado es la proliferación de la desnutrición en todos sus niveles y el recrudecimiento de problemas como la obesidad, la diabetes y la hipertensión arterial.

Cuadro 1. Incremento en los principales productos básicos en México

<i>Producto</i>	<i>Variación porcentual de jun. 06 a jun. 08</i>
Pan, tortillas y cereales	23.47
Carnes	12.78
Leche, derivados de leche	18.94
Huevo	39.19
Aceites y vegetales comestible	63.9
Legumbres	18.40
Frutas frescas	21.49

Fuente: Banco de México, INPC, 2008.

Gráfica 1. Porcentaje de las importaciones en el total de la oferta: productos seleccionados



Fuente: Tomado de Gómez Oliver, 2008.

Políticas alimentarias en México

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, en la historia del México posrevolucionario una de las grandes preocupaciones del gobierno federal ha sido facilitar el acceso de la población a los alimentos. En correspondencia, una gran variedad de políticas públicas han sido aplicadas con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, así como para incrementar el acceso de la población a los mismos.

El estudio de Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García (2001) identifica al menos 16 programas y políticas de alimentación y nutrición puestas en marcha en el periodo de 1925-1994. El común denominador de dichos programas es su preponderancia hacia la atención de grupos vulnerables, como familias de escasos recursos, madres solteras, niños y adultos mayores.

Los casos de la Compañía de Subsistencias Populares (Conasupo) y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) ejemplifican de buena manera lo anterior. La Conasupo ejerció como un intermediario entre productores y consumidores, donde ambos se beneficiaban, ya que los primeros colocaban sus productos a precios incluso superiores a los del mercado mediante los conocidos precios de garantía, y los segundos accedían a dichos productos a precios bajos. Este programa representó una buena parte de las políticas económicas, sociales y agrícolas del gobierno, hasta su desaparición en 1999, entre señalamientos de malos manejos, corrupción y abandono al programa.

El SAM fue creado en 1980 por el presidente José López Portillo con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria, primordialmente en la producción de maíz y trigo. Sin embargo, a pesar de que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que sólo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México. Por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf,25/11/2008>).

La Conasupo y el SAM son ejemplos fidedignos de los dos tipos de políticas alimentarias aplicadas en México. La primera consiste en “ayudar a la gente pobre” mediante apoyos directos como subsidios, asistencia social, productos en especie, dinero, etc. Se reconoce como la acción más directa que puede realizarse, debido a que contribuye a la disminución de la problemática, pero no genera un proceso que revierta el problema a largo plazo.

El segundo tipo se enfoca en apoyar a aquellos sectores marginados que representan un impedimento para el desarrollo. El caso más representativo son los apoyos para los sectores agrícolas, ganaderos y pesqueros, entre otros. La premisa básica de la política consiste en canalizar apoyos económicos o en especie a grupos organizados para la implementación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento y desarrollo dentro de sus regiones.

El problema alimentario a nivel municipal

De los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 (44% del total) forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Esto significa que cerca de la mitad de los municipios en el país enfrenta en algún grado el fenómeno de la falta de seguridad alimentaria. Si bien los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas, es un hecho innegable, no se han obtenido los resultados esperados.

Un factor que incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que éstas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios y, finalmente, elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades totalmente heterogéneas entre sí.

De esta manera, la magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En otras palabras, los municipios necesitan generar trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, y depende de las capacidades individuales de los propios municipios. Hecho que sin duda plantea una gran complejidad y requiere un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país.

Consideraciones finales

La necesidad de incorporar a las localidades, y en particular a los municipios, como unidades activas en la planeación de su propio desarrollo es cada vez mayor a medida que las actividades desarrolladas en su espacio territorial se vuelven más complejas. Este hecho plantea que las localidades se vuelvan áreas más necesarias para la planeación, puesto que ayudan a definir de mejor manera los problemas locales.

En correspondencia, la magnitud e intensidad de la crisis alimentaria en México plantea la necesidad de buscar alternativas viables de política para aliviar la problemática. Por lo que este trabajo plantea que el actor municipal puede y debe representar una de esas alternativas. La premisa sobre la cual descansa esta propuesta es: donde se origina el problema debe de gestarse la solución.

Los municipios, a pesar de sus debilidades financieras, humanas, e institucionales, poseen fortalezas como el arraigo local, los menores tiempos de acción y la existencia de capital social que pueden derivar en la generación de trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Finalmente, los municipios representan la unidad donde los problemas se hacen más evidentes. Por ende, la solución al problema alimentario municipal debe entenderse como una de las bases para solucionar el problema alimentario en México. Puesto que lo que acontece a nivel municipal, no es más que una señal de lo que acontece a nivel general en el país.

Bibliografía

Arellano Gault, David (2000), "El municipio y las políticas sociales", *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate, México, CIDE.

- Barquera Simón, Juan Rivera-Dommarco y Alejandra Gasca-García (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 464-477.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Semerena (2006), *Macroeconomía y política alimentaria. Primera reunión trimestral CEMPE-2007*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Garza, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo xx*, México, El Colegio de México.
- Gómez Oliver, Luis (2008), “La crisis alimentaria y su incidencia en México”, *Rumbo Rural*, año 4, núm. 9, México, Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Gore, Charles (1984), *Regions in Questions Space, Development Theory and Regional Policy*, Londres, Methen & Co. Ltd.
- Gutiérrez, Manuel y Sarah Martínez (1994), “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1.
- Merino, Mauricio (2006), *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE-Sedesol, Banco Mundial.
- Torres, Felipe (2001), *El saldo del siglo xx: La inseguridad alimentaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, XXI Seminario de Economía Agrícola.

Páginas Web utilizadas

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf,25/11/2008>.

<http://www.who.int/es/>

Reseñas

Perspectivas del desarrollo regional desde la óptica local

Álvaro E. Uribe Hernández

La paulatina descentralización de los procesos económico-políticos del país nos lleva a la impronta de la gestión institucional del desarrollo local. Abriendo para los actores gubernamentales, empresariales y sociales un abanico de opciones en posibilitar nuevas estrategias adecuadas al marco contextual de cada región que, sin embargo, se ven restringidas por el entramado institucional que debilita a los poderes locales. Ante la agudización de los rezagos sociales, el limitado y desigual desarrollo económico y la inseguridad pública, la figura del municipio y la región, en su papel de gestores del crecimiento, se ponderan como posible vía para fortalecer el cometido de un efectivo federalismo.

En este marco se circunscribe el libro coordinado por José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas,¹ investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y del ITESM-Monterrey respectivamente, que además cuenta con la participación de Marcela Reyes (UABC-Mexicali), María del Rosío Barajas Escamilla (El Colef), Beatriz Corral (Sedesol) y César M. Fuentes (El Colef). En el texto se aborda la disyuntiva del desarrollo regional con la intención de proponer a los diversos actores del ámbito público y privado las posibilidades de un enfoque capaz de fundamentar el desarrollo.

¹ José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas (coords.), *La gestión del desarrollo local en México: Problemas de agenda*, 1a. ed., Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, 256 pp.

Me detengo aquí para advertir sobre el propósito que tiene el libro en apoyar el enfoque teórico de gestión estratégica dentro del contexto de la frontera norte (en el texto encontraremos estudios de espacios específicos como Tijuana o Ciudad Juárez). Sin embargo, pese a las peculiaridades que engloba el estudio de la región, el objetivo de los autores es desarrollar una visión que permita a cualquier ámbito local gestionar su desarrollo bajo las premisas de competitividad y bienestar social.

Primeramente, José María Ramos y Marcela Reyes, redactores del primer capítulo, “Antecedentes de un enfoque de gestión pública hacia el desarrollo de México”, abordan los antecedentes de los enfoques de gestión pública regional en el país, que tienen su origen en los intentos de modernización administrativa y la creación de programas de desarrollo regional en los años ochenta (Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres, o el Programa de Fomento Económico Fronterizo). Tras este análisis, los autores nos advierten sobre las contradicciones presentes en la administración pública mexicana, donde el estado ejerce una activa pero ineficaz participación en materia de fomento al desarrollo.

Estos factores que han impedido la aplicación efectiva de una óptica de

gestión pública han sido producto de elementos como la ausencia de una perspectiva innovadora en la política del desarrollo, desde la cual se ha perpetuado una cultura de gestión tradicional.

De lo anterior, Ramos y Reyes detallan la falta de continuidad en las acciones y la improvisación como agentes que han imposibilitado la dirección de una política que efectivamente coadyuve a la ruptura del modelo centralista de gestión del desarrollo. Para ello resulta imprescindible resignificar el papel del estado en términos de eficacia y en el plano intergubernamental.

Ahora bien, los autores prestan vital atención al marco teórico de la gestión estratégica del desarrollo como herramienta que facilite el reconceptualizar los problemas políticos con una visión a largo plazo y actualizada, donde la noción de progreso social sea capaz de congrega las prioridades sociales como responsabilidad compartida de los actores a muy distintos niveles.

Partiendo del hecho de que la política de seguridad de Estados Unidos ha impactado la agenda política mexicana, y aún más en el desarrollo de la región fronteriza, los autores identifican en el ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) una iniciativa “que de gestionarse de manera adecuada

podría generar alternativas efectivas para fundamentar el desarrollo local-regional mexicano”.²

Por otro lado, Ramos y Reyes ven en la “Iniciativa Mérida” una posibilidad de mayor cooperación intergubernamental para la gestión del desarrollo local, donde la eficiencia dependerá en que dicha gestión esté fundamentada por un diagnóstico integral del problema. Y que, además, sea prioritario el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y estados fronterizos mexicanos en materia de prevención y seguridad.

Dentro del estudio titulado “Desafíos de la política de desarrollo regional”, a cargo de Ismael Aguilar Barajas, identificamos el reto que significa para los ámbitos gubernamentales promover una política efectiva de desarrollo regional, donde este último tema no encuentra una adecuada respuesta dada su complejidad en la agenda de desarrollo.

El autor hace notar la forma en cómo los procesos de apertura y de integración tienden a profundizar las brechas del desarrollo, regionalizando dicho proceso. México resulta ser un caso emblemático, pues tras la firma del TLCAN, las disparidades inter

e intrarregionales de desarrollo han tendido a aumentar. Ello nos remite a la necesidad de una mayor cohesión económica-social junto a una mayor comprensión de la economía regional como un prerrequisito para entender mejor el funcionamiento de la economía internacional.

El desafío más importante de la política regional en México es su decidida incorporación a las estrategias de desarrollo nacional. Si no es posible saber el cómo incorporar la dimensión regional a las estrategias de desarrollo, estas últimas necesariamente tendrán bases endebles y difícilmente podrán entregar buenas cuentas. Otro rubro necesario para abordar las políticas de desarrollo regional es el ámbito conceptual donde —nos dice Aguilar Barajas— se ha ido desgastando el andamiaje teórico para el entendimiento de los procesos de desarrollo armónico y los procesos de desigualdades inter e intrarregionales; todos ellos fundamentales a la hora de considerar las directrices de las políticas públicas.

En este marco, la complejidad de los desafíos de las políticas regionales se diluye en aspectos como la infraestructura comunicativa, la competitividad regional y la integración económica en el marco de las relaciones binacionales.

Intrínseco al desarrollo de políticas gestionadas bajo el eje de la planea-

² Ismael Aguilar Barajas, “Desafíos de la política del desarrollo regional en México”, en *op. cit.*, p. 39.

ción estratégica, el autor nos recuerda la preponderancia de la agenda de investigación de las instituciones académicas, que conjuntamente a las instituciones gubernamentales deben engarzar las estrategias necesarias para garantizar la sustentabilidad y la expansión económica. En consecuencia, para Aguilar Barajas no resulta posible el desarrollo sin respuestas coherentes producidas por la apertura comercial en términos de una cohesión social garantizada por la igualdad en el bienestar.

En el apartado “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral”, José María Ramos estudia la importancia de una política de desarrollo social en el marco de un enfoque preventivo de los factores de riesgo que inciden en la seguridad ciudadana. Para este fin es fundamental una visión que promueva una política de prevención de la desintegración a través de la atención de las necesidades sociales.

En este sentido, el autor destaca cómo los niveles de gobierno regional y federal no conceden la importancia necesaria a la implementación de una política social con enfoque integral, transversal y estratégico. Encontrándose la agenda social, por tanto, desarticulada, además de desvinculada del aumento de las políticas de seguridad, nos dice el autor que:

1. La política de desarrollo social del gobierno mexicano no ha podido generar desarrollo, porque no ha sido su meta central; [...] 2. La política de desarrollo social no genera desarrollo, porque no es integral, estratégica ni preventiva; una política de desarrollo social efectiva y que disuada los factores de riesgo dependerá del enfoque de gestión, de la consideración de las distintas dimensiones y de una oportuna evaluación estratégica.³

El desarrollo de la región fronteriza en los últimos años ha rebasado las posibilidades de articular una política integral bajo una gestión, dirección y planeación estratégica del desarrollo, siendo municipios como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo los que presentan mayores problemas de pobreza urbana, asociada a la desigual distribución del ingreso.

Las limitaciones en las políticas de desarrollo social-urbano a nivel regional frente al rápido crecimiento poblacional de los municipios fronterizos constituyen un factor determinante en la agudización de los problemas sociales. De tal modo que la falta de reformas efectivas en la materia y las limitaciones propias de la gestión

³ José María Ramos García, “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: Hacia un enfoque estratégico e integral”, en *op. cit.*, pp. 77-78.

pública de las localidades deben ser atendidas de manera prioritaria a fin de contener el desequilibrio social.

El autor hace una revisión tanto de las bases legales como institucionales del desarrollo social en nuestro país y analiza los diversos programas sociales a nivel nacional y local de la presente administración, a fin de identificar las políticas de desarrollo como proyectos desarticulados que no se conciben bajo un enfoque integral. Dichos proyectos se encuentran manejados dentro de una perspectiva asistencial totalmente desvinculada del resto de las políticas, especialmente la económica, con lo cual se imposibilita un desarrollo humano sustentable, concluye Ramos.

En la sección titulada “Las relaciones transfronterizas en la región Tijuana-San Diego”, a cargo de María del Rosío Barajas Escamilla, se plantea la necesidad de que los gobiernos locales gestionen su desarrollo apoyados en el amplio entramado institucional transfronterizo. Para ello, la autora aporta elementos que contribuyen a ampliar la comprensión del estado de las relaciones de cooperación bilateral entre actores de gobiernos locales y actores del sector privado y mixto.⁴ Es de rescatar la serie de elementos presentes en el modelo de desarrollo económico-industrial de la zona

fronteriza vinculados a un contexto de relaciones globales de producción. Se ha visto que desde la implementación del Programa de la Industria Maquiladora existe una sensibilidad por encontrar puntos de acuerdo que faciliten la gestión de responsabilidades compartidas por las instituciones gubernamentales de ambos lados de la frontera.

Barajas Escamilla nos muestra el interés de las redes regionales por crear una agenda coordinada que facilite la cooperación entre agentes de distintos países, siendo la cooperación presente en las Conferencias de Gobernadores Fronterizos la más exitosa, pese a constituirse mediante acuerdos informales que buscan empujar las agendas locales de planeación urbana, económica e industrial. Ello, no obstante, deja pendiente la tarea de formalizar un esquema eficaz de colaboración intergubernamental. Así como agregar los pasos dados por los organismos estudiados por Barajas, tanto de San Diego como de Tijuana, en el grado de vinculación de las cuestiones binacionales a nivel de instituciones y procesos económicos compartidos.

La autora identifica en el ASPAN la posibilidad de creación de un marco de apoyo común en el tenor de la seguridad y el desarrollo fronterizos, la cual se podría encontrar condicionada por el grado de interés mutuo en el

⁴ *Ibid.*, p. 126.

nivel de cooperación en distintos planos. Trascendiendo la necesidad de hacer llegar las capacidades de escalamiento y vinculación entre niveles empresariales pequeños y medianos a fin de posibilitar una articulación íntegra.

El tema “Gobiernos locales, desarrollo económico y energía” presentado por José María Ramos y Beatriz Corral, busca hacer una revisión del papel de los gobiernos locales en su búsqueda por potenciar el sector energético dentro de una agenda estratégica, todo ello dentro del rubro de la competitividad así como de la necesidad de potenciar el nivel de vida.

Tanto municipios como entidades estatales desempeñan un papel central en el diseño de la política económica. Por tanto, dicho diseño se debería centrar en determinadas bases que los autores definen como: *a)* agenda pública más compleja; *b)* nuevos roles de políticas públicas sustantivos y estratégicos; y *c)* nuevos estilos de gobierno local relacional, con influencias intergubernamentales y ciudadanas que trasciendan pautas tradicionales de división central/local y público-privada del trabajo político.⁵

⁵ José María Ramos García y Beatriz Corral, “Gobiernos locales, desarrollo económico y energía”, en *op. cit.*, p. 191.

Dentro de la práctica gubernamental no se presenta un perfil de gestión estratégica porque la mayor parte de los municipios mexicanos se enfrentan a problemas de gobernabilidad, diseño de reformas administrativas y rediseño de sistemas de recaudación fiscal, quedando determinadas políticas, entre ellas las de corte energético, en un segundo plano.

Ramos y Corral advierten que una obtusa noción de desarrollo local, en la que se privilegia la inversión en empresas trasnacionales o nacionales vinculadas al turismo o a la maquila, impide una reorientación de las perspectivas de crecimiento local pensadas a largo plazo. Si además aunamos el hecho de que la mayor parte de los municipios mexicanos no cuenta con condiciones institucionales que permitan la implementación de programas de promoción bajo este nuevo enfoque, el trabajo de transformación de las prioridades del sector local resulta ser basto.

Por último, en lo que concierne a este capítulo, no se debe dejar de lado un enfoque de energía ambiental sustentable que, además, considere una agenda de eficiencia en el uso de los recursos energéticos como prioridad en el municipio mexicano.

Por otro lado, César Fuentes, dentro del capítulo “La planeación estratégica como instrumento de un nuevo modelo de gestión del desarrollo

llo urbano en Ciudad Juárez: Retos y oportunidades”, hace una revisión del proceso de planeación urbana estratégica de dicha ciudad, el cual inició en el año 2000 como respuesta al agravamiento de los problemas urbanos, económicos y sociales del municipio; además aplica un análisis a sus retos, logros y oportunidades en el tenor de un modelo estratégico de gestión planteado en la obra.

Tanto en este municipio como en el de Tijuana se encuentra la mayor concentración de plantas maquiladoras en el país, cuestión que provoca un contradictorio crecimiento económico que es incapaz de erradicar el enorme rezago y desigualdad social, que se ven agravados por una creciente escalada en la inseguridad.

El autor identifica al Plan Estratégico Urbano de Ciudad Juárez como la etapa inicial de un incompleto proceso de planificación en la gestión de redes. Además hace evidente que, pese a los avances en términos de definición de una visión y estrategia compartida de futuro, existen ciertos obstáculos estructurales como la resistencia del sector público a implementar un modelo de gestión de redes, que nos lleva a una muy débil vinculación entre los sectores públicos y privados; finalmente, la falta de concreción de los proyectos definidos a través de dicho proceso se mani-

fiesta en un creciente desánimo ciudadano.

Fuentes nos propone seguir trabajando en función de cuatro factores estructurales a fin de poder superar los anteriores obstáculos: 1) el grado de descentralización; 2) la democratización política; 3) la participación ciudadana; y 4) la formación de ciudadanía.

Pese a la descentralización del modelo político nacional de estas últimas décadas, se puede afirmar que existe una serie de limitantes para la autogestión y competencias locales. Para esto César Fuentes propone que el gobierno local debe asumir un papel de promotor en la creación de condiciones que faciliten su realización por agentes privados y órganos de la sociedad civil. Por consiguiente, se debe considerar al proceso de democratización como un serio instrumento capaz de legitimar el protagonismo de los poderes locales.

Es, por tanto, que resulta necesario estimular una fuerte participación ciudadana que constituya el sustento del proceso de gestión estratégica. Esta última, sin embargo, se ve limitada por la baja cooperación entre el sector público y el privado, imposible de ser erradicada, a menos que se activen los mecanismos institucionales para el fortalecimiento de la participación y la formación de la ciudadanía.

Destaca de las conclusiones generales la precaución de los coordinado-

res al recordarnos que la gestión y la planeación estratégica no son “la panacea para fortalecer por sí mismos los procesos de desarrollo local, pero pueden ser instrumentos claves para promover el desarrollo bajo un enfoque de competitividad y bienestar”.⁶

De tal forma, los autores nos proponen considerar para una nueva política de desarrollo la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el cambio y la adaptación institucional, el desarrollo urbano del territorio y la organización flexible de la producción como estrategias que se engarcen a planes integrales de carácter transversal promovidos bajo una gestión y planeación del desarrollo local.

Advirtamos, finalmente, la urgencia de articular las gestiones necesarias ante los retos del crecimiento de lo local como eje vector del presente libro, donde la tendencia globalizadora pierde de vista fenómenos de corte subnacional con un gran impacto social que la región de la frontera norte ahora enfrenta, solapándose anteriores dilemas relativos al rezago económico y social con los retos del desarrollo industrial, energético y urbano; problemas que se vinculan con las peculiaridades culturales de este espacio desde y sobre el cual los autores nos escriben.

• • •

⁶ José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas (coord.), *op. cit.*

Mirar hacia el pasado a doscientos años de ser mexicanos

Daniela Silva Lozano

La invitación que esta obra¹ hace al lector, desde su título, a reconstruir el rompecabezas de la historia de México, sugiere que al interior de sus páginas se presentará una dinámica incluyente y de abierta participación para quien se encuentra frente al texto. No obstante, serán los diversos autores los encargados de colocar las piezas que se presentan, aunque ello no demerite el valor del libro que, por otras razones, ofrece una lectura atractiva.

Una visión propositiva de los acontecimientos, líneas y enfoques distintos para abordarlos, información poco referida sobre algunos temas, notas de vida cotidiana y una exposición integral son algunos de los elementos que deben destacarse como calificativos de esta obra pues se encuentran presentes en cada uno de los apartados que la conforman y que corresponden a los diferentes momentos históricos que definen los últimos doscientos años de México; muy *ad hoc* dentro del marco de los festejos por el bicentenario del inicio

¹ Enrique Florescano (coord.), *Arma la historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Grijalbo, 2009, 284 pp.

de la Independencia y el centenario del comienzo de la Revolución.

El objetivo que plantea Enrique Florescano, coordinador de esta obra, en las páginas introductorias es muy claro: “comprender que la complejidad del México de hoy se encuentra en la amalgama de procesos y circunstancias por los que ha transitado una comunidad que no siempre ha sabido resolver sus dilemas de manera concertada”.²

Es ésta una idea que se filtra en otros puntos del texto, la de México como una nación que ha debido responder a los diversos momentos históricos que ha enfrentado como retos que demandan decisiones y actos urgentes e intempestivos; no por nada Alfredo Ávila y Érika Pani, en el capítulo II, al abordar el periodo 1836-1848, eligen para uno de los subcapítulos el título “un país que intenta sobrevivir”.³ Como se sabe, el siglo XIX mexicano se caracterizó por las dificultades que tuvieron que encarar los políticos de la época para administrar y mantener a flote un país recientemente independizado y con graves problemas económicos y sociales, pero también por los continuos enfrentamientos fratricidas a consecuencia de la divergencia y an-

tagonismo de las propuestas ideológicas que se consideraban adecuadas para lograrlo; es precisamente a esto a lo que se refiere Florescano cuando amonesta la ausencia de concordia para resolver los dilemas nacionales.

Tanto en el capítulo II, correspondiente al siglo XIX, como en el primero,⁴ relativo a la Independencia y sus antecedentes, probablemente por la importancia que le imprime Alfredo Ávila —estudioso de la cultura política de la época de las independencias en América Latina—, se remarca particularmente la importancia del arribo y la difusión de las ideas políticas que circulaban mediante las publicaciones periódicas para que el público se ilustrara, factor que se presume determinante para la gestación y estallido del movimiento independentista.

A manera de colofón el autor hace una sentencia, a propósito de la abdicación de Iturbide, que propicia la reflexión: “Fracasaba así el primer intento de construir un gobierno en el territorio que una vez había sido parte de una poderosa monarquía”.⁵ Pareciera que existe una percepción de que perder la otrora grandiosidad que caracterizara al virreinato de la Nueva España fue el alto precio que México tuvo que pagar por su inde-

² Enrique Florescano, “Prólogo”, en *op. cit.*, p. 9.

³ Alfredo Ávila y Érika Pani, “El México de las posibilidades”, en *op. cit.*, pp. 47-95.

⁴ Alfredo Ávila, “La independencia: el primer paso para construir una nación”, en *op. cit.*, pp. 11-47.

⁵ *Ibid.*, p. 46.

pendencia, por el que quedó condenado al fracaso, a la debilidad y a la falta de consolidación de sus instituciones nacionales.

La semblanza sobre los siguientes cien años de historia como nación independiente no parecen sino reafirmar lo anterior: el caos económico y político que imperó fueron la nota que definió al siglo XIX mexicano. A lo largo de sus páginas, la obra no teme ser honesta respecto a sus opiniones ni, aún más importante, realista en cuanto a la situación de la época que describe pues hace franca referencia al desastre de la vida política del país, a la incapacidad institucional por hacer cumplir la ley y al peligro de desintegración, y echa por tierra la visión romántica de la defensa incondicional de la nación al afirmar que “la mayoría de los habitantes de la República Mexicana preferían ocuparse de sus asuntos antes que defender a su patria”.⁶

Una muestra más contundente de las valiosas aportaciones que hace esta obra para desterrar mitos es la que aclara que las negociaciones de 1848 por las que se aceptó la pérdida de los territorios de Nuevo México y California las encabezó el presidente Manuel de la Peña, no Santa Anna. La presencia del ejército norteamericano en el país, tras la invasión del año an-

terior, había puesto de manifiesto que no toda la nación se identificaba bajo el precepto homogeneizante de la República ya que los habitantes del norte del territorio preferían su anexión a Estados Unidos antes que México. Mientras los federalistas radicales se oponían a consumir la guerra, el gobierno encabezado por Manuel de la Peña aceptó la firma del Tratado de Paz firmado en la Villa de Guadalupe por el que se perdieron dichos territorios y se recibió una indemnización de quince millones de pesos.⁷

A pesar de los conflictos por los que atravesaba el país, tal como lo dice el texto, la gente intentaba continuar su vida y las referencias que ofrece la obra a detalles sobre diversiones, juegos, bebidas y alimentos, vivienda, educación y otros aspectos de la vida cotidiana, constituyen un momento verdaderamente agradable en la lectura, una pausa en el relato de los acontecimientos políticos caóticos que se vivían, justo como debió ser para los mexicanos de entonces.

Fue a finales del siglo XIX que las estructuras del Estado comenzaron a consolidarse, y la promulgación de la Constitución de 1857 fue la clausura simbólica de la lucha entre liberalismo y conservadurismo al asentar como modelo político para el país la república federal. Irónicamente, los presidentes que gobernaron a la nación en

⁶ Alfredo Ávila y Érika Pani, *op. cit.*, p. 74.

⁷ *Ibid.*, pp. 75-76.

los últimos años del siglo encontraron en los preceptos de la Constitución obstáculos para ejercer sus facultades pues el gran peso del Poder Legislativo en la balanza daba como resultado un Ejecutivo debilitado.⁸

Se presentaron intentos por modificar el texto constitucional, no obstante, se enfrentaron a fuertes resistencias y no fue sino hasta 1904 cuando se reformó para alargar el periodo presidencial de cuatro a seis años y crear la figura del vicepresidente. El caso de Porfirio Díaz es particularmente representativo del conflicto entre lo constitucional y la práctica del gobierno ejercido y cómo se recurrió a la violación de los principios establecidos en la Carta Magna para posibilitar la continuidad del Porfiriato.

Sin embargo, como lo hace con otros personajes como Santa Anna o Iturbide, esta obra también reivindica, en el capítulo III correspondiente a los antecedentes de la Revolución,⁹

⁸ Para Emilio Rabasa la dictadura de Díaz, como lo había sido la de Juárez a la que también etiqueta con el mismo calificativo, fueron inevitables ya que la única vía para gobernar era la violación de la Constitución y no el apego a sus lineamientos, (Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1968, pp. 121-137).

⁹ Érika Pani y Aurora Gómez Galvarriato, "Para construir un Estado, 1867-1910" en *Ibid*, pp. 95-125.

la figura de Díaz al atribuir al control de los equilibrios económicos que ejerció durante su mandato el freno a los monopolios regionales por parte de las familias que gozaban de una posición acomodada.

Es precisamente este punto el que resalta el capítulo IV correspondiente a la Revolución,¹⁰ el de los intereses políticos y económicos que motivan el estallido de la oposición contra el gobierno de Díaz. Aurora Gómez Galvarriato hace hincapié en este aspecto y lo refuerza señalando que, en *La sucesión presidencial de 1910*, apenas se habla de las cuestiones sociales.

Otro de los aspectos más relevantes que subraya la obra, aunque ya había sido tratado con anterioridad en otros trabajos historiográficos sobre el tema como los de Friedrich Katz y Berta Ulloa,¹¹ es el de la intervención internacional dentro del movimiento revolucionario como resultado de una lucha por obtener el poder hegemónico entre los países más poderosos del momento. Un dato interesante que ejemplifica este hecho es el que nos proporciona Gómez Galvarriato sobre la contratación que hizo Francisco I. Madero, por intermediación

¹⁰ Aurora Gómez Galvarriato, "La Revolución", en *op. cit.*, pp. 125-167.

¹¹ Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1998. Berta Ulloa, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1976.

de su hermano Gustavo, de un abogado norteamericano relacionado con la Standard Oil Company, experto en la organización de insurrecciones en América Latina.

Con el final de la Revolución llegó la etapa de consolidación estatal e institucional y, como lo afirma José Antonio Aguilar Rivera, autor del quinto capítulo de esta obra, “entre 1921 y 1945 se sentaron las bases políticas, económicas y sociales del país que conocemos hoy”.¹² Si bien el periodo anterior había dejado “claros perdedores” como los grupos católicos y los empresarios, en ese momento volverían a resurgir, los primeros con la creación del Partido Acción Nacional en 1939, y los segundos con la industrialización del país a partir del sexenio de Manuel Ávila Camacho; en palabras del autor, “el péndulo de la política había oscilado hacia la izquierda y ahora comenzaba a regresar”.¹³

Dos críticas hace Aguilar Rivera al periodo que expone, una se dirige específicamente a la política de asilo durante el mandato de Cárdenas, de la cual opina que si bien benefició a una gran cantidad de españoles exiliados a consecuencia de la guerra civil, hizo muy poco por recibir a los judíos que

escapaban de Europa. La otra observación es evidentemente realista: “algunas de las soluciones políticas y económicas de entonces son los obstáculos actuales a la democracia y el crecimiento económico”.¹⁴

No obstante, se inició un camino hacia la modernización y democratización del país que, de acuerdo con el análisis hecho por Soledad Loaeza en el último capítulo del libro,¹⁵ culminó con la represión del movimiento estudiantil en 1968, al destapar el autoritarismo del sistema político mexicano y los problemas sociales más graves que aquejaban al país en ese momento: la desigualdad y la pobreza.¹⁶ Otro hecho fue determinante para revelar las condiciones autoritarias, antidemocráticas e injustas imperantes que de ninguna manera justificaban los logros económicos alcanzados: la Revolución Cubana, pues “representaba la aparición de una alternativa y de un referente de comparación que podía poner en entredicho los avances mexicanos”.¹⁷ Tanto la crisis económica de principios de los años ochenta, como la de 1994-1995, fueron causantes de mayores niveles de empobrecimiento en la población que

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

¹⁵ Soledad Loaeza, “La construcción de un país moderno, 1945-2000”, en *op. cit.*, pp. 201-255.

¹⁶ *Ibid.*, p. 224.

¹⁷ *Ibid.*, p. 217.

¹² José Antonio Aguilar Rivera, “Los gobiernos posrevolucionarios, 1921-1945”, en *op. cit.*, p. 170.

¹³ *Ibid.*, p. 194.

detonaron problemáticas aún vigentes en el panorama social del país.

En opinión de Loaeza, un hecho de suma importancia en la historia del siglo xx fue el cambio, después de 70 años en el poder, del partido dominante en la presidencia. En general, el tono de este último capítulo es primordialmente de historia electoral y resalta que tras las controvertidas elecciones de 1988, empezó a cobrar forma el equilibrio de poderes establecido por la Constitución.

Para finalizar, las palabras de la autora resultan adecuadas:

La historia de la segunda mitad del siglo xx estuvo dominada por la obsesión de la modernización del país y por los retos que planteaban cambios que demandaban siempre más cambios. Fue un largo periodo de estabilidad y crisis, de certezas e incertidumbres en el que la sociedad y sus instituciones se transformaron para abrir el camino al país diverso y plural de principios del siglo xxi.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, p. 276.

Convocatoria

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, invita a graduados de maestría y doctorado y a investigadores miembros del Sistema Nacional (SNI), a publicar artículos y ensayos en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Los artículos y ensayos podrán abarcar temas de la agenda nacional. El abanico de las líneas de investigación puede consultarse ampliamente en nuestra página electrónica.

El objetivo de la revista, la cual será publicada durante los meses de junio y diciembre, es contribuir en la difusión y creación de conocimiento en áreas vinculadas a las ciencias sociales y que tengan relevancia para el quehacer legislativo en el Congreso de la Unión.

No hay límites temporales o geográficos, pero sí se pretende que la revista contenga asuntos relacionados con el trabajo parlamentario.

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de selección, realizado siempre por pares, que responderá a estrictos criterios de calidad, observando el anonimato tanto de los autores/as como de los evaluadores/as.

**Los requisitos para las colaboraciones pueden consultarse en nuestra página electrónica:
<http://diputados.gob.mx/cesop>**



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS