

Socioscopio

Indicadores, estudios e investigaciones sociales

Nueva época, núm. 14, diciembre de 2007

TEMAS SOCIALES

- ▶ Medios de comunicación y reforma electoral
 - ▶ Reelección consecutiva de los legisladores federales
- ▶ El presidencialismo en el marco de la Reforma del Estado: una visión de los partidos políticos
 - ▶ La Reforma del Estado y su afectación al sistema electoral y al sistema de partidos
- ▶ Democracia directa a nivel local e iniciativas de reforma a nivel constitucional
 - ▶ Descentralización y gobernanza dentro del proceso de Reforma del Estado en México
- ▶ Datos sobre juicios orales, reforma procesal penal y globalización
 - ▶ Justicia constitucional independiente en el marco de la Reforma del Estado

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

APUNTES: ACTIVIDADES DEL CENTRO

ANAQUEL: RESEÑAS

Editorial

SocioscOpio

Reformar el Estado en su sentido más amplio tiene que ver con cambios en la organización político-administrativa de un país, lo que implica modificaciones de normas y leyes, algunas de las cuales son constitucionales. La Reforma del Estado puede responder a procesos de carácter evolutivo o a procesos deliberados. Los evolutivos se refieren a aquellas transformaciones provocadas por imperativos históricos.

Entre tales transformaciones se destacan la globalización de los mercados y la ola democratizadora a nivel mundial. Por su parte, los procesos deliberados o planeados se refieren a aquellas modificaciones incrementales que están íntimamente asociadas a una demanda insatisfecha por parte de un grupo de interesados con suficiente capacidad política para exigir un cambio sustantivo.

Esta demanda es efectiva cuando se origina en segmentos de la sociedad con aspiraciones consideradas políticamente legítimas. Es aún más efectiva cuando corresponde a una falla o disfunción del Estado, lo cual lleva a que la demanda insatisfecha corresponda a un déficit de oferta del Estado. En otras palabras, es necesario un cambio en las reglas de organización política y administrativa para que estén dadas las condiciones de partida para una Reforma del Estado.

Con la intención de avanzar en la comprensión de un proceso planeado de Reforma del Estado en México, en esta ocasión el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) presenta su *Socioscopia* número 14. En este contexto, el objetivo del presente documento es resumir lo esencial de la Reforma del Estado en México, tratando de identificar algunas líneas de intervención relacionadas con el régimen de Estado y de gobierno; democracia y sistema electoral, federalismo, y reforma del Poder Judicial.

En virtud de lo anterior, en la sección *Temas Sociales*, Efrén Arellano describe los alcances de la reciente reforma electoral constitucional en materia de medios de comunicación. A continuación, Gustavo Meixueiro y Octavio Ruiz presentan elementos de análisis sobre la reelección inmediata de legisladores, así como argumentos que a favor y en contra han apuntado distintos especialistas sobre su posible reinstauración en el sistema político. Juan Carlos Amador presenta las propuestas de los partidos políticos en relación con modificaciones al sistema presidencial dentro del marco general de Reforma del Estado.

Por su parte, César Rodríguez analiza los cambios que están ocurriendo en el sistema político mexicano, a raíz de las modificaciones en el sistema electoral y de partidos que se están produciendo como consecuencia del proceso de Reforma del Estado. Guadalupe Martínez centra su atención en los mecanismos de democracia directa como instrumentos para lograr un mayor acercamiento ciudadano a las decisiones político-jurídicas que se toman en el país.

Más adelante, Alejandro Navarro realiza una interpretación teórica de los temas de descentralización y gobernanza local que forman parte del proceso de Reforma del Estado. Jesús González analiza la oralidad en materia penal, la cual ha sido presentada como una de las herramientas idóneas en los procesos de reforma a los sistemas de justicia. Finalmente, Oscar Rodríguez presenta un comparativo de justicia constitucional en algunos países de América Latina.



LX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Ruth Zavaleta Salgado
Presidenta

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez
Dip. Cristian Castaño Contreras
Dip. Arnoldo Ochoa González
Vicepresidentes

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez
Dip. Ma. Eugenia Jiménez Valenzuela
Dip. Patricia Villanueva Abraján
Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. María del Carmen Salvatori Bronca
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz
Dip. Jacinto Gómez Pasillas
Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés
Secretarios

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Secretario Interino de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
*Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros*

En la sección *Apuntes* se describen las actividades conjuntas del CESOP y la Comisión Especial para la Reforma del Estado, que se llevarán a cabo con motivo de la reciente formalización del acuerdo especial de colaboración que firmaron ambas instituciones, así como los artículos contenidos en su publicación *Reporte Cesop* número 6, el cual estuvo dedicado a analizar algunos temas comprendidos dentro de la Reforma del Estado.

La sección *La opinión pública y el debate legislativo* presenta información del *Latinobarómetro 2007* relacionada con cultura política, particularmente en el rubro de evaluación y apoyo al funcionamiento de la democracia.

En la sección de *Anaqueles* se presentan las reseñas de diversas obras relacionadas con el tema de Reforma del Estado: *Para entender. La reforma política del Estado* de María Amparo Casar; *Los retos de la sociedad por venir* de Luis Villoro; y *Empleo, ingreso y bienestar*, coordinado por José Luis Calva.

Socioscopio. Indicadores, Estudios e Investigaciones Sociales, Nueva Época, núm. 14, diciembre de 2007. Publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Editor responsable: Alejandro López Morcillo • Número de Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2006-090814413600-102, Certificado de Licitud de Título: pendiente, Certificado de Licitud de Contenido: pendiente, ISSN 1870-6274.

Impresa y hecha en México / *Printed and bound in Mexico*

Comité del CESOP
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
*Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos*

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Rafael Ante Valencia

Efrén Arellano Trejo

Sandra Espinosa Morales

José de Jesús González Rodríguez

Nora León Rebollo

María Guadalupe Martínez Anchondo

Claudia Icela Martínez García

Mariela Monroy Juárez

Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo

Sara María Ochoa León

Edgar Pacheco Barajas

César Augusto Rodríguez Gómez

Oscar Rodríguez Olvera

Octavio Ruiz Chávez

Investigadores

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de la revista

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

SocioscOpio

TEMAS SOCIALES

4 Medios de comunicación y reforma electoral
Efrén Arellano Trejo

16 Reelección consecutiva de los legisladores federales
Gustavo Meixueiro Nájera y Octavio Ruiz Chávez

26 El presidencialismo en el marco de la Reforma del Estado:
una visión de los partidos políticos
Juan Carlos Amador Hernández

36 La Reforma del Estado y su afectación al sistema electoral
y al sistema de partidos
César Augusto Rodríguez Gómez

48 Democracia directa a nivel local e iniciativas de reforma a nivel
constitucional
María Guadalupe Martínez Anchondo

62 Descentralización y gobernanza dentro del proceso de Reforma
del Estado en México
Alejandro Navarro Arredondo

74 Datos sobre juicios orales, reforma procesal penal y globalización
José de Jesús González Rodríguez

88 Justicia constitucional independiente en el marco de la Reforma
del Estado
Oscar Rodríguez Olvera

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

99 Vientos favorables y nuevos liderazgos en América Latina

APUNTES: ACTIVIDADES DEL CENTRO

104 Actividades del Centro en el marco de la Reforma del Estado

ANAQUEL: RESEÑAS

107 Instrumentos para la reforma política del Estado
Roberto Ocampo Hurtado

112 Los retos de la sociedad futura
Salvador Moreno Pérez

116 Propuestas para el crecimiento y el bienestar
Sara María Ochoa León

Medios de comunicación y reforma electoral

EFRÉN ARELLANO TREJO

Antecedentes

Después de las elecciones de 1988, el país ha vivido un intenso proceso de reforma electoral. La pluralidad y la competencia partidista han creado de manera paulatina nuevas instituciones y se han perfeccionado los mecanismos para el desarrollo de los comicios. Para ello, entre otras cosas, se estableció un sistema de partidos más incluyente, se modificó el sistema de representación, se eliminó la autocalificación al establecer la competencia jurisdiccional y se lograron condiciones más equitativas para la competencia. El sistema político mudó del predominio de un partido hegemónico a uno de gobiernos divididos y de falta de mayorías.

Esta transición fue producida, en gran medida, por diversos acuerdos políticos, los cuales incorporaron las demandas de la oposición, lograron mantener muchos elementos de continuidad entre las sucesivas reformas emprendidas y, al mismo tiempo, fueron sensibles a las debilidades mostradas en las sucesivas elecciones.

La reforma electoral constitucional de 2007 se inscribe claramente en este proceso. Los temas centrales fueron, en esta ocasión, el papel de los medios de comunicación y el financiamiento de los partidos políticos. Dichos temas se explican, como ha ocurrido con reformas anteriores, por la forma en que se desarrollaron las elecciones de 2006. “El problema fue de los medios –dice Lorenzo Córdova– que es un fenómeno que afecta a todas las democracias”.¹ O como lo señaló Jacqueline Peschard: “es una reforma que tiene que ver con la comunicación política, particularmente en materia electoral, que se explica por lo ocurrido en 2006, debido a sus participantes y el papel de los medios”.²

¹ Lorenzo Córdova, participación durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia en México: reforma electoral, reforma política y medios de comunicación”, organizada por la UAM-Cuajimalpa, 4 de diciembre de 2007.

² Jacqueline Peschard, participación durante el seminario “Comunicación y opinión

Sobre este mismo tema, Manuel Bartlett recordó que la inconformidad en contra de los medios no quedó sólo como un protesta,

[...] ya que el Tribunal Electoral, al calificar el proceso electoral, señaló cosas graves como las campañas negras en radio y televisión y la participación de empresarios que compraron tiempo para atacar a un candidato.³

Influencia de los medios en la política

La influencia de los medios en la política no es un fenómeno exclusivo de México. En América Latina, como ha ocurrido en casi todo el mundo, los medios de comunicación se han convertido en actores protagónicos de la lucha por el poder. Dicho protagonismo ha significado aportaciones relevantes para la construcción de la democracia, pero también algunos y serios obstáculos. Respecto a las aportaciones, podría mencionarse que se han convertido en instrumentos para controlar a los actores e instituciones políticas, hacer más transparentes las decisiones y denunciar casos de corrupción. En la parte de los obstáculos, se puede mencionar que se han convertido en un poder, no regulado cabalmente, que operan bajo una lógica corporativa y comercial y que tiene una gran influencia sobre las autoridades electas y las instituciones democráticas.

Así lo reconoce un trabajo elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dedicado a analizar la situación de la democracia latinoamericana. Este documento incluyó, entre otras cosas, una consulta realizada entre 231 líderes de la región.⁴ Los

pública para el Congreso en el marco de la reforma electoral", organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2007.

³ Manuel Bartlett, participación durante la "Jornada sobre la consolidación de la democracia...", *loc. cit.*

⁴ Las consultas se realizaron entre julio de 2002 y junio de 2003. No se hizo una muestra al azar ni se pretendió alcanzar una representatividad estadística. Los consultados fueron: líderes políticos (51%); empresarios (11%); intelectuales (14%); sindicalistas (7%); periodistas (6%); líderes de la sociedad civil (7%); religiosos (2.5%); y militares (1.5%).

dirigentes consultados coincidieron en que en sus países respectivos,

[...] los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias.

Al mismo tiempo –según estos testimonios–, los medios han logrado independizarse de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político, con intereses sumamente diversificados.

Algunas de las opiniones vertidas por quienes han sido o eran (en el momento de la entrevista) presidentes o vicepresidentes son las siguientes:

El medio de comunicación informa, opina, juzga y condena [...]. Es un factor de poder que se puede ejercer bien o mal, y que está influido por intereses económicos, por pasiones, por sentimientos, por ideas, y a su vez no está sometido a ningún control. [...] Entonces, es por eso que el gobernante se siente hostilizado por la prensa [...]. No interesa la coloración del gobierno, siempre va a sentirse hostilizado.

La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector. La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso [...]. Si la prensa se mueve en contra de una ley, es muy difícil que salga.

No podemos descartar en este paisaje el papel que han cumplido los medios de comunicación más desarrollados, más profesionalizados en cuanto a las tareas de denuncia y control [...] pero hay también mayor interferencia en el libre discurrir

Se incluyó a 41 presidentes y vicepresidentes en funciones o que ya habían dejado el cargo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

de la vida democrática [...] El gran capital es un factor de poder mucho más real hoy, porque se ha venido apoderando de los instrumentos mediáticos, entonces eso les permite no sólo tener poder sino ejercerlo.

Han reemplazado totalmente a los partidos políticos. Se han instalado en el centro de la sociedad, lo que es bueno para el control de los otros poderes, pero, al mismo tiempo, si existe un control, ese poder puede convertirse en una inquietante perversión.⁵

Respecto al caso de México, su largo proceso de transición a la democracia también provocó una profunda transformación de los medios. De una cobertura escasamente crítica y centrada en un solo partido, han mutado a una mayor pluralidad, a una cobertura más cercana a un periodismo de investigación y a un mayor protagonismo político. Esta mudanza ha sido impulsada, en gran medida, por la lucha de los partidos políticos por tener más y mejores espacios mediáticos y por las sucesivas reformas electorales que han dotado a los partidos de mayores recursos y han abierto diversas opciones para la difusión masiva de sus actividades proselitistas.

La Gráfica 1 sintetiza algunos de los resultados de esta transformación. Durante las elecciones presidenciales de 1988, un solo partido concentró más de 90% de la cobertura informativa otorgada por los principales noticieros de televisión; en tanto, el resto de las fuerzas políticas tuvieron que repartirse el restante 10%. Seis años más tarde empezaron a observarse algunos cambios: para las elecciones de 1994, por primera vez en la historia del país se llevaron a cabo debates televisivos entre los candidatos a la presidencia de la república⁶ y se transmitieron por televisión los cierres de campaña de los principales contendientes.⁷

⁵ *Ibid.*, pp. 169-170.

⁶ Un análisis detallado de los pormenores de estos debates se encuentra en Leonardo Figueiras, "El viejo régimen y el voto del miedo", en Carola García y Leonardo Figueiras, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, Plaza y Valdés, México, 2006, pp. 148-156.

⁷ Fernando Mejía Barquera, "Televisión y política", en

De acuerdo con Germán Pérez Fernández del Castillo, entre diciembre de 1993 y enero de 1994 los medios cubrieron las campañas electorales de forma irregular e inequitativa. La distribución de la cobertura en esos meses fue de siete a uno a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de las reuniones de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) con la Cámara de Industria de la Radio y la Televisión —según relata este autor— esa proporción bajó de cuatro a uno. Posteriormente, tras los exhortos del Consejo General del IFE y la difusión del monitoreo a los noticieros radio-televisivos, que a partir de entonces se realizan en cada elección, se logró equilibrar la cobertura de los medios hasta lograr una mayor equidad entre las tres principales fuerzas políticas.⁸

En 1996, mediante una reforma al Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, el IFE quedó facultado para adquirir hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, para distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.⁹

Inversión en medios y el costo de las campañas

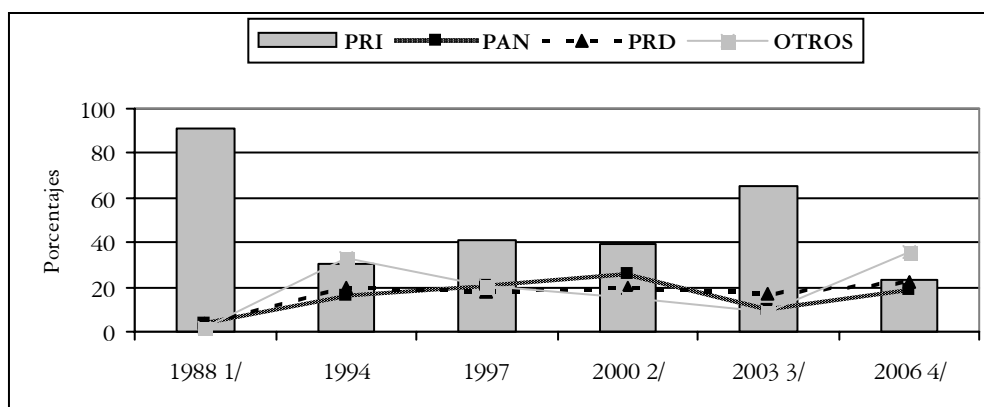
El modelo adoptado por las sucesivas reformas electorales implicó un crecimiento constante de los recursos públicos canalizados a los partidos y un mayor gasto en medios, particularmente en la televisión. Como se observa en el Cuadro 1, entre 2000 y 2006 el presupuesto del IFE para los años electorales ha oscilado entre 11.2 y

Miguel Ángel Sánchez de Armas y María del Pilar Ramírez, *Apuntes para una historia de la televisión mexicana II*, Fundación Manuel Buendía, México, 1999, p. 54.

⁸ Además del monitoreo del IFE, el grupo independiente Alianza Cívica Observación 94, junto con la Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C., con patrocinio de varias organizaciones internacionales, monitoreó a los principales noticieros de radio y televisión, bajo la coordinación de Miguel Acosta Valverde, entre enero y agosto de 1994. *Cfr.* Raúl Trejo Delarbre, "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p. 67.

⁹ *Ibid.*, p. 55.

Gráfica 1
 Cobertura informativa de los principales noticiarios de televisión,
 durante las campañas electorales 1988-2006



Notas: 1/ El PRD Incluye las cifras de los partidos que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas y a Heberto Castillo; este último declinó a favor de Cárdenas.

2/ Para el caso del PAN, se incluye las cifras de la alianza con PVEM; el PRD incluye su alianza con PT, CD, PSN y PAS.

3/ Sosa Plata señala que el alto porcentaje del PRI en este año se debió a la información generada por el caso *Pemexgate* (el supuesto desvío de recursos de Pemex para financiar la campaña del PRI en el año 2000).

4/ Para el caso del PRI, se incluyen las cifras de la alianza con PVEM; el PRD incluye su alianza con PT y Convergencia.

Fuentes: para el periodo 1988-2003, Gabriel Sosa Plata, "Crisol de expresiones. Radio: apertura política, mismos oligopolios", en: *Revista Mexicana de Comunicación*, año XVI, núm. 83, septiembre-octubre de 2003, p. 30; para 2006, Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*, México, 2006, p. 77.

Cuadro 1
 Presupuesto del IFE en años electorales (millones de pesos)*

	2000	2003	2006	Variación porcentual 2000-2006	Variación porcentual 2003-2006
Presupuesto total global	11 291.3	12 534.4	11 993.3	6.2	-4,3
Prerrogativas de partidos políticos y agrupaciones políticas	4 461.9	5 914.2	4 824.07	8.1	-18,4
Presupuesto de operación del IFE	6 829.4	6 620.2	6 901.2	1	4.2
Presupuesto voto de los mexicanos residentes en el extranjero			268.2		

* Para los años 2000 y 2003 se presentan las cifras del presupuesto ejercido de la Cuenta Pública a precios constantes de agosto de 2006. Para el año 2006 se presentan las cifras del presupuesto aprobado, actualizados a precios constantes de agosto de 2006.

Fuente: Instituto Federal Electoral, "Presupuesto del IFE para 2006", en: *Organización del proceso electoral federal 2005-2006*, México, 2007, disponible en: www.ife.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

12.5 mil millones de pesos, de los cuales los partidos han ejercido de directamente entre 4.4 y 5.9 mil millones de pesos (ambas cifras a precios constantes de 2006).

En el Cuadro 2 se observa que en 1994 los partidos políticos destinaron 25% del total de sus recursos para gastos en radio, prensa y tele-

visión. A partir de 1997 esta cifra llegó a 55% y desde entonces se ha mantenido alrededor de esa proporción. El Cuadro 3 muestra que la televisión ha concentrando de forma paulatina una mayor proporción de recursos. En 2000 recibió 56% del dinero que los partidos dedicaron a medios masivos, en 2003 abarcó 75%. Esto

Cuadro 2

Distribución porcentual del gasto electoral total en sus tres grandes rubros

	<i>Gastos de propaganda</i>	<i>Gastos operativos de campaña</i>	<i>Gastos de prensa, radio y televisión</i>	<i>Total</i>
1994	35.3	39.5	25.3	100.0
1997	22.2	22.8	55.0	100.0
2000	22.2	23.8	54.1	100.0
2003	28.0	18.4	53.6	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México, 2005, pp. 91-92.

Cuadro 3

Gasto de los partidos en prensa radio y televisión

	2000		2003	
	<i>Pesos</i>	<i>%</i>	<i>Pesos</i>	<i>%</i>
Prensa	97 261 734.23	8.1	24 962 685.55	3.6
Radio	430 742 234.67	35.8	146 435 322.10	21.0
Televisión	675 359 322.84	56.1	526 502 670.71	75.4
Total	1 203 363 291.74	100.0	697 902 681.36	100.0

Fuente: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, 2004; tomado de María Elena Cantú, *Medios y poder...*, *op. cit.*, pp. 91-92.

significó una merma considerable tanto para la radio como para la prensa escrita; esta última redujo su participación a menos de la mitad entre 2000 y 2003, pues pasó de 8 a 3.6% en ese periodo.

El Cuadro 4 muestra los gastos ejercidos en 2006. Con base en esas cifras podemos observar que entre las dos elecciones presidenciales más recientes, entre 2000 y 2006, la inversión de los partidos en radio y televisión pasó de 1.1 mil millones de pesos a 1.9 mil millones, lo cual significó un incremento de poco más de 70 por ciento.

La disponibilidad de una mayor cantidad de recursos públicos para el gasto en radio y televisión generó una paradoja: los actores y procesos electorales se volvieron más visibles, pero los partidos se hicieron dependientes de las negociaciones con las corporaciones mediáticas para lograr un mejor posicionamiento. Los medios, que en general son controlados por unas

cuantas familias, adquirieron una gran capacidad de influencia política.¹⁰

Como lo recuerda Raúl Trejo Delarbre, un especialista en la materia, dos empresas poseen más del 94% de las estaciones de televisión, así como una proporción similar de las audiencias y la publicidad correspondientes. En el caso de la radio, 10 grupos controlan más de 60% de todas las estaciones concesionadas y existe un margen muy escaso para las estaciones de carácter independiente en este medio.¹¹

No ocurre lo mismo en otras partes del mundo. Como lo señala el propio Trejo Delarbre,

[...] en prácticamente todo el mundo desarrollado y que se precie de ser democrático, en cada país hay cuatro, cinco, seis o hasta siete cadenas nacionales de televisión. No diré que enriquecen la calidad de la programación en términos de mercado, pero constituyen más posibilidades.¹²

Esta concentración de la propiedad conlleva una gran capacidad de influencia que, según observa este analista, se extiende a diversos ámbitos de la sociedad y a casi todos los sectores con alguna influencia en la opinión pública:

Por eso en muchas ocasiones hemos podido decir que concentrados muchos de ellos en tan pocas manos, los medios de comunicación han crecido en México sin contrapesos suficientes, no hay mucha diversidad en el campo de la radio y la televisión y esto implica que los medios, muchos de ellos en tan pocas manos, sean capaces de presionar no sólo a los políticos, sino también a la academia y a la sociedad en general. Llama la atención, cómo cada vez más los gobernantes, los legisladores, los líderes de opinión, los dirigentes de corporaciones religiosas, los rectores de universidades, pero también la gente que po-

¹⁰ Se trata de fenómenos que, como se ha dicho líneas arriba, no es exclusivo de México, sino que se extiende a diversos países. *Cfr.* Daniel Zovatto, "América Latina", en: Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dimero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 75-77.

¹¹ Raúl Trejo Delarbre, intervención durante la "Jornada sobre la consolidación de la democracia...", *Loc. cit.*

¹² *Idem.*

Cuadro 4

Gastos en medios de comunicación electrónicos en las campañas federales de 2006 (en pesos)

<i>Partido o coalición</i>	<i>Gasto en radio</i>	<i>Gasto en TV</i>	<i>Total de gasto en medios electrónicos (A)</i>	<i>Financiamiento público para campañas (B)</i>	<i>Porcentaje del gasto en medios, en proporción al financiamiento público a campañas</i>
PAN	272 667 508	347 579 650	620 247 158	555 866 538	112
Alianza por México	154 255 799	487 817 896	642 073 695	804 073 224	80
Por el Bien de Todos	132 508 844	443 149 520	575 658 364	628 882 944	92
Nueva Alianza	19 276 488	71 974 763	91 251 251	39 776 454	229
Alternativa	9 390 745	35 351 322	44 742 067	39 776 454	112
Total	588 099 384	1 385 873 151	1 973 972 535	2 068 375 614	95

Fuente: Tomado de Ciro Murayama, "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007, México, p. 10 (elaborado con base en el dictamen del IFE sobre fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007, disponible en: www.ife.org.mx).

dría tener margen para una opinión distinta a la generalizada por los medios, los militantes de los partidos, los editorialistas de los periódicos, los académicos de las universidades se allanan, casi sin excepción, a la voluntad de las empresas mediáticas.¹³

Por otra parte, también hay que recordar que las elecciones mexicanas llegaron a ser de las más caras y largas en el mundo. De acuerdo con Daniel Zovato, el gasto de los partidos por elector en México para el año 2000, estimado en 0.189 dólares, fue superior al registrado en Estados Unidos para ese mismo año, 0.152 dólares.¹⁴ El Cuadro 5 muestra un concentrado de los recursos erogados por elector, en un total de 25 democracias. México se ubicó entre los cinco países con mayor gasto en este rubro, sólo superado por Austria, Francia, Suecia e Israel.

Por lo que se refiere a la duración de las campañas electorales, la Gráfica 2 muestra que mientras en países como Francia, España y Canadá, la duración de las campañas era en 2003 de entre 20 y 35 días, en México tenía una extensión de 180 días.

El alto costo de los procesos electorales, para el caso de México, también se originaba por la fórmula utilizada desde 1996 para calcular el subsidio correspondiente a cada partido. Uno de los factores incluidos en dicha fórmula era el número de partidos representados en el Congreso. Como lo explica Ciro Murayama, ello originó situaciones como la de 2001,

[...] donde la llegada de tres nuevos partidos al Congreso incrementó el dinero correspondiente a todos los partidos en un 47%, dando lugar al absurdo de que a mayor competencia también más recursos para todos los contendientes.¹⁵

Dicha fórmula también establecía que en año electoral (sin distinguir entre elección presidencial y sólo para la Cámara de Diputados) se duplicaría el financiamiento ordinario. Ello provocó, explica Murayama,

[...] que en las elecciones intermedias algunos partidos recibieran más financiamiento público para campañas del que podían gastar en actividades proselitistas (en 2003, para señalar el caso más extremo, PAN, PRI y PRD obtuvieron en conjun-

¹³ *Idem*.

¹⁴ Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵ Ciro Murayama. "Consecuencias económicas de la reforma electoral", *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007, México, p. 11.

Cuadro 5
Subsidio partidario directo anual por votante
registrado en 25 democracias

<i>País</i>	<i>Dólares</i>	<i>Periodo*</i>
Austria	16.5	1995-1998
Francia	14.9	1995-1996
Suecia	12.1	1999
Israel	11.2	1996-1998
México	3.3	1997-1999
República Dominicana	3.2	2000
Japón	2.8	1995-1999
Alemania	2.0	1995-1998
Australia	1.9	1996-1998
Panamá	1.8	1999-2004
Uruguay	1.7	1999-2004
Costa Rica	1.6	2002-2006
España	1.6	1998-2000
Italia	1.4	1999-2001
Nicaragua	1.2	2001-2006
Portugal	1.0	1995-1996
Bolivia	0.6	1997-2002
El Salvador	0.5	1999-2004
Holanda	0.4	1999
Honduras	0.2	2001-2005
Estados Unidos	0.2	1992-1996
Canadá	0.2	1993-1997
Dinamarca	0.2	1988-1990
Ecuador	0.2	1995-1997
Guatemala	0.02	1999-2003

* Incluye un año electoral para todos los países, salvo Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, IDEAIDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook series*, Suecia, 2003, en <http://www.idea.int/publications> (fecha de consulta: marzo de 2005).

to más de 870 millones para gasto en campaña por encima de los gastos de ese año).¹⁶

En el ámbito internacional, diversos estudios comparados ya habían señalado la necesidad de atenuar la influencia negativa de los altos costos de las campañas y de la excesiva dependencia de la televisión. Entre otras cosas, se ha propuesto reducir la duración de las campañas; poner límites a los gastos en medios de comunicación; facilitar, a través de recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios; propiciar un

¹⁶ *Idem*.

manejo profesional, pluralista y objetivo de las noticias políticas y electorales; y tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos.¹⁷

En el caso de México, al discutir los primeros resultados de la fiscalización del gasto en el proceso electoral de 2006, el entonces presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, advirtió que la única garantía para eliminar la concentración del gasto en televisión era la prohibición absoluta de la compra de tiempo-aire o que éste fuera gratuito.¹⁸

Los avances de la reforma electoral

La nueva reforma electoral, impulsada por legisladores federales de todos los partidos, y publicada el 13 de noviembre de 2007, se propone asumir varios de estos retos. Entre otras cosas, incluyó el propósito de crear un nuevo modelo de relación entre partidos, ciudadanos y medios de comunicación. Para ello, se reformó la Constitución para establecer los siguientes principios, los cuales tendrán que ser regulados por las leyes secundarias:

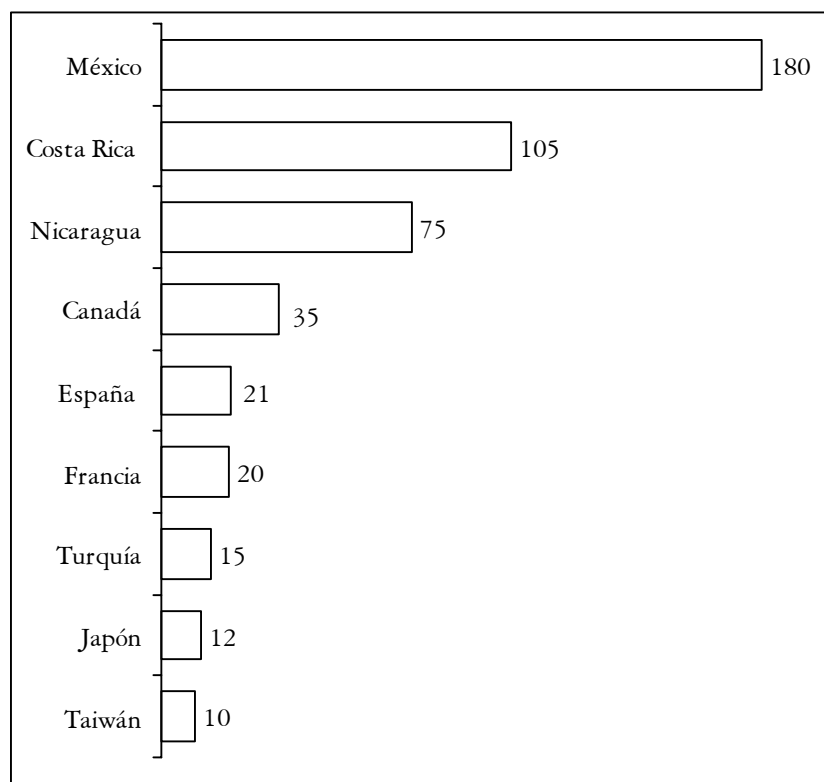
- Quedó expresamente prohibido que los partidos políticos contraten tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión. En consecuencia, los partidos accederán a dichos medios solamente a través del tiempo que el Estado ya dispone para la difusión de sus mensajes, obtenido por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes (artículo 41 base III).¹⁹

¹⁷ Steven Griner y Daniel Zovatto, "Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, p. 318.

¹⁸ Jenaro Villamil, "Hacia el spotgate", en *Proceso*, núm. 1594, 20 de mayo de 2007, p. 19.

¹⁹ Las dos modalidades que existen actualmente para el uso de tiempo a favor del Estado en radio y televisión son los llamados "tiempos oficiales", establecidos por el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y que comprenden hasta 30 minutos continuos o discontinuos en cada emisora; y los "tiempos fiscales", cuya estructura y distri-

Gráfica 2
Duración de las campañas electorales presidenciales en países seleccionados (días)



Fuente: IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, Suecia, 2003, en: <http://www.idea.int/publications> (fecha de consulta: marzo de 2005).

- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (artículo 41 base III).
- En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos quedan prohibidas expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas (artículo 41 base III).
- El IFE será autoridad única para la administración del tiempo de radio y televisión destinado para sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos (artículo 41 base III).
- En la duración de las campañas electorales, federales y locales, será suspendida la difusión de toda propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno.
- Se incorpora el derecho de réplica (artículo 6). La ley secundaria deberá regular la forma para el ejercicio de este derecho frente a los medios de comunicación.²⁰

bución fueron modificados en 2002 mediante un decreto del entonces presidente Vicente Fox ("Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a diversos impuestos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1968, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de octubre de 2002").

²⁰ Una descripción de los artículos constitucionales modificados se encuentra en Claudia Gamboa Montejano, *Análisis de la reforma en materia electoral a nivel constitucional y propuestas de los partidos políticos*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, septiembre de 2007, 47 pp., disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

Con este nuevo modelo –de acuerdo con el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados– se pretende evitar el abuso de los medios electrónicos en las contiendas electrónicas, que “a través de spots de corta duración”, estaba provocando una tendencia que “banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana”, así como terminar con el poder e influencia del dinero en la conducción de las campañas electorales. Las campañas –según este dictamen– estaban siendo “costosas e inútiles” para la democracia y estaban siendo fundadas en “la ofensa, la diatriba (y) el ataque al adversario”.²¹

También habría que destacar que fue simplificada la fórmula para calcular el subsidio gubernamental a los partidos políticos, la cual sólo considerará el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente; y que se redujo la proporción para definir los gastos en campañas presidenciales y de medio término. De tal manera que el artículo 41 constitucional, en su párrafo segundo, establece ahora lo siguiente:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le

²¹ Cámara de Diputados, “Dictamen de la comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2341-I, 14 de septiembre de 2007, www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).

corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Percepción y evaluación de la reforma

Pese a la reacción tan desfavorable que esta reforma tuvo en las principales cadenas televisivas, sus propuestas generales ha tenido una buena aceptación entre la opinión pública. En la Gráfica 3 se observa que 84% de los ciudadanos entrevistados en una encuesta nacional estuvieron de acuerdo con que se hayan reducido los tiempos destinados a las campañas electorales.

Otro ejercicio demoscópico, en este caso realizado por el periódico *Reforma*, arrojó información en torno a siete diferentes aspectos de la reforma electoral. Según estos datos, cinco de ellos fueron considerados por la mayoría de la población como “correctos”. Como se aprecia en la Gráfica 4, sólo el hecho de que los diputados nombraran a los consejeros del IFE y destituyeran al actual consejero presidente, dividieron a la opinión pública, aunque no generó ningún consenso en torno a ellos, ni favorable ni desfavorable.

Entre diversas voces de la academia también se han expresado opiniones favorables por el contenido general de esta reforma. Luis Salazar, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), expresó que por el hecho de

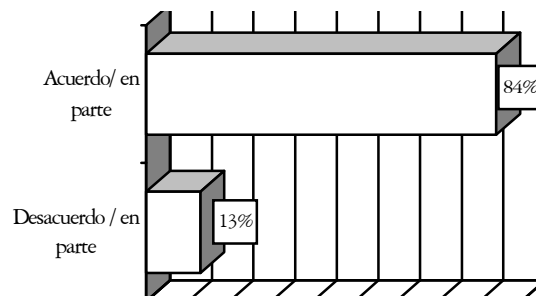
[...] limitar el poder de los medios y reducir las campañas, se trata de un paso gigantesco para la democracia mexicana. En este sentido fue positiva y progresiva. Pone a los medios en el lugar que les corresponde.²²

De acuerdo con estimaciones realizadas por Ciro Murayama, la fórmula de financiamiento

²² Luis Salazar, participación durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia...”, *loc. cit.*

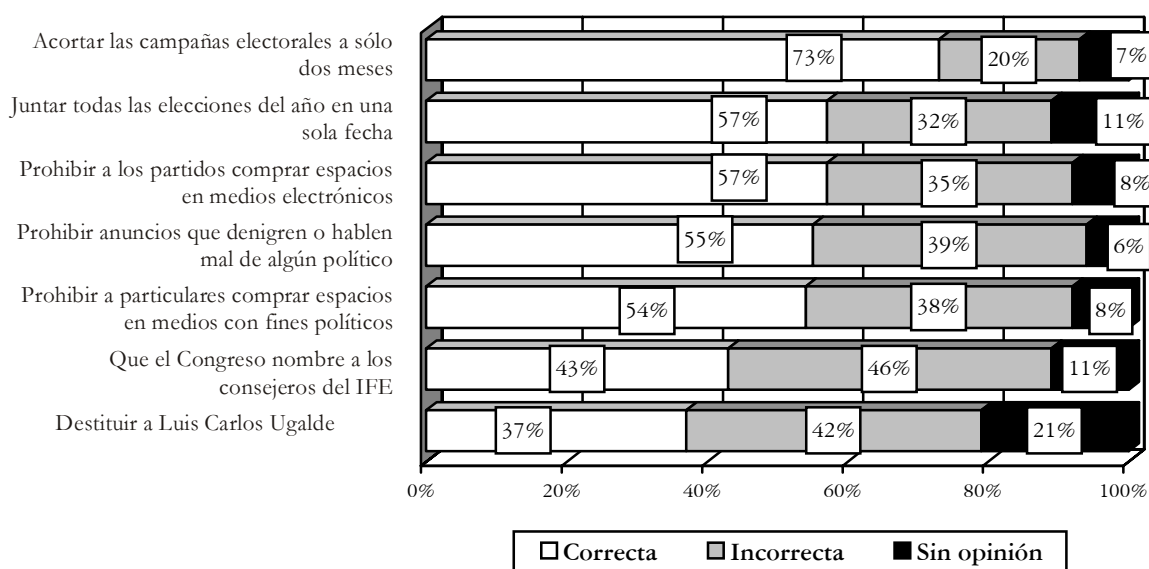
Gráfica 3

El miércoles se aprobó en el Senado la propuesta de Reforma Electoral. Uno de los acuerdos del Senado para la Reforma Electoral es que se reduzca el tiempo de campaña de las elecciones para presidente y legisladores a tres meses. El año pasado, la campaña para presidente de la república duró aproximadamente seis meses. Dígame, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se reduzcan los tiempos de campaña para elegir presidente y legisladores?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada los días 13 y 14 de septiembre de 2007 por el periódico *Excelstior*. Se realizaron 400 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 5 por ciento.

Gráfica 4
¿Le parece correcta o incorrecta cada una de las siguientes medidas que se contemplan en la Reforma Electoral?



* En elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 80 días.

Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2007, por el periódico *Reforma*. Se realizaron 850 encuestas a mexicanos con credencial de elector, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.4%.

aprobada con esta reforma hubiera representado un ahorro de más de 933 millones de pesos si se hubiera aplicado en las elecciones de 2006 y de más de 1.8 mil millones en el proceso electoral de 2003. Además –dice Murayama–, los partidos serán ahora “menos dependientes del dinero y las campañas dejarán de ser un vehículo para trasladar recursos públicos, a tra-

vés del gasto partidista, hacia los consorcios mediáticos”.²³

Respecto al derecho de réplica, el ya citado Raúl Trejo consideró que se trata de un cambio “importantísimo”, puesto que, como él mismo explica:

²³ Ciro Murayama, *op. cit.*, pp. 10-11.

[...] hasta ahora cualquier ciudadano afectado por lo que dicen la radio y la televisión no tenía derecho a reclamar sino con un procedimiento tortuoso que siempre requería de la aquiescencia de ese reclamo por parte de las estaciones de radio y televisión. Ahora el artículo 6° constitucional dice que hay derecho de réplica no sólo en la prensa, que ya existía, sino en los medios electrónicos.²⁴

Por último, vale la pena destacar parte de lo expresado por Roberto Gutiérrez López, director de la división de ciencias sociales de la UAM-Azcapotzalco, quien consideró que la reforma constitucional marca un límite al poder fáctico de los medios.

La reforma electoral –afirmó Gutiérrez López– vino a reivindicar un modelo de democracia representativa que había sido fuertemente vulnerado por la presión mediática. Tanto por su forma como por su fondo, los cambios legislativos han implicado una reconfiguración significativa de las relaciones de poder en México.²⁵

Con la creación de este nuevo modelo, México se asemeja a países como Francia, Reino Unido y Brasil, en los cuales está prohibido el pago de propaganda partidista en todos los medios electrónicos; a Chile, donde está prohibida en la televisión abierta; y a Colombia, donde la elección de los congresistas se realiza con propaganda en la franja gratuita que establece la ley.²⁶

De acuerdo con Juan Rial, quien realizó un estudio sobre el uso de los medios en las campañas electorales en América Latina, no se ha observado que el acceso gratuito o la limita-

ción de la propaganda pagada, “tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral”; en cambio, dice Rial:

[...] sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.²⁷

Sin embargo, también es necesario advertir –como lo hace Rial–, que la prohibición del proselitismo pagado en medios electrónicos no elimina por completo el riesgo de la manipulación y el probable contubernio de los propietarios de los medios.

Precisamente en Brasil, un país donde se regula la publicidad en forma estricta –recuerda Rial–, el presidente Collor fue promovido gracias a una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena O Globo puso la balanza en su favor. Pero, finalmente, fue un experimento fallido, dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.²⁸

En México, la reciente reforma electoral constitucional tampoco ha estado exenta de críticas. José Carreño Carlón, quien fungió como coordinador de comunicación social de la Presidencia de la República, expresó varias de las críticas y preocupaciones que han manifestado diversos actores sociales.

En primer lugar, José Carreño se refirió al reto de definir bajo qué argumentos se considerarán como denigrantes o no los mensajes transmitidos durante las campañas, amén de que los mensajes negativos son los que logran la mayor atención y retención en el público; también consideró un desacierto negar a los particulares su participación con mensajes propios en las campañas, ya que esto significa –dijo– establecer el monopolio de los partidos políti-

²⁴ Raúl Trejo Delarbre, *loc. cit.*

²⁵ Roberto Gutiérrez López, intervención durante la “Jornada sobre la consolidación de la democracia...”, *loc. cit.*

²⁶ Juan Rial, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *op. cit.*, p. 64. Una descripción más específica de los casos brasileño y chileno, se encuentran en Efrén Arellano Trejo, “Reforma electoral y medios de comunicación”, en: *Reporte CESOP*, núm. 8, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, octubre de 2007.

²⁷ *Ibid.*, p. 73.

²⁸ *Ibid.*, p. 65.

cos para el uso de los medios. Esto es particularmente grave en algunos estados y regiones del país —dijo— “donde el acceso a los medios no es tan caro como ocurre con la televisión nacional”.²⁹ En opinión del también académico de la Universidad Iberoamericana, frente a estas limitaciones algunos grupos afectados podrían acudir a los tribunales internacionales.

Con el paso del tiempo es posible que se presenten balances más documentados y exhaustivos sobre el impacto de esta reforma constitucional. En todo caso, una vez que se aplique a un nuevo proceso electoral, podrán evaluarse sus verdaderos beneficios y limitaciones. Como lo señaló Lorenzo Córdova durante la conferencia ya citada, no es posible pensar que alguna reforma electoral sea definitiva. La dinámica social, las nuevas tecnologías y la renovación en la competencia partidista, mantienen abierta la posibilidad de que surjan nuevos problemas y, frente a ello, la necesidad de adecuar las leyes.

Conclusiones

La más reciente reforma electoral constitucional se inscribe en el largo proceso de transición del sistema político mexicano. Dicho tránsito ha implicado la creación de una nueva institucionalidad, la construcción de una nueva confianza en el IFE y en los propios comicios, así como el fortalecimiento de la pluralidad del sistema de partidos.

Los temas centrales de esta reforma fueron los medios de comunicación y el sistema de financiamiento a los partidos políticos. Como ha ocurrido en otras coyunturas, los temas de esta reforma son en gran medida una respuesta a la forma como se desarrollaron y resolvieron las elecciones inmediatas anteriores.

El papel protagónico que han asumido los medios masivos de comunicación en la política no es un rasgo exclusivo de México. Analistas y organismos internacionales han destacado, desde hace varios años, la necesidad de experi-

mentar y crear mecanismos de regulación para un sector que en muchos sentidos ha sido calificado como un poder fáctico.

Aunque la reforma electoral despertó una reacción adversa por parte de las principales cadenas de televisión, en la opinión pública existe una tendencia de opinión favorable a sus principales postulados. La mayoría de los entrevistados en encuestas nacionales perciben como correcta la disminución del costo y tiempo de las campañas, la prohibición para la compra de propaganda en radio y televisión, así como la exclusión de las llamadas “campañas negras”.

En el ámbito académico, aunque con algunas reservas y excepciones, existe también un ambiente de opinión positivo. Entre otras cosas, se ha destacado que la reforma permite que los partidos sean menos dependientes del dinero; y se reivindica, frente a la influencia de los medios, el valor y poder de la democracia representativa. También se ha valorado favorablemente el derecho de réplica que ahora tendrán los ciudadanos y las organizaciones frente a las emisiones de radio y televisión.

Entre los argumentos en contra, se ha expresado que el monopolio adquirido por los partidos para participar en los medios es un aspecto que puede ser cuestionado frente a tribunales internacionales. Asimismo, se ha subrayado la necesaria subjetividad que entrará en juego al momento de evaluar el supuesto carácter denigrante de algunos mensajes.

Las experiencias internacionales no han mostrado, hasta ahora, cambios sustanciales en la correlación de fuerzas por la prohibición de la propaganda pagada. Esta nueva reforma no garantiza por sí misma la manipulación y la influencia que sobre las elecciones y actores políticos pueden tener los grupos corporativos. Resta aún abrir y experimentar nuevos caminos que fortalezcan la representatividad de los partidos y motiven una mayor participación e injerencia de los ciudadanos en los asuntos y políticas públicas.

²⁹ José Carreño Carlón, participación durante el seminario “Comunicación y opinión pública”, *loc. cit.*

Reelección consecutiva de los legisladores federales

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA
OCTAVIO RUIZ CHÁVEZ

El fortalecimiento del Poder Legislativo es uno de los temas más discutidos en los últimos años. Desde la LVII Legislatura, cuando ningún partido político tenía la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el dotar de mayores atribuciones al Legislativo para hacer contrapeso real al Ejecutivo se convirtió en tema de análisis de especialistas y actores políticos. Uno de los puntos más discutidos en este debate ha sido la reinstauración de la reelección inmediata de los diputados y senadores, la cual encuentra tanto a quienes opinan a favor como a quienes argumentan en contra.

Para Fernando Dworak, quienes se manifiestan por la reelección inmediata encuentran evidencias de que su prohibición, al no existir carreras parlamentarias, le ha restado al Congreso eficacia, especialización, profesionalismo y autonomía; quienes rechazan la propuesta de reelección señalan un atropello a los logros de la Revolución Mexicana.¹

A pesar de que la reelección no es mayormente aceptada por la opinión pública, conviene hacer una revisión de los argumentos de quienes la defienden con vehemencia, y de la explicación que hacen quienes con igual vigor la objetan, toda vez que, al incorporarla algunos de los partidos políticos dentro de sus propuestas, forma parte de la agenda de la Reforma del Estado en el rubro “Régimen de Estado y Gobierno”.

Este artículo presenta elementos de análisis para conocer cuáles son los antecedentes de la reelección en nuestro país, especialmente del caso de la reelección inmediata de legisladores, así como los argumen-

¹ Fernando F. Dworak, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 25.

tos a favor y en contra que han apuntado distintos especialistas sobre su posible reinstauración en el sistema político. En principio se revisan algunas interpretaciones de lo que es la *reelección*, para diferenciar el significado de *reelección absoluta* de *reelección consecutiva*; posteriormente, los antecedentes de la reelección en las constituciones federales del México independiente hasta la reforma de 1933, cuando se implementó la no-reelección legislativa consecutiva. A continuación se resumen las principales propuestas para modificar este precepto constitucional, así como las coincidencias de los partidos políticos en la discusión de la Reforma del Estado; y finalmente, argumentos a favor y en contra de la reelección consecutiva.

Definición

Para abordar el tema conviene hacer una precisión del término *reelección*, ya que para algunos en México está permitida, argumentando que existen personas que al pasar por varias elecciones para poder ser diputado federal, senador y gobernador de un estado, tuvieron que

ser “reelectas”. En este sentido, hay políticos que logran realizar una carrera parlamentaria al pasar en el Congreso, indistintamente, al término de su periodo constitucional, de una Cámara a otra, aunque cabe acotar que no es la generalidad. Emma Campos señala que en promedio, sólo 15% de los diputados federales de cada legislatura tienen experiencia legislativa por haber sido diputados, senadores o integrantes de congresos locales.²

Al respecto, es pertinente señalar el caso de los dos últimos presidentes: Vicente Fox fue diputado federal, gobernador de Guanajuato y presidente de la república; Felipe Calderón fue diputado federal en dos ocasiones.

Así, el *Diccionario de la Real Academia Española* señala por “reelección” a la acción y efecto de reelegir, es decir, volver a elegir otra vez una cosa o una persona. De manera más específica, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que la reelección es la “posibilidad jurídica de un individuo que haya

² Emma Campos Vargas, “Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en: Fernando F. Dworak, *El legislador a examen...*, *op. cit.*

desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio”; es decir, cuando una persona puede presentarse nuevamente a una elección para el cargo que está desempeñando y el cual está por terminar. El mismo diccionario define la no-reelección como “la imposibilidad o impedimento de un representante popular para volver a ocupar, por el periodo que corresponda, el cargo público por el que fue electo”. Menciona además, que la no-reelección puede ser total, cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo una segunda vez; o parcial, cuando no se puede ocupar el cargo en el periodo inmediato al que se concluye, dejando la oportunidad de hacerlo en periodos subsecuentes.³

Asimismo, el diccionario de ciencia política menciona que reelección es

[...] el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo.⁴

Como puede apreciarse, el término “reelección” es aplicable a una segunda o ulterior ocasión en que una persona es electa nuevamente para un mismo cargo, y no para cuando se es elegido para una función diferente, aunque sea el mismo conjunto de ciudadanos el que realice la elección. Es decir, en el Legislativo federal podemos hablar de reelección cuando una persona es elegida nuevamente diputado federal o senador, pero no cuando pasa de una Cámara a otra.

Tomando la definición que ofrece Berlín Valenzuela, en nuestro país se encuentran vigentes los dos tipos de no-reelección: total y parcial. La primera para el caso de presidente de la república o gobernadores de los estados, y la segunda para el caso de legisladores federa-

³ Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1998.

⁴ Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Porrúa/ El Colegio de Veracruz, México, 2006.

rales o locales.⁵ Por ello puede darse la reelección para diputados y senadores, aunque no en forma inmediata, sino después de que haya transcurrido al menos un periodo sin ejercer el cargo respectivo.

Dieter Nohlen menciona que el origen de la no reelección es una previsión constitucional extendida en América Latina, debido fundamentalmente a dos causas: la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, y la coacción y el fraude en los procesos electorales. Para este autor, el principio de la no reelección surgió como símbolo y como instrumento indispensable de la posibilidad de la alternancia, factor necesario en la democracia; y como elemento adecuado para impedir el continuismo en el gobierno.⁶

En México, a finales del siglo XIX la reelección inmediata estaba permitida. Porfirio Díaz, dos años después de que llegó a la presidencia en 1877, reformó la Constitución prohibiendo la reelección inmediata. Díaz regresó al poder en 1884, tres años más tarde se volvió a reformar la Constitución para permitir la reelección indefinida.

Recientemente, en América Latina se han realizado diversas modificaciones constitucionales en el tema. En la actualidad, cinco países permiten la reelección inmediata del Ejecutivo: Argentina, desde 1994; Brasil, desde 1997; Perú, desde 1993; Venezuela, desde 1998; y Colombia, desde 2005. Tres países que anteriormente la permitían, la prohibieron por las mismas experiencias descritas antes: Nicaragua, hasta 1995; Paraguay, hasta 1992; y República Dominicana, hasta 1994. Algunos países como Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, y Uruguay, permiten la reelección tras un periodo; otros, como Nica-

⁵ El artículo 64 de la Constitución establece la no-reelección total para el caso de los gobernadores; el artículo 122 la establece para el caso del jefe de gobierno del Distrito Federal, y el artículo 83 para el caso de presidente de la república. La no-reelección parcial para el caso de los legisladores federales está contenida en el artículo 59 de nuestra Carta Magna, lo mismo que en el artículo 115 para presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos.

⁶ Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos*, Porrúa/ El Colegio de Veracruz, México, 2006, pp. 1167-1170.

ragua y Panamá, exigen al menos dos periodos. Por último, los países que mantienen la no reelección total o absoluta son: Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Por lo que se refiere a la reelección inmediata en los cuerpos legislativos, ésta sólo es prohibida por las constituciones de Costa Rica y México.⁷

Antecedentes

Las primeras referencias de la no-reelección las encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución de Apatzingán de 1814, las cuales establecían que no se podía reelegir a los diputados, a no ser que mediara el tiempo de una diputación. Es decir, ambas prohibían la reelección inmediata, pero dejaba abierta la posibilidad de que alguna persona, una vez que se cumpliera el término de un mandato, pudiera ser vuelta a elegir.⁸

Para 1824, la Constitución proponía la forma de elección de los diputados, quienes eran elegidos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos de los estados; los dos senadores por cada estado eran elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, mientras que el presidente y el vicepresidente de la república eran elegidos, en forma indirecta, por el voto de las legislaturas de los estados. Al no especificar o acotar la reelección, esta posibilidad quedaba permitida.

De la misma forma, en la Constitución centralista de 1836, las reformas al sistema federal de 1847, y en la Constitución de 1857, sólo cambiaron la forma en que los diputados, los senadores o el presidente eran electos, por lo que durante todo este periodo del México independiente la reelección total o parcial era una posibilidad.

⁷ *Idem.*

⁸ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, México, 2002, pp. 8-9; Enrique López Sanavia, "Reelección legislativa", ensayo político presentado en el 4º Certamen Estatal de Investigación y Ensayo Político del Instituto Electoral del Estado de México; Ingrid Sada y Heidi Sada, "Mejora en el desempeño legislativo y los procesos de rendición de cuentas del Congreso: dos efectos de la reelección consecutiva", CIDE, México.

La primera consigna antireeleccionista se tiene en el Plan de la Noria en 1871, donde se proclamaba la no reelección indefinida del Ejecutivo federal, y posteriormente en el Plan de Tuxtepec, en 1876, donde además de la no reelección del presidente, se establecía la misma consigna para los gobernadores de los estados; ambos planes suscritos por Porfirio Díaz, quien en 1878, dos años después de que llegara al poder, reforma el artículo 78 constitucional para disponer que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato. Díaz, tras haber regresado a la silla en 1884, en 1887 vuelve a impulsar una reforma para disponer que el presidente pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, lo cual implicaba una posibilidad de reelección indefinida.

Posteriormente, tras un largo periodo de Díaz en la titularidad del Ejecutivo, el Plan de San Luis de 1910 de Francisco I. Madero enarbola el principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la república, de los gobernadores y de los presidentes municipales. Con este principio y tras la deliberación de los constituyentes en Querétaro, la Constitución de 1917 establecía en su artículo 83 que el presidente nunca podría ser reelecto, pero dejó sin esta acotación a los integrantes del Legislativo.

Nuevamente, en enero de 1927, los acontecimientos políticos de la época hicieron posible una nueva reforma para permitir la reelección, aunque acotada a que pasara un periodo inmediato y sólo por un cuatrienio más. El asexinato del presidente Obregón en 1928 no concretó la posibilidad de volver a ocupar la titularidad del Ejecutivo; este acontecimiento originó un nuevo cambio al 83 constitucional para establecer que el presidente durara en su cargo seis años en lugar de cuatro, y que nunca podría ser reelecto para el periodo inmediato.⁹

Posteriormente, en 1933 el Congreso federal aprobó una serie de modificaciones constitucionales que establecieron que el ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de Presidente

⁹ Para mayor referencia histórica véanse los trabajos: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa*, *op. cit.*, pp. 8-9; López Sanavia, "Reelección legislativa", *op. cit.*; Sada y Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

de la República, por ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese puesto; que el gobernador constitucional designado por elección directa, por ningún caso y por ningún motivo podría volver a ocupar ese cargo; que los diputados y senadores electos al Congreso de la Unión no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, al igual que los diputados de las legislaturas locales y los presidentes municipales, los síndicos y los regidores de los ayuntamientos. Uno de los principales argumentos enarbolados por los reformistas era que la reelección inmediata propiciaba el continuismo y que desde los principios de la vida independiente, la no-reelección era una tendencia nacional y representaba un anhelo de libertad.¹⁰

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, el argumento presentado por los congresistas es falso, ya que en el siglo XIX la disposición de no-reelección sólo estuvo presente en las constituciones de Cádiz y de Apatzingán para el caso de los diputados, y en la reforma de 1878 para el caso de presidente de la república. Al referirse al Constituyente de 1917, Jeffrey Weldon señala que

[...] el asunto de la no-reelección de diputados federales y senadores no se debatió nunca en la Convención de Querétaro. No cabía duda acerca de que la reelección irestricta, que había sido la norma en México desde la Constitución de 1824, seguiría aplicándose para el Congreso federal después de 1917.¹¹

John Carey apunta que en México, a diferencia de otros países como Costa Rica o Filipinas, el establecimiento de la no-reelección legislativa no se originó por la insurgencia, sino desde la cúpula de las élites políticas que pretendían construir un partido nacional más fuerte. Dicha medida, según el autor, no fue objeto de largas discusiones o debates, sino más bien una medida interna de carácter político del en-

¹⁰ Para mejor referencia sobre la reforma de 1933 véase Jeffrey A. Weldon, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1933", en: F. Dworak..., *op. cit.*, pp. 33-53.

¹¹ *Ibid.*, p. 34.

tonces Partido Nacional Revolucionario (PNR).¹² En este sentido, la no-reelección consecutiva sirvió al partido en el poder como una estrategia para influir en la nominación de los candidatos a diputados y senadores, ya que la rotación forzosa de los legisladores abrió espacios políticos y gubernamentales para aquellos que deseaban cooperar; el partido y el gobierno premiaban así la lealtad de sus legisladores.¹³

De igual forma, Weldon apunta que estas reformas contribuyeron a la centralización de poderes en torno al liderazgo del partido, en ese entonces del llamado jefe máximo Plutarco Elías Calles, y debilitaron a los partidos y a las maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, lo que originó el fortalecimiento del presidencialismo en la política mexicana: la supremacía del Ejecutivo federal, como cabeza del partido, sobre el Congreso.¹⁴

Así, la reforma de 1933 dio paso a una presidencia autoritaria y los legisladores quedaron subordinados a los propósitos del Ejecutivo. Éstos prefirieron rendir cuentas al partido, quien a partir de ahora tenía la capacidad de determinar su futuro político, rompiéndose la conexión con los intereses del electorado. Por esta razón algunos estudiosos del tema argumentan que el Poder Legislativo dejó de funcionar como contrapeso del Ejecutivo.¹⁵

Las propuestas de modificación a la no-reelección consecutiva

Después de la reforma de 1933, el tema de la reelección legislativa se mantuvo ausente de los discursos públicos y políticos hasta que en 1964 el diputado Vicente Lombardo Toledano, del Partido Popular Socialista (PPS), presenta una iniciativa con el objeto de reformar al artículo 59 de la Constitución para permitir que los di-

¹² John M. Carey, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2006, p. 25.

¹³ Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

¹⁴ Weldon, "El Congreso ...", *op. cit.*

¹⁵ Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

putados pudieran ser reelectos. Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados, y posteriormente desechada por el Senado. Los argumentos y consideraciones presentados por el PPS para reformar y adicionar el artículo 59 constitucional, exponen de manera clara el debate que se venía generando en torno al tema de la reelección legislativa y que se había mantenido ausente por mucho tiempo, así como la urgente necesidad de retomarlo. Entre ellos es pertinente anotar que la iniciativa menciona la necesidad de que la labor parlamentaria, para ser eficaz, requiere capacidad y experiencia de sus miembros; que los legisladores sean funcionarios sumamente calificados para poder exponer y defender los intereses de sus representados.¹⁶

A raíz de que por primera vez en la historia moderna ningún partido político contó con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el tema del fortalecimiento del Legislativo frente al hegemónico Ejecutivo cobró mayor vigencia. Como ya se apuntó, uno de los temas que desde ese entonces ha estado cada vez más vigente en la mesa de discusión ha sido la eliminación de la no-reelección inmediata para los diputados y senadores.

Así, desde la LVII Legislatura a la fecha, en la Cámara de Diputados se han presentado 18 iniciativas para modificar el artículo 59 constitucional: dos en la LVII, seis en la LVIII, ocho en la LIX, y en lo que va de la LX Legislatura se han presentado dos iniciativas. De éstas, 10 han sido propuestas de diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cinco por diputados de la fracción parlamentaria de Acción Nacional, una por un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD), una por el Congreso del Estado de Chihuahua y una por el Congreso del Estado de Jalisco (Cuadro 1).

¹⁶ La versión completa de la iniciativa puede consultarse en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Reelección legislativa...*, *op. cit.*; para consultar con mayor detalle el debate entre los distintos actores políticos ocurridos alrededor de la iniciativa de 1964, véase Maité Cariaga, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en: Dworak, *El legislador a examen...*, *op. cit.*, pp. 54-97.

De igual forma, en la Cámara de Senadores se han presentado iniciativas con el mismo fin, una por Adolfo Aguilar Zinser en 1999 durante la LVII Legislatura, otra por Jorge Zermeño, Juan José Rodríguez Prats y Javier Corral en 2003 también en la LVIII Legislatura; y una más por Silvia Hernández Enríquez en 2005 durante la LIX Legislatura.¹⁷

Recientemente, y conforme a las propuestas realizadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, cuatro partidos políticos de los ocho con representación en el Congreso: Partido Acción Nacional (PAN), Convergencia, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza, incluyeron el tema de la reelección inmediata de los legisladores dentro del capítulo "Régimen de Estado y de Gobierno". Acción Nacional plantea "Posibilitar la reelección inmediata de legisladores, y acotada a un determinado número de periodos, como un mecanismo de evaluación ciudadana y de profesionalización parlamentaria".¹⁸

Convergencia en su documento propone

Permitir la reelección inmediata legislativa, federal y estatal, y de las presidencias municipales, para fortalecer la relación de los representantes populares con sus representados y de las autoridades locales con su comunidad, reformando los artículos constitucionales 59 y 115, respectivamente.¹⁹

El Partido Verde Ecologista de México considera necesario "reincorporar la reelección legislativa inmediata de los senadores, diputados federales y locales como un paso fundamental para avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa".²⁰

Por último, el Partido Nueva Alianza considera "establecer la reelección consecutiva de legisladores federales y de presidentes municipales y miembros de cabildos, como mecanis-

¹⁷ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

¹⁸ Propuesta del Partido Acción Nacional para la Reforma del Estado, en: www.senado.gob.mx

¹⁹ Propuesta del Partido Convergencia para la Reforma del Estado, en: www.senado.gob.mx

²⁰ Propuesta del Partido Verde Ecologista de México para la Reforma del Estado, en: www.senado.gob.mx

Cuadro 1
Iniciativas presentadas para modificar el artículo 59 constitucional,
LVII-LX Legislaturas

<i>Fecha de presentación</i>	<i>Presentada por</i>	<i>Partido político</i>	<i>Legislatura</i>
29/10/1998	Dip. Julio Castellón Valdéz	PRI	LVII
01/06/2000	Dip. Miguel Quirós Pérez	PRI	LVII
27/03/2001	Dip. Amador Rodríguez Lozano	PRI	LVIII
30/05/2001	Congreso de Chihuahua		LVIII
21/11/01	Dip. José Francisco Yunes Zorrilla	PRI	LVIII
20/03/2002	Dip. Felipe Calderón Hinojosa	PAN	LVIII
03/04/2003	Dip. Omar Fayad Meneses	PRI	LVIII
25/06/2003	Dip. Augusto Sotelo Rosas	PRD	LVIII
04/02/2004	Dip. Germán Martínez Cázares	PAN	LIX
13/04/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárrega	PRI	LIX
29/04/2004	Dip. Fidel Rene Meza Cabrera	PRI	LIX
30/06/2004	Dip. Heliodoro Díaz Escárrega y Dip. Fidel René Meza Cabrera	PRI	LIX
07/07/2004	Congreso de Jalisco		LIX
23/11/2004	Dip. Hugo Rodríguez Díaz	PRI	LIX
12/04/2005	Dip. Salvador Márquez Lozornio	PAN	LIX
24/11/2005	Dip. Sheyla Fabiola Aragón Cortés	PAN	LIX
15/03/2007	Dip. José Murat Casab Dip. José Rosas Aispuro Torres	PRI	LX
25/04/2007	Dip. Rogelio Carvajal Tejada	PAN	LX

Fuente: Gaceta Parlamentaria.

mo de evaluación ciudadana y de profesionalización.”²¹

Aunque hay una coincidencia entre estas fuerzas políticas en sus propuestas para la Reforma del Estado para impulsar la reelección inmediata de legisladores, no sería suficiente para modificar el artículo 59 varias veces comentado, ya que al tratarse de una modificación a la Constitución, en principio se requiere del voto de las tres cuartas partes de los legisladores, tanto en la Cámara de Diputados como

en la de Senadores, y posteriormente la aprobación de al menos 16 de los congresos de los estados.

Sin embargo, aunque los partidos de la Revolución Democrática y el Revolucionario Institucional no precisan ni establecen en sus respectivas propuestas para la Reforma del Estado en ninguno de sus capítulos y apartados, planteamiento y postura alguna sobre el tema de la reelección de manera general o para el caso particular, sobre el de la reelección legislativa, legisladores integrantes de estos partidos han planteado y propuesto en el Congreso de la Unión iniciativas para la modificación al artículo

²¹ Propuesta del Partido Nueva Alianza para la Reforma del Estado, en: www.senado.gob.mx

lo 59 de la Constitución, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

Argumentos a favor y en contra de la reelección legislativa consecutiva

Aunque las reformas constitucionales de 1933 son recordadas porque prohibieron la reelección del presidente de la república, para algunos especialistas son estas reformas las que ayudan a explicar el surgimiento del presidencialismo y el debilitamiento del Legislativo, ya que con la prohibición a la reelección consecutiva los legisladores federales ya no tenían incentivos para atender y responder ante los intereses de sus verdaderos representados, los cuales no eran los votantes sino los jefes locales.²²

En este sentido, Daniel Cosío Villegas argumenta que este cambio de preferencias de los diputados, al pasar de los representados al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido político, es el punto clave para entender la subordinación del Congreso ante el Ejecutivo.²³

El debate a favor y en contra de reinstaurar la posibilidad de elección consecutiva de legisladores federales ha llenado muchas páginas y ha sido ampliamente analizado tanto en foros de discusión, en el Congreso, como en mesas en donde con profundidad se han examinado diferentes aspectos de la Reforma del Estado.

Al igual que las posiciones que impulsan el cambio al 59 constitucional, los argumentos no

reeleccionarios también tienen peso y fundamento en el debate: el hecho de prohibir una sucesión indefinida tiene el propósito de atajar la tiranía en el poder; la profesionalización en la carrera parlamentaria es un mito, ya que la experiencia empírica muestra que las personas que han sido reelectas de forma discontinua en diferentes legislaturas descuidan a su electorado, y son contados los que acumulan experiencia y profesionalismo; las personas que se enquistan de forma prolongada en el poder son susceptibles de caer en irresponsabilidad, soborno, peculado, extorsión, tráfico de influencias y abuso de información privilegiada. Esto suscitaría una desestabilización del sistema político, ya que el poder estaría en una exclusiva élite permanente y, sobre todo, la reelección inmediata socava el principio de igualdad de oportunidades, ya que al entrar en competencia electoral, el legislador en funciones tendría una serie de ventajas como ser más conocido, contar con más recursos y haber generado una clientela electoral estable.²⁴

Dentro de las más recientes convocatorias para analizar la Reforma del Estado, podemos mencionar a la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo en el 2000 y en donde se recibieron alrededor de 180 ponencias de destacados funcionarios, académicos y especialistas. Uno de los temas abordados fue el de la reelección de los legisladores. En las conclusiones y propuestas de la Comisión se advierte que a pesar de que la reelección provoca inquietud —ya que es un tema que la opinión pública y parte de la clase política asocian al movimiento revolucionario de 1910—, esta prohibición ha limitado la capacidad del Legislativo para influir en la orientación política del país y ha originado la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.²⁵

Entre los argumentos a favor se consideró que la reelección consecutiva fomentaría una mayor calidad del trabajo legislativo, la profesionalización de los legisladores, habría una ma-

²² Jeffrey A. Weldon, "El Congreso...", *op. cit.*, p. 40

²³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, 1978, pp. 29-30, citado por Jeffrey A. Weldon, *Ibid.*, p. 41. Para revisar la subordinación del Congreso al presidente véase estudios de Jeffrey Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934" en Pablo Piccato Rodríguez (comp.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997 y Jeffrey Weldon, "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho: Su desempeño legislativo, 1934-1946", *Diálogo y debate*, México, 1997. En estos estudios Weldon demuestra que la no reelección, fue uno de los factores importantes para fomentar la disciplina partidaria y la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Antes de la no reelección el Legislativo aprobó en promedio 43.7% de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, pero después de 1934 el Legislativo aprobó más de 95%.

²⁴ Enrique López Sanavía, "Reelección legislativa...", *op. cit.*

²⁵ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios*

yor experiencia parlamentaria y se propiciaría la rendición de cuentas a los ciudadanos, además de que se haría posible una verdadera separación de poderes. Por otro lado, entre las posiciones en contra se mencionaron:

[...] el enquistamiento en los cargos, el empeño de permanecer en una posición de poder político, la posibilidad de promover tendencias oligárquicas de los partidos políticos y el abuso de prácticas clientelares.

Un argumento adicional es que la rotación en los cargos permite reflejar la dinámica social. La propuesta que se establece en las conclusiones de la Comisión es la de permitir la reelección continua de los legisladores pero limitada, hasta por un determinado número de periodos constitucionales.²⁶

Emma Campos argumenta que la no reelección consecutiva genera dos problemas que afectan el correcto funcionamiento del Congreso:

i) evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, y ii) impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado.²⁷

Respecto a la acumulación de experiencia de los legisladores, John Hibbing menciona que los cargos ocupados en las comisiones o subcomisiones en las cámaras permite la especialización en temas que en éstas se analizan, tanto en la discusión como en la presentación y aprobación de iniciativas.²⁸ En este sentido, la investigación de Emma Campos señala que la experiencia de los legisladores es muy escasa y que la no reelección ha imposibilitado la profesionalización. Esta especialista concluye que restablecer el principio de la reelección inme-

diata posibilitaría que los legisladores fueran más experimentados y con ello más profesionales y especializados en crear leyes, analizar iniciativas y vigilar el ejercicio de la administración pública.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, la reelección permitiría un mayor acercamiento con el electorado, ya que por las razones descritas antes, el estado actual del artículo 59 constitucional ha llevado a los diputados a desentenderse de su electorado; difícilmente los legisladores regresan a su distrito a rendir cuentas o a dar explicación de su trabajo.

En la argumentación a favor del cambio constitucional y en concordancia con lo anterior, Heidi Sada menciona que la reelección continua de legisladores permite la profesionalización, y que la experiencia acumulada por el desarrollo de una carrera legislativa disminuiría costos de dictaminación y se facilitaría el seguimiento de las iniciativas; conllevaría a una relación más estrecha entre el legislador y su electorado, lo que repercutiría en un sistema de rendición de cuentas y de desarrollo democrático; además que al reelegir a los legisladores también continuaría su equipo de trabajo, lo que multiplicaría la experiencia acumulada.²⁹

Como se advierte en las conclusiones de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, es importante resaltar que para evitar consideraciones negativas que podría traer la reelección consecutiva, algunas propuestas realizadas por diversos especialistas establecen considerar límites a la reelección inmediata. Miguel Carbonell, con la finalidad de evitar el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos, apunta la idea de no permanecer como legislador en una misma Cámara más de doce años. Es decir, con el periodo actual de encargo de tres años para los diputados y seis años para los senadores, un diputado pudiera ser reelecto hasta en tres ocasiones y un senador hasta en una. Asimismo, propone que los legisladores electos por la vía plurinominal, luego de ser electos dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo

para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas, UNAM, México, 2001, pp. 143-144.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Campos, "Un congreso...", *op. cit.*, p. 98.

²⁸ John R. Hibbing, "Contours of the Modern Congressional Career", *American Political Science Review*, 1991, pp. 406-413, citado por Campos, "Un congreso...", *op. cit.*, p. 99.

²⁹ Sada, "Mejora en el desempeño...", *op. cit.*

por el principio de mayoría relativa para su tercer y cuarto encargos.³⁰

Comentarios finales

Como se analizó en este artículo, la prohibición de la reelección continua de los legisladores federales en 1933 estuvo asociada al fortalecimiento del recientemente creado Partido Nacional Revolucionario, a centralizar el poder político en su Comité Ejecutivo y en quien era el líder natural de ese partido, y no con el principio del movimiento revolucionario de 1910. Alonso Lujambio lo resume así:

La no-reelección legislativa no es una demanda “revolucionaria”, ni tiene nada que ver con el lema maderista “Sufragio Efectivo, No Reelección”, pues Madero no tenía en mente a los parlamentarios, sino a los presidentes. Qué lástima que el gran demócrata no dijo: “Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial”, pues dicho así nos hubiera evitado un mar de tonterías.³¹

El cambio en el artículo 59 constitucional, que prohibió la reelección inmediata, originó el presidencialismo mexicano, el fortalecimiento de un partido hegemónico que se mantuvo en el poder por 70 años y el debilitamiento y desequilibrio del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, como lo señala la evidencia empírica de diversos estudios aquí señalados.

Ingrid Sada apunta que la razón principal que llevó a la modificación constitucional de 1933 ya no es aplicable ahora que hemos transitado de un régimen de partido hegemónico a uno de gobierno dividido y a un sistema democrático en donde es necesario continuar fortaleciendo a las instituciones.

El tema, sin embargo, es controvertido, y a pesar de que la mayoría de los estudios realizados sugiere un cambio para permitir la reelección, al estar posicionado –falsamente– como uno de los principios máximos de la Revolución Mexicana, encuentra detractores tanto en el ánimo colectivo como en la clase política. Quizá el intento de modificar la Constitución que más avanzó fue el de 1964 con la iniciativa de Lombardo Toledano, que fue aprobada en la Cámara baja, pero rechazada por el Senado.

Discutido ampliamente en diversas mesas y foros, el tema aún no encuentra consenso entre los distintos partidos políticos. Recientemente, como resultado de la Ley para la Reforma del Estado, la reelección de los legisladores fue puesta de nuevo en el debate al ser una propuesta formal de cuatro de los ocho partidos políticos con representación en el Congreso; sin embargo, estos partidos no logran formar las tres cuartas partes de los legisladores para aprobar una reforma constitucional. Para que este cambio fuese posible sería necesario un acuerdo entre las tres fuerzas políticas mayoritarias en el país.

³⁰ Miguel Carbonell, “La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional”, en: www.cddhcu.gob.mx (fecha de consulta: 20 de julio de 2007).

³¹ Alonso Lujambio, prólogo de Fernando F. Dworak, *El legislador...*, *op. cit.*, p. 21.

El presidencialismo en el marco de la Reforma del Estado: una visión de los partidos políticos

JUAN CARLOS AMADOR HERNÁNDEZ

Con las reformas que comenzaron a discutirse en nuestro país en el marco de la Reforma del Estado, se ha abierto el debate respecto a la idea de diseñar e implementar cambios mucho más profundos a la institucionalidad mexicana.

Con la pluralidad política que se ha visto reflejada en la representación en las cámaras del Congreso de la Unión, las facultades claramente establecidas en la Constitución quedan –para algunos autores y especialistas– rebasadas por la realidad política. Éstos señalan que existe evidencia de la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre los poderes de la federación a través de la incorporación de mecanismos del sistema parlamentario. Pero también hay partidarios de la idea de disminuir los riesgos de un presidencialismo acotado y plantean la necesidad de fortalecerlo.

El objetivo del presente artículo es identificar las características de un sistema presidencial, los principales obstáculos en su funcionamiento, presentar las distintas posturas de los partidos políticos respecto a la necesidad de introducir ciertos mecanismos de un sistema parlamentario en nuestro país, y establecer el alcance de las propuestas de reforma incluidas en su planteamiento general de Reforma del Estado recientemente presentado.

Marco teórico y conceptual

En México parecen haber quedado atrás los días en que el debate público nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones. Actualmente la agenda parece estar integrada de una cantidad muy diversa de temas que contienen y reflejan buena parte de la ardua problemática por la que el país puede atravesar en un futuro.¹

¹ Miguel Carbonell, *Agenda mínima de reformas constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 91.

A partir de esta premisa, la confiabilidad en la organización y en los resultados de las elecciones, como del renovado pluralismo político, se plantea la idea de llevar a cabo los cambios necesarios que pudieran introducirse en el marco constitucional con el fin de estar en posibilidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos.²

¿Qué debemos entender por sistema de gobierno, y que características tienen las distintas modalidades? El concepto de *gobierno* proviene del latín *gubernatio onis, gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etcétera. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los insumos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Sandra Valdés señala que la forma de Estado tiene que ver con la forma de atender principalmente la estructura del poder, del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial; mientras que forma de gobierno tiene que ver con la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.³

Considerando el significado que se presenta en el *diccionario universal de términos parlamentarios*, la forma de gobierno se puede considerar como el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales, es decir, el gobierno es lo que materializa el poder en el Estado teniendo a su cargo la dirección jurídica y política en sus instancias de decisión, acción y decisión, y puede enmarcarse en determinada forma de Estado.⁴

De acuerdo con Jorge Carpizo en su ensayo *Estudios constitucionales*, un sistema de gobierno es una totalidad en la cual están integrados y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticas, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno. Es decir, un sistema de gobierno es la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad.⁵

² *Idem.*

³ Sandra Valdés Robledo, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, Porrúa, México, 2006, p. 13.

⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Legislativas, vol. I, t. I, serie II, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, pp. 436-439.

⁵ Valdés, *La transición: México...*, *op. cit.*, p. 13.

Existe una diversidad de definiciones en torno a sistema de gobierno, sin embargo, en términos generales y considerado la precisión que realiza Sandra Valdés, los elementos esenciales en las definiciones respecto a la forma de gobierno tienen que ver con la manera en que están estructurados y organizados los poderes del Estado, las funciones que deben ejercer éstos, y las relaciones que guardan entre sí para su eficaz funcionamiento.⁶

A partir de estos criterios podemos clasificar los sistemas de gobierno en los distintos países. Fundamentalmente estamos hablando de dos que son los más importantes y que se ejercen en un número considerable de países: el presidencialismo y el parlamentarismo. Por supuesto que hay una diversidad de variantes que inclinan a un sistema de gobierno hacia un tipo o una rama de algún sistema de gobierno.

Los sistemas de gobierno presidencialistas

El criterio básico para definir un sistema presidencialista es que no existe dualidad en el Poder Ejecutivo, así el presidente es tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno. Según Sartori, los criterios básicos para definir el presidencialismo son los siguientes:

[...] la elección popular directa o casi directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado y el ejecutivo no es designado o destituido mediante el voto del congreso. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete.⁷

Sin embargo, este mismo autor reconoce que sólo la existencia de estos dos criterios no determina exactamente la presencia de un presidencialismo, sino que es necesario agregar una tercera condición, la relacionada con que el presidente encabeza el gobierno que designa.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional compara-*

A partir de estas condiciones para la existencia de un sistema presidencial puro, también podemos encontrar otras características propias de esta tipología de gobierno, utilizando la recopilación hecha por Marcial Simonetti, entre las cuales destacan la designación por parte del presidente de sus colaboradores (secretarios), independientemente del Poder Legislativo; elecciones populares del presidente, lo que le integra legitimidad y fuerte autoridad; ni el presidente ni sus ministros tienen responsabilidad política frente al Congreso; el presidente se mantiene en su cargo por el tiempo constitucionalmente establecido, sin posibilidad de remoción institucionalizada; el Congreso no puede ser disuelto por facultades presidenciales y también es elegido por un tiempo constitucionalmente establecido; el Congreso discute, aprueba o rechaza las leyes; sin embargo, el presidente tiene iniciativa en la decisión política y derecho de veto; el Poder Judicial tiene una función fiscalizadora de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sin estar sometido a controles de los otros poderes del Estado.⁸

También, para Juan Linz, las características más importantes del presidencialismo están relacionados con la legitimidad democrática dual, debido a que tanto el presidente como el congreso son electos por la ciudadanía; la rigidez del sistema, en virtud de que ambos poderes son electos para un periodo fijo; y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente.⁹

Sin embargo, el presidencialismo ha tenido características propias que han hecho que el diseño institucional se transforme a lo largo de

da. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 99.

⁸ Marcial Simonetti, *Modelos de gobierno fundado por el Parlamento: un camino hacia el desarrollo democrático*, Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Chile, 1996.

⁹ Juan Linz, "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference", en: Juan Linz y Arturo Valenzuela (coords.), *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*, vol. 1, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 6.

las décadas, principalmente en países latinoamericanos y que se han visto marcadas por:

- Una enorme concentración de poder en una institución unipersonal, la presidencia, a la cual las demás instituciones están por lo general subordinadas.
- Debilidad del Estado por ser pequeño, lo cual se puede medir por su nivel de recaudación de impuestos o de gasto público.
- También son pequeños y débiles los Estados por la baja aplicación de la ley, y esto ha ocasionado que los países, más que conformar un Estado fuerte, traten de concentrar el poder en una sola persona, es decir, fortalecer el presidencialismo.
- Al establecerse el presidencialismo en los países latinoamericanos no hubo pesos y contrapesos como en Estados Unidos entre las distintas instituciones, sino más bien una alta concentración del poder en la presidencia.
- Muchos elementos del presidencialismo estadounidense no fueron incorporados en los países latinoamericanos como fue la ratificación por el Congreso de numerosos nombramientos del gabinete por el presidente, aunque el poder efectivamente lo ejerce éste, siendo el gabinete un auxiliar. Mientras en Estados Unidos existe un bipartidismo, en los países latinoamericanos se presenta un multipartidismo, que según Sartori, exagera los problemas característicos de los sistemas presidenciales.¹⁰

Pero también surgen dificultades cuando los sistemas de partidos no son los adecuados y principalmente porque los presidentes no tienen todo el poder que pareciera; tienen apoyo para iniciar acciones políticas, pero no para llevarlas a cabo. De esta forma el problema reside en el principio de separación de poderes, el cual mantiene a los presidencialismos en América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mis-

¹⁰ Sartori, *Ingeniería constitucional...*, op. cit., p. 192.

mo. A partir de esta gran dificultad es que varios autores creen que es fundamental cortar con este sistema de raíz, ya que el régimen presidencialista es sumamente rígido, al contrario de uno de tipo parlamentario, el cual al ser más flexible disminuye los riesgos. Es así como las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen.¹¹

Ventajas y desventajas del presidencialismo

El modelo presidencial convive, pero se opone al modelo parlamentario, dado que este último tiene como característica principal que no permite una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento; es decir, el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Y es en este sentido que se tratan las ventajas y desventajas de cada uno de dichos sistemas de gobierno.

Se presentan como principales ventajas del presidencialismo:

- Separación de poderes clara y suficiente entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- En teoría la inexistencia de vinculación del Poder Ejecutivo con el partido político mayoritario en el Congreso, evitando caer en partidocracias.

Se mencionan como desventajas principales frente al sistema parlamentario:

- Menor representación del conjunto social, en la medida en que las decisiones no logran el consenso en muchas ocasiones entre distintas facciones políticas representadas en el Congreso.
- Menor capacidad de respuesta frente a una crisis de gobierno, en la medida en que el Congreso no puede cambiar el Poder Ejecutivo adoptando la moción de censura.

¹¹ Arturo Valenzuela, *Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario*, ponencia presentada en la conferencia "Presidencia y parlamento en el sistema político chileno", Universidad Católica de Chile.

- Tendencia al bipartidismo como su forma más estable.

Juan Linz sostiene que muchos sistemas presidenciales han encontrado serios problemas para establecer democracias estables. A partir de un análisis del sistema parlamentario y presidencial, aclara que el sistema presidencial sí puede ser un sistema estable aunque sus probabilidades en este sentido no son realmente favorables. Entre los principales argumentos se encuentran los siguientes:¹²

- En el sistema presidencial hay una legitimidad democrática dual al ser electo directamente el presidente. Legitimidad de la cual también gozan los legisladores, sobre todo cuando provienen en su mayoría de una opción política diferente a la del presidente.
- En el sistema presidencial el Ejecutivo es electo para un periodo determinado, sin que exista la posibilidad de introducir ajustes según lo requieran los sucesos políticos, económicos y sociales.
- En el sistema presidencial se efectúa un juego de “ganar todo” o de “suma cero”, ya que el candidato victorioso integra solo el Poder Ejecutivo.

Asimismo, Linz sostiene que el carácter de suma cero que el juego político tiene en los regímenes presidenciales se ve reforzado por el hecho de que los ganadores y perdedores están definidos por el periodo de mandato presidencial, una serie de años durante los cuales no hay esperanza de modificar alianza y, por tanto, los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años, sin acceso al Poder Ejecutivo y a la posibilidad de intervenir en la formación de los gobiernos, y sin acceso a la oportunidad de repartir toda una suerte de ventajas y puestos entre su círculo más cercano de apoyo.

En el sistema presidencial la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabili-

¹² Juan Linz, “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 28, 124 y 137.

dad y de la política de gobierno corresponden únicamente al Poder Ejecutivo. Por ello es muy probable que los partidos políticos de oposición critiquen e incluso fiscalicen al presidente, sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, menos a responsabilizarse de ellas.

Jorge Carpizo señala el caso en que los partidos, incluido el del presidente, apoyan medidas impopulares de éste, sin tener ninguna recompensa por ello. Por el contrario, sí pueden ser electoralmente castigados. Esta es la razón por la cual un presidente se ve obligado a usar medidas clientelistas y al reparto de beneficios para intentar neutralizar a la oposición.¹³

Para Alonso Lujambio, la aprobación de medidas impopulares es uno de los aspectos de mayor potencial de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el que puede causar la parálisis del propio sistema de gobierno, sin que existan los medios flexibles que otorga el sistema parlamentario para superar esas parálisis, como la disolución de la legislatura por el Ejecutivo o la moción de censura al primer ministro.¹⁴

Si a lo anterior se le adiciona que un presidente puede ser electo con muy poco margen de diferencia respecto al segundo lugar, y su legitimidad está debilitada, el problema se agrava. Por tanto, algunos países han implementado la segunda vuelta electoral como medio para fortalecer la legitimidad de su Ejecutivo.

Por medio de este mecanismo, se apunta a fortalecer la legitimidad del presidente de la república, tanto en su origen como en su desempeño. En las elecciones recientes en México, debido al principio de mayoría relativa, la Presidencia de la República se ha otorgado, de hecho, al representante de la minoría más numerosa. De otra manera, no gobierna el elegido por la mayoría de los ciudadanos, lo que merma la percepción de legitimidad sobre el investido y, en una medida importante es, junto con otros factores, causa nodal de la percepción de falta de efectividad del gobierno.¹⁵

¹³ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1999, p. 25.

¹⁴ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, pp. 14 y 15.

¹⁵ *Ibid.*, p. 17.

Para el caso mexicano, el presidencialismo también ha tenido características propias. En México, el presidente goza actualmente de importantes poderes. Entre ellos se cuentan los siguientes:¹⁶

- Es elegido por la regla de mayoría relativa, lo cual significa que puede contar con el apoyo preferente de sólo una minoría de los votantes y el rechazo de una mayoría. Esta regla es usada actualmente en muy pocos países latinoamericanos, ya que en el pasado produjo con cierta frecuencia presidentes minoritarios con amplio rechazo político y social que fueron fuente de graves crisis políticas e institucionales, de modo que en los procesos recientes de democratización ha sido sustituido en la mayor parte de los países por reglas de elección con una segunda vuelta.
- Goza de un mandato muy largo: seis años.
- No puede ser sometido a juicio político ni a destitución por el Congreso.
- Puede nombrar y destituir libremente a los miembros de su gabinete sin intervención del Congreso, salvo en algunos casos.
- Puede, cada vez en menor medida, usar discrecionalmente la administración pública puesta a su servicio.

La otra cara de la misma moneda es la debilidad relativa del Congreso. México tiene uno de los congresos más débiles de América Latina, debido sobre todo a los siguientes elementos:

- Los diputados tienen un mandato muy corto, de sólo tres años.
- No se permite la reelección consecutiva de los legisladores, lo cual debilita extraordinariamente la capacidad de los legisladores de confeccionar una agenda de mediano plazo y los coloca en una situación de dependencia respecto a un presi-

dente ejecutivo con un mandato de larga duración.

- Los periodos de sesiones son relativamente cortos, más breves que la media latinoamericana.
- Hay graves carencias de recursos para la organización de bancadas y la realización de las labores parlamentarias.

Propuestas de especialistas y los partidos políticos

En los análisis académicos y los debates políticos de los últimos 20 años han surgido propuestas muy diversas de reforma constitucional para los regímenes presidencialistas, las cuales pueden agruparse generalmente en tres:¹⁷

- En primer lugar, algunos autores defienden la mejor adaptación de los regímenes políticos al supuesto modelo original estadounidense de frenos y contrapesos entre instituciones. En el contexto de un Estado pequeño y débil como el mexicano, la introducción de mecanismos institucionales para limitar la capacidad de toma de decisiones del gobierno podría tener resultados negativos. Con este tipo de régimen, la insuficiencia de reformas estructurales y políticas de desarrollo que hoy se suele denunciar sería todavía mayor.
- Se ha propugnado la introducción de reformas institucionales, especialmente en el sistema electoral, que pudiera producir de manera habitual un “gobierno unificado”, es decir, una mayoría congresual del partido del presidente que permitiera una toma de decisiones más efectiva.
- Y una tercera, a la que autores como Joseph Colomer se incluían, es una propuesta alternativa con la que más se identifican y que ha contribuido a diseñar lo que se suele conocer como “parlamentarización del presidencialismo”. Esta propuesta pretende acercar el funcionamien-

¹⁶ Joseph M. Colomer, “Parlamentarizar el presidencialismo”, *Nexos*, noviembre, México, 2007, p. 43.

¹⁷ *Ibid.*, p. 43.

to real de los regímenes con elecciones separadas para la Presidencia y el Congreso y división formal de poderes al funcionamiento real del modelo parlamentario típicamente europeo.¹⁸

Para los partidos políticos es muy importante pronunciarse, por lo general, por un presidencialismo con atribuciones y equilibrio de poderes que permitan crear los incentivos institucionales para generar el diálogo y convenir en medio de la pluralidad política por la que atraviesa nuestro país.

Los cambios políticos, la alternancia en el poder y la consolidación democrática, han hecho necesario que los actores políticos planteen un cambio de régimen que garantice la gobernabilidad, ya sea hacia un sistema presidencial acotado o uno semipresidencial, o bien al fortalecimiento de la institución presidencial. El debate en círculos académicos sobre la conveniencia de un régimen sobre otro parece no ser concluyente, aunque la mayoría de las opiniones apuntan a la factibilidad de realizar una adecuación funcional a los sistemas presidenciales en el sentido de adoptar procedimientos propios del parlamentarismo, mediante pasos institucionales y prácticos de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país. Estos pasos han propiciado el abandono de la tendencia concentradora de la presidencia y el avance hacia la delegación de funciones de gobierno y administración.¹⁹

Los partidos políticos han presentado sus posturas en torno a la Reforma del Estado que versan sobre distintos temas, de los cuales uno de ellos se refiere al sistema de gobierno en México. El Cuadro 1 muestra los temas y propuestas de los distintos partidos políticos en el marco de la Reforma del Estado.

El debate en estos grandes temas radica en las distintas posturas a favor o en contra de mantener el régimen presidencial argumentando que todavía no hemos tenido la experiencia de vi-

vir en uno y que sería precipitado cambiar a uno ajeno a nuestra tradición constitucional. El Cuadro 2 presenta las posturas sobre temas generales que están en la mesa de discusión y que en un momento dado serán discutidas en el Congreso de la Unión.

Otras posturas señalan que existe el riesgo de caer en una estadounidense de nuestro régimen, es decir, que los partidos estén tan descentralizados que no sean interlocutores válidos. De esta forma, para gobernar el presidente tendría que entrar en intensas negociaciones individuales con los legisladores. La experiencia, principalmente Latinoamericana, muestra que un sistema de partidos fuerte es incompatible con un régimen presidencial al generar dificultades en la toma de decisiones.²⁰

Para el Partido Acción Nacional es prioritario perfeccionar el régimen político en un sistema presidencial funcional y equilibrado que implica para esta fuerza política forzosamente el mejoramiento de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para lograr un esquema de mayor desempeño institucional y un sistema de pesos y contrapesos, el Partido Acción Nacional ha propuesto:²¹

- Establecer la figura de iniciativas de carácter preferente como facultad del Poder Ejecutivo Federal.
- Precisar la facultad del Ejecutivo Federal para presentar observaciones a los proyectos de decreto que le envíe el Congreso de la Unión.
- Establecer la facultad del Ejecutivo federal para expedir decretos, preservando la potestad del Poder Legislativo para confirmar, modificar o revocar el decreto.
- Establecer la posibilidad de que el presidente de la república pueda ausentarse de territorio nacional por un tiempo máximo determinado sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión,

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de estudios para la Reforma del Estado: Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, pp. 174-175.

²⁰ *Ibid.*, p. 175.

²¹ *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007, p. 49.

Cuadro 1
Régimen de Estado y de gobierno.
Propuestas de los partidos políticos

	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD</i>	<i>Conv.</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>N. Alianza</i>	<i>Alternativa</i>
Fortalecimiento del sistema presidencial	X							
Jefe de gabinete/ gobierno		X	X	X			X	X
Ratificación jefe de gobierno por el Congreso		X	X				X	X
Sistema semipresidencial			X		X			X
Ratificación del gabinete por el Congreso		X	X	X	X	X		
Remoción libre de los miembros del gabinete lega por el Poder Ejecutivo		X						
Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno		X	X	X	X			X
Modificar el periodo de gobierno a 4 años para autoridades locales y federales				X				
Moción de censura a funcionarios de organismos públicos descentralizados y paraestatales			X					
Moción de censura/ de desconfianza a jefe de gobierno		X	X					

Fuente: *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007.

obligándolo en todo caso de dar aviso de su salida y objeto de la gira, así como de enviar un informe en el que se expresen los logros y resultados alcanzados durante el viaje.

A pesar de que se busca fortalecer la figura presidencial, las propuestas conllevan a agilizar el trabajo legislativo en temas considerados prioritarios al Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática ha planteado diseñar una nueva arquitectura constitucional que provea mecanismos para la gobernabilidad, entre los cuales se propone la creación de la figura de jefe de gabinete, que coordine las acciones del Ejecutivo, las articule con el Legislativo e impulse la construcción de coaliciones parlamentarias y de gobierno estables.

- Fortalecer al Poder Legislativo al:
 - Dar a la Cámara de Senadores la facultad de ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.
 - Dar a las cámaras del Congreso de la Unión la facultad de ratificar a los funcionarios del gabinete, y
 - Dotar de mayores capacidades a las comisiones legislativas en materia de investigación, fiscalización y dictaminación.

Mientras, el Partido Revolucionario Institucional plantea la posibilidad de crear la figura de jefe de gabinete. El argumento más importante es que se busca darle congruencia a la tradición presidencial mexicana, a afecto de actualizar esta institución al entorno de pluralidad y debida corresponsabilidad entre los

Cuadro 2
Régimen de Estado y de gobierno
Propuestas específicas de los partidos políticos

<i>Partido</i>	<i>Propuestas</i>
Partido Revolucionario Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la figura de gabinete. • Ratificación del gabinete legal por parte del Senado de la República y algunos organismos del ampliado. • Sustituir las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública por la Secretaría del Interior.
Partido de la Revolución Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un régimen semipresidencial. El Poder Ejecutivo se integraría por el presidente de la república y el jefe de gobierno, ratificado por el Congreso, a propuesta del presidente. • El jefe de gobierno, después de un año, podría ser sujeto de moción de censura por las dos tercera partes de la totalidad de los integrantes de alguna de las cámaras. • Ratificar por mayoría simple a los secretarios de despacho por parte del Congreso.
Partido Verde Ecologista de México	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de los integrantes del gabinete por parte del Senado de la República a propuesta del titular del Ejecutivo.
Partido del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Transición a un régimen semipresidencial. • Incentivar mayorías estables de gobierno mediante coaliciones partidarias. • Aprobación por el Congreso de los integrantes del gabinete, a propuesta del presidente. • Impulsar el gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno. • Otorgarle nuevas atribuciones al Congreso que permitan supervisar al gobierno.
Partido Convergencia	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el sistema de pesos y contrapesos. • Ratificación del gabinete por parte del Congreso. • Establecer mecanismos para las coaliciones de gobierno y mayorías legislativas.
Partido Nueva Alianza	<ul style="list-style-type: none"> • Crear la figura de jefe de gabinete del Ejecutivo federal, ratificado por el Congreso.

Fuente: *Memorias de los Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado*, Propuestas de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado, t. 1, México, 2007.

poderes, y considera que es procedente introducir esta figura, que ha funcionado adecuadamente en otros países, mediante las reformas constitucional y reglamentaria respectivas, con las siguientes características generales:

- El nombramiento y remoción del jefe de gabinete corresponde al ámbito de atribuciones del titular del Ejecutivo federal, requiriéndose ratificación de tal nombramiento por el Senado de la República por el voto de la mitad más uno del total de sus integrantes. Esto significa que es responsable políticamente frente al presidente y el Congreso.

- El titular de la cartera del jefe de gabinete tendría las siguientes atribuciones:
- Asumir la representación del gobierno federal ante el Congreso con derecho a voz en el pleno de las cámaras de senadores y diputados para hacerla más eficaz y ágil. Se buscaría sustituir las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública por la Secretaría del Interior, con funciones de seguridad interior; desaparecería la Secretaría de la Función Pública, considerando que la función de contraloría interna se atribuirá a la jefatura de gobierno y se reforzarían las atribuciones del Legislativo, en cuanto al órgano superior de fiscalización.

Como es claro observar, las pretensiones para adecuar el sistema de gobierno son muy diversas y van desde las propuestas que tienen que ver con el fortalecimiento o el acotamiento de facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la inclusión de mecanismos de tipo parlamentario, hasta la pretensión del cambio del sistema de gobierno presidencial por el sistema parlamentario.

Otras propuestas implican darle mayores facultades al Poder Legislativo, convirtiéndolo en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, al obligarlo a cumplir con sus atribuciones, a informar y rendir cuentas, es decir, diseñar una nueva relación que permita la cooperación y corresponsabilidad en la conducción del gobierno.²²

Aun cuando exista una gran inquietud por llevar a cabo un cambio de régimen, hay autores que señalan las causas por las cuales consideran que no funcionarían los mecanismos ya propuestos por muchos, en el sentido de transitar hacia un semipresidencialismo. Tal es el caso de Miguel Carbonell, quien señala que

[...] la posibilidad de interpelar al Presidente de la República o a los secretarios de despacho, las comparecencias de los mismos, la remoción parlamentaria de los altos cargos, etcétera, son todas ellas figuras que existen en los Estados donde se cuenta con una democracia estable y profundizada, pero no inexistentes en aquellos países en los que la democracia es incipiente o epidérmica, decorativa casi, es el caso de México.²³

Conclusiones

Una transición política implica, en términos generales, una transición en el sistema de gobier-

no. Estos procesos consideran incluir o adaptar instituciones que, para el caso mexicano, se está traduciendo en lo que se denomina la Reforma del Estado.

Sin duda alguna el sistema de gobierno es uno de los grandes temas de fondo que han permanecido en la discusión en torno a la Reforma del Estado. La posibilidad de llevar a cabo grandes cambios trascendentales en materia del sistema presidencial parece estar muy lejana.

Las propuestas de los partidos políticos, más que plantear la posibilidad de un tránsito hacia un sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial, introducen elementos del parlamentarismo en nuestras instituciones. Para algunos autores la creación de la figura de jefe de gabinete implica necesariamente transitar hacia un sistema semipresidencial; sin embargo, los métodos de elección, si provienen de elección directa o indirecta a través del congreso, implican un nivel de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas.

Es evidente que mientras el Partido Acción Nacional busca fortalecer la figura presidencial, los partidos de oposición buscan lograr un mayor contrapeso de poderes al buscar otorgarle mayores facultades al Congreso.

Se requiere lograr los acuerdos necesarios para esta reforma, sin embargo es también claro que con la introducción gradual de elementos del parlamentarismo en nuestro sistema de gobierno, en un mediano plazo se estaría en posibilidades de poder establecer un sistema de gobierno más acorde con la realidad política, social y económica de nuestro país, y que pueda dar respuesta a los tan diversos planteamientos de académicos, investigadores, actores políticos en general, que día a día ponen en entredicho la necesidad de las modificaciones a nuestro sistema de gobierno.

²² Valdés, *La transición: México...*, *op. cit.*

²³ *Ibid.*, pp. 123-124.

La Reforma del Estado y su afectación al sistema electoral y al sistema de partidos

CÉSAR AUGUSTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Introducción

El presente texto tiene como objetivo analizar los cambios que están ocurriendo en el sistema político mexicano, el grado de democracia imperante dentro de éste y la afectación de las reformas que en el sistema electoral y en el sistema de partidos se está produciendo como consecuencia de los cambios constitucionales adscritos en el marco de la Reforma del Estado emprendida por el Congreso mexicano en la presente legislatura.

Para lograr este objetivo me remitiré a la concepción de cada uno de estos conceptos, sobre todo al de *democracia*, esta última en su acepción reduccionista¹ para el tratamiento general, puesto que aunque también se analizan las condiciones consideradas por Robert Dahl para determinar si un régimen es o no democrático, no podemos utilizar una concepción tan global del término para explicitar lo que en México está ocurriendo en su sistema político, sino para englobar el término de democracia ideal de todo el sistema, pero acotándolo al accionar político. La prioridad, pues, será analizar los cambios que se están presentando en los elementos del régimen y hasta qué punto derivan en una afectación del conjunto de todo el sistema político, dando por sentado que en México la transición a la democracia ya ha terminado y que, por tanto, lo que está por definirse es la calidad de democracia resultante de esta transición y el compromiso de quienes interactúan en ella para consolidar esta democracia y hacerla más perfectible.

Los componentes del sistema político a analizar serán fundamentalmente las normas o reglas del juego con las que interactúan en situación

¹ Timothy Garton Ash, *We the people, The Revolution of 89, Witnessed in Warsaw, Budapest y Berlin and Prague*, Granta Books, Cambridge, 1990, pp. 149-152. Citado por Soledad Loaeza, *Oposición y democracia*, Cuadernos de Divulgación y Cultura Política, núm. 11, IFE, México, 1996, p. 19.

de competencia.² Se describen algunos de los cambios más significativos en el sistema electoral (las reglas del juego) derivados de las recientes modificaciones constitucionales a las leyes en la materia, realizados recientemente por el Congreso de la Unión. Reformas de gran envergadura, tomando en consideración que las últimas con esa trascendencia se dieron en 1996, cuando todavía el cargo de presidente de la república era ocupado por miembros del otrora hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Por último, en las conclusiones se deduce que el arreglo institucional en México –con todo y estas reformas– es incipiente, debido precisamente a la falta de modificaciones legales que hasta ahora los miembros de la comunidad política le habían hecho a las reglas institucionales y a la situación socioeconómica del país, donde las desigualdades continúan siendo bastante grandes, lo cual no ha repercutido en una mejor valoración de la democracia. Esto aunado a la intensa polarización social causada por los cerrados resultados de la elección presidencial del 2006, la cual hizo urgente la necesidad de realizar cambios notables a las reglas del juego del sistema político, con el fin de lograr perfeccionar las normas legales y adecuarlas a la realidad del nuevo sistema político.

La transición a la democracia del régimen político mexicano

La transición a la democracia en el sistema político mexicano ha sido fruto de un debate político durante los últimos años hasta casi monopolizarlo. Incluso a los actores políticos se les podría agrupar de acuerdo con su posición en esta discusión: la de los actores inmiscuidos en el sistema electoral, quienes consideraban que la transición a la democracia ya había concluido, puesto que imperaban las variables mínimas que exige la democracia: igualdad de los ciudadanos y equidad, un sistema competitivo de partidos, res-

² Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, pp. 45-46.

peto al voto; es decir, existe un sistema de incertidumbre organizada,³ etcétera; la segunda visión estaba comprendida, sobre todo, por los grupos políticos opositores al PRI, los cuales consideraban que para alcanzar la democracia era necesario que éste perdiera el poder presidencial,⁴ que se diera la alternancia, por ser ésta la depositaria de la gravitación del poder; y por último, a quienes consideran que todo el conjunto de valores que encarna la democracia no se ha implantado totalmente, por lo que no se puede hablar de que la transición a la democracia ha concluido. Vemos pues que el hecho de asumir una u otra posición depende en gran medida de la forma en que se use el concepto de *democracia*, si ésta se hace en su sentido más amplio o en un sentido reduccionista. En palabras de Andreas Schedler podemos decir lo siguiente:⁵

En su concepción mínima la democracia formal está definida en términos de instituciones y procedimientos. Las nociones amplias, sustantivas, de democracia tienden a incluir todo tipo de cosas deseables que se suponen hacen falta o son débiles en la sociedad mexicana: la gobernabilidad, la cultura democrática, la justicia social, lo que sea. Si estos elementos forman parte integral de nuestra idea de democracia, se entiende que conceptualmente no hay otra manera de conseguirlos que continuar con “la transición a la democracia”.

Éste es el argumento que aún muchos actores políticos reivindican ideológicamente, puesto que han hecho de él un discurso electoral para, en palabras del mismo autor, llegar a la tierra prometida de resolver todas las penurias económicas y sociales, situación que la democracia por sí sola no puede alcanzar. Para tratar de resolver este escollo, nos situaremos entre la visión minimalista de democracia y la amplia, la primera para afirmar que en México ya esta-

³ Loaeza, *Oposición y democracia...*, *op. cit.*, p. 22.

⁴ José Antonio Crespo. *El PRI, de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2000*, CEP/COM, 2001, México, p. 27.

⁵ Andreas Schedler, “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?”, en: Labastida, Camou y Luján (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, UNAM/ Flacso, México, 2001, p. 35.

mos dentro de un régimen democrático con instituciones que interactúan con procedimientos más o menos aceptados, que requieren perfeccionarse para otorgar reglas más claras que propicien los resultados deseados;⁶ y por la amplia, para señalar que muchas de las dificultades por las que el país atraviesa derivan fundamentalmente de la inconsistencia de los integrantes del régimen político.

Desde el punto de vista electoral, las condiciones para considerar al régimen político como democrático ya se habían cumplido, para unos se puede decir que desde las elecciones de 1994; otros con la reformas de 1996 y los resultados electorales de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y prácticamente los partidos opositores le sobrepasan en el número de legisladores, originándose un gobierno dividido. Para otro sector, la transición a la democracia termina, por fin, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo la victoria electoral en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, en las manos de su candidato Vicente Fox Quesada.

En el mismo tenor, por ejemplo, Luis F. Aguilar Villanueva menciona que algunos conceptos, como el de transición a la democracia, Reforma del Estado, sociedad civil,

[...] son las palabras emblemáticas de una época o de un tiempo social, que han sabido captar la agitación intelectual y política de la sociedad, recoger su impaciencia y cuestionamientos y proponer una solución.⁷

Así, como este autor señala, aunque no sean la panacea social, las dimensiones a su significado en esa época así eran.

No es el propósito de este texto analizar la transición a la democracia en su concepción más amplia, sino establecer que este proceso

⁶ Al respecto Andreas Schedler dice: “el punto final” de los procesos democratizadores suele ser más claro. Las transiciones democráticas terminan cuando se establecen, de manera efectiva, nuevas reglas democráticas. O más bien concluyen cuando la institución central de la democracia liberal –las elecciones libres, limpias, inclusivas y competitivas, se establecen de manera efectiva. *Ibid.*, p. 21.

⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “Reformas”, *Reforma*, 21 de noviembre de 2007.

terminó, al menos en sus mínimos electorales, y por tanto las dificultades de su perfeccionamiento traen consigo otras tantas dificultades en el cumplimiento de las características que sobre el término Robert Dahl propusiera,⁸ características más del tipo institucional en su propósito de hacerla tangible a los ojos del ciudadano. En tal sentido, Dahl menciona que para que un sistema político sea considerado democrático, se necesita que sus habitantes cuenten con ciertos valores como la libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias. Así, y aceptando que en México la transición a la democracia ya es un hecho acabado, faltaría por precisar en qué grado ésta ha sentado sus bases partiendo de las características descritas por Robert Dahl.

¿Qué cambia?

De las partes constitutivas del sistema político podemos decir qué ha cambiado y en qué sentido se da este cambio, por lo cual se concluye que, en gran medida, está en los elementos integrantes del régimen la responsabilidad de lograr que estos cambios se dirijan a ampliar el desarrollo de las características que definen a un sistema democrático de otro incipientemente democrático (que sería el caso de México).

Siguiendo la definición de Leonardo Morlino que sobre el análisis realizado por Easton proporciona, el sistema político está comprendido principalmente por tres elementos:

[...] la comunidad política, el régimen y la autoridad. Dentro del régimen podemos observar: ideologías, valores o creencias, dominantes o en mutación de competencia; normas o reglas del juego,

⁸ Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, REI, México, 1993, pp. 14-15.

estructuras de decisión y estructuras de *enforcement*.⁹

La comunidad política en el sistema político mexicano

Al hacer una transposición entre los factores que dan sustento a una democracia con los elementos del sistema político, se deduce primero que en México no ha habido un cambio notorio en los integrantes de la comunidad política. Lo destacable es el cambio de rol que entre ellos ha habido (dentro del elemento de autoridad usado por Morlino), como claramente ha sido explicado en el conflictivo interactuar de las élites.¹⁰

Pero si bien parte de los conflictos que se presentaron al interior de la comunidad política hasta antes de la alternancia de partido en la presidencia de la república aceleraron la transición democrática de México, está claro que sobre ella descansa en gran medida el éxito del perfeccionamiento de las normas y reglas que engranan el sistema. Una vez hecho referencia a este punto, es conveniente volver a apuntar que más que cambio de sistema, en México hemos tenido un cambio de régimen, en el cual se ha logrado instaurar un sistema democrático, pero aún de manera incipiente. Es decir, las estructuras de decisión que regían anteriormente apenas y han cambiado, y ahora en el marco de la Reforma del Estado –propuesta en el Senado de la República– se empiezan a hacer realidad los cambios sustanciales acordes a las demandas del nuevo régimen. En el apartado siguiente se describe detalladamente este aspecto.

⁹ Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 44.

¹⁰ Soledad Loaeza. "La rebelión de la élites", *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto, El Colegio de México, 2001.

Los componentes a nivel de régimen

Del análisis de los factores que dan vida al régimen, como *a)* La ideología, valores o creencias dominantes o en situación de competencia; *b)* Normas o reglas del juego; *c)* Estructuras de decisión y; *d)* Estructuras de *enforcement*, se hacen claras las dificultades para perfeccionar la democracia.

La ideología, valores o creencias dominantes o en situación de competencia

Este factor es, evidentemente, demasiado amplio. En el análisis sobresalen las estructuras de decisión y las normas o reglas del juego como factores más importantes que éste. Sin embargo, la importancia de este rubro no puede simplificarse, ya que del grado de compromiso con valores e ideologías enmarcados en un esquema democrático resultará la solidez de las reglas y normas en las estructuras de decisión y en el respeto a las de *enforcement*.¹¹ Adrián Acosta Silva comenta que:

[...] este conjunto opaco y complejo de conductas ciudadanas explica por qué transitamos exitosamente de régimen político, pero también muestra las debilidades de nuestra consolidación democrática.¹²

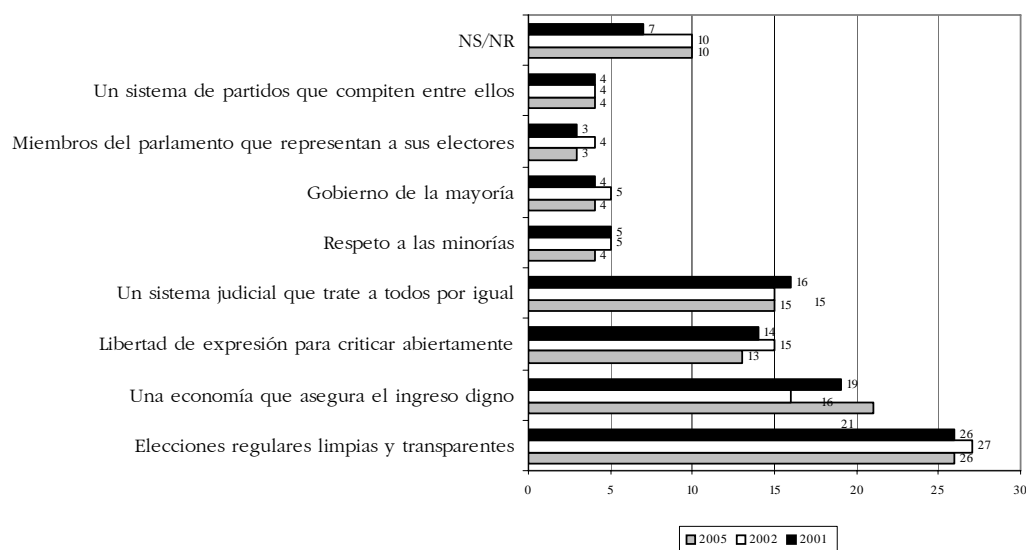
En efecto, gran parte de las debilidades democráticas del país son derivadas del cumplimiento de valores que los ciudadanos asocian con la democracia, algunos de los cuales coinciden también con los expuestos por Robert Dhal (Gráfica 1).

De este modo, se aprecian ciertas paradojas, por ejemplo cuando al describir las condiciones del régimen éste sea reconocido como democrático y se prefiera por sobre cualquier otra

¹¹ Esta idea la extraigo de la frase que Federico Reyes Heróles escribe en el artículo "La revolución de los valores", en el cual dice: "...de poco sirven las reformas llamadas institucionales, legales, si el cimiento axiológico de una sociedad está podrido", *Nexos*, octubre de 2002, p. 40.

¹² Adrián Acosta Silva, "El déficit cívico", *Nexos*, octubre de 2002, p. 36.

Gráfica 1
Características más importantes de la democracia



Fuente: Tomado del artículo “Anhelos democráticos y crisis institucional en México”, de Karla Valverde Viesca, con base en el Latinobarómetro 2001, 2002 y 2005: n 18 135/18 522/20 202; Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación en México antes y después del 2006*, México, octubre de 2007, p. 22.

forma de gobierno, pero a la vez también sea percibido en sentido contrario por algunos ciudadanos, y sientan que éste no les satisface por completo, y ante tal contradicción expresen que preferirían un gobierno autoritario si éste fuera eficiente. Estas percepciones se están reproduciendo en los habitantes del país y se extienden a lo largo de América Latina en las esferas del quehacer político y en todos los aspectos del régimen: en la comunidad política, en los detentores de los roles del poder, en sus estructuras institucionales, incluyendo a los mismos ciudadanos (Gráfica 2).

Al respecto Leo Zuckerman señala que las ideas y la evidencia empírica coinciden en que una robusta ciudadanía es condición *sine qua non* para el desarrollo y consolidación de la democracia¹³.

¹³ Leo Zuckerman, *Nexos*, octubre de 2002, pp. 41 y 44.

Normas o reglas del juego

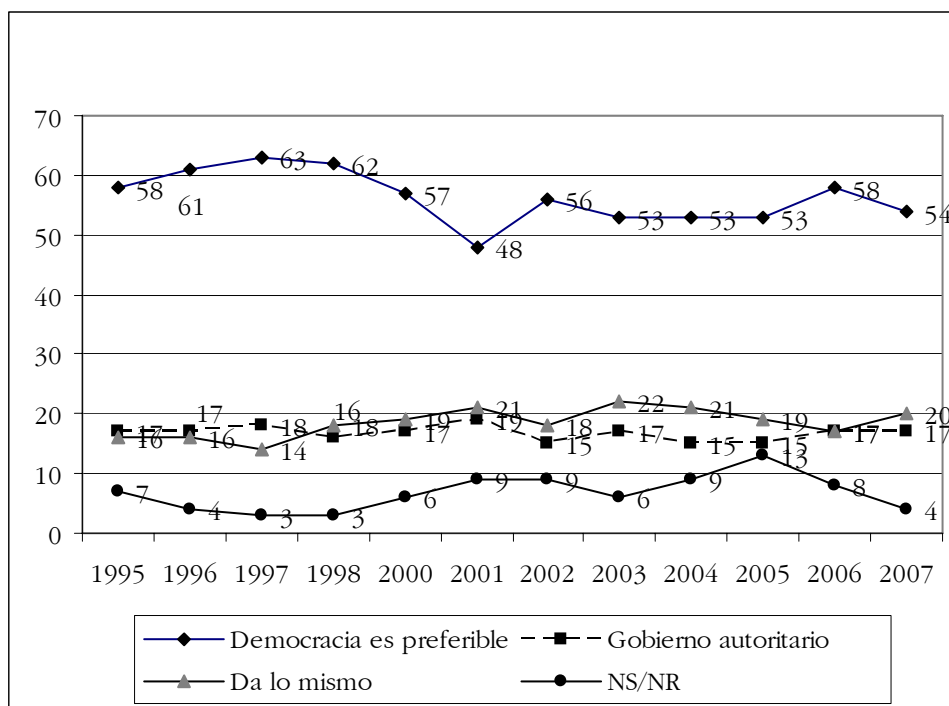
Si hay en México espacios que deben ser redefinidos, estos seguramente serán los de las normas o reglas del juego. El engranaje que dio vida por tantos años a las adaptables instituciones mexicanas y con ello al sistema político en el periodo que gobernó el PRI ha dejado de tener vigencia; los roles de autoridad han cambiado la relación entre las estructuras de decisión y las normas existentes.¹⁴

Cuando en el país se efectuó la alternancia en la Presidencia de la República, la gran mayoría comentaba que de una vez por todas nos encontrábamos en un régimen democrático, porque la principal condición para que esto sucediera —la de sacar al PRI de Los Pinos— ya se había cumplido. El optimismo inundante en los actores políticos y sociales se ha ido desmoronando.

¹⁴ Uso el término de *adaptabilidad-rigidez* utilizado por Samuel P. Huntington al describir las características dicotómicas de diferenciación de las instituciones de un sistema político, entre modernizadas o arcaicas, las cuales además son: complejidad-simplicidad y coherencia-desunión. Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Argentina, 1992, pp. 22-32.

Gráfica 2

En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático



Fuente: Latinobarómetro 1995-2007, en: www.latinobarometro.org

nando gradualmente,¹⁵ y esto se debe en gran medida a la falta de revisión de las estructuras institucionales que no habían seguido un camino de modernización, y continuaron siendo pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas, pero en sentido inverso al requerido.¹⁶

Desde este punto de vista se puede retomar la premisa de que la democracia en México parece haber llegado a un estancamiento en su percepción de eficacia como sistema de gobierno. Ello ha permeado en el ánimo de la sociedad (Gráfica 3) y como consecuencia ha originado una disminución de su participación en los asuntos políticos, debido en gran parte a que muchos ciudadanos no palpan los beneficios obtenidos por “su gobierno”. Por ejemplo, en el año 2005 las personas que la consideraban la mejor forma de gobierno era del 75%, mientras que para el 2006 era de 68%; es decir, de uno a otro año hubo una disminución de

siete puntos porcentuales. En el mismo orden de ideas se puede señalar que quienes apoyaban la democracia en 2006 era el 54% y en el informe de 2007 es de 48 por ciento.¹⁷

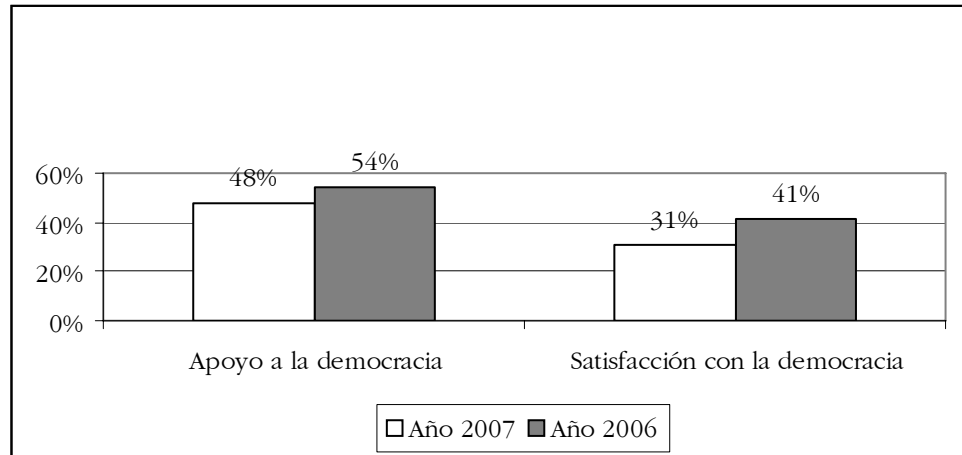
No cabe duda, como se apreciará más adelante, que el proceso electoral del 2006 fue uno de los eventos que más tuvieron que ver con la percepción resultante. Más no sólo eso, tiene que ver con lo ya expuesto por muchos autores acerca de las expectativas que los ciudadanos se habían hecho con la alternancia de partido en la Presidencia de la República. Pero entre las diversas causales, fue la crisis post electoral del 2006 la que puso en evidencia la necesidad de no aplazar más las reformas a las reglas de juego electoral.

¹⁵ Como ejemplo basta ver la presentación del libro de César Cansino titulado *La transición mexicana 1977-2000*, CEPACOM, México, 2000.

¹⁶ Huntington, *El orden político... op. cit.*, p. 22.

¹⁷ *Latinobarómetro 2007*, en: www.latinobarometro.org

Gráfica 3
Evolución de apoyo y satisfacción con la democracia en México



Fuente: Latinobarómetro 2007, en: www.latinobarometro.org

La Reforma del Estado y su afectación en el sistema electoral y al sistema de partidos: cambio en las reglas del juego

El punto central a retomar en este texto son los cambios que están sucediendo en el sistema político mexicano, pero sobre todo a nivel de régimen, los cuales han sido hasta ahora más de índole electoral y llevan implícitos una modificación al sistema de partidos.

Para ello, al seno del Congreso de la Unión se propuso y aprobó una ley ex profeso para rediseñar el andamiaje normativo mediante la denominada Ley para la Reforma del Estado, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 13 de abril de 2007. Las materias prioritarias y susceptibles de ser modificadas son:¹⁸ I. Régimen de Estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial. Sin duda que dentro de estos cuatro grandes acápites están contenidos los principales problemas referenciales del debate mexicano, pero en la misma ley aprobada se señala como un año el tiempo perentorio de vigencia. Pero el lograr tal envergadura fue puesta en duda por conocidos especialistas, como el politólogo italiano

¹⁸ Ley para la Reforma del Estado, artículo 12, publicada el 13 de abril de 2007, México.

Giovanni Sartori: “concretarla sería un récord y ameritaría una medalla olímpica”.¹⁹

Estas declaraciones del politólogo florentino propiciaron un revuelo entre los principales actores políticos, impulsores de la reforma. El coordinador del PRI en el Senado, Manlio Fabio Beltrones, dijo por ejemplo que “la duda de Sartori proviene del fallido proceso de Reforma del Estado que encabezó en 1997 en Italia”, pero que esperan complementar la reforma en el año que se pusieron de plazo.²⁰

Las modificaciones al sistema electoral

No sin algunas dificultades los legisladores empezaron a plantear dentro del marco de esta serie de reformas, concretamente dentro del punto II de la Ley para la Reforma del Estado, adecuaciones al sistema electoral y de partidos. Después de serios debates entre actores políticos y grupos de poder nacionales, la reforma constitucional en materia electoral fue aprobada por una significativa mayoría en ambas cámaras del Congreso y por 30 congresos locales.

¹⁹ Giovanni Sartori, “La crítica de Sartori desata debate”, *El Universal*, véase en: www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 9 de diciembre).

²⁰ *Ibidem*, periódico *El Universal*, jueves 12 de abril de 2007, en: www.eluniversal.com.mx.

Fue promulgada en el decreto de fecha 13 de noviembre de 2007, firmado por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en la misma fecha. Su entrada en vigor se dio un día después. A raíz de ello, en el mismo decreto se estableció un plazo de 30 días, contados después de su publicación, para que el Congreso haga las adecuaciones a las leyes secundarias. El 11 de diciembre de 2007, luego de haberse aprobado una semana antes por el pleno del Senado, la Cámara de Diputados aprobó por 351 votos a favor y 86 en contra (17 de Convergencia por la Democracia, 11 del Partido del Trabajo y 43 del Partido de la Revolución Democrática) el dictamen del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En el Cuadro 1 se detallan los principales puntos considerados en el nuevo código electoral.

Sin duda los cambios sustanciales en la normatividad mexicana han sido los del sistema electoral. La mayoría señala como la pauta inicial de estos cambios la reforma electoral de 1977, encabezada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, que, a decir de Jacqueline Peschard,²¹ ex consejera general

del IFE, “buscó darle vitalidad a los comicios, abriendo nuevos espacios de participación institucional y de representación política”. A partir de ahí, y a medida que iba aumentando la competencia electoral, la necesidad de implementar otras reformas se hacía evidente. A la reforma de 1977 le sucedieron otras (1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2005), y aunque varias de ellas han resultado en su momento con un gran consenso por su alcance democrático, no han sido terminales. Y es que a decir de Lorenzo Córdova Vianello

[...] si algo hemos aprendido en materia electoral es que, si hay algo definitivo es que no hay reformas electorales definitivas, y las normas que regulan esta materia deben de estar en permanente revisión y adecuación a la dinámica vida político-electoral.²²

Y los dos últimos procesos federales (2000 y 2006) demostraron la necesidad de adecuar las reglas del juego electoral en varios aspectos: financiamiento de partidos, precampañas y duración de las campañas, acceso a medios y modalidades de la comunicación electoral, entre otros. El nuevo Cofipe, aprobado por el

Cuadro 1
Principales aspectos que regula el nuevo Cofipe

<i>En general la adecuación de las normas legales se da en materia de:</i>
• Nuevas obligaciones de transparencia y acceso a los ciudadanos a su información.
• Las referidas a la vida interna de los propios partidos y las facultades que en la materia establece la Carta Magna para las autoridades electorales.
• La integración del Consejo General del IFE y sus nuevas facultades en diversas materias.
• La existencia, de rango constitucional, de la Contraloría Interna del propio IFE, así como la creación de un órgano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ubicado orgánicamente como parte integrante del IFE, con autonomía de gestión.
• Las normas que habrán de regular los procedimientos sancionatorios de infracciones.

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹ Jacqueline Peschard, “Hasta dónde ha llegado la reforma electoral”, *Etcétera*, www.etcetera.com.mx (fecha de consulta: 5 de diciembre de 2007).

²² Lorenzo Córdova Vianello, *Nexos*, octubre de 2007, p. 10.

Cuadro 2

<i>Ejes rectores</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El nuevo modelo de acceso de partidos y autoridades electorales a la televisión y la radio.
<ul style="list-style-type: none"> • Un nuevo financiamiento público a los partidos políticos que deberá producir, a partir de las elecciones intermedias de 2009, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en campañas electorales.
<ul style="list-style-type: none"> • La renovación escalonada de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del IFE.
<ul style="list-style-type: none"> • Un conjunto de cambios que habrán de fortalecer la autonomía y capacidades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la transparencia de su información y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público utilizado para organización y desarrollo de los procesos electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en los contenidos del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Congreso de la Unión este mes de diciembre, contiene los siguientes ejes rectores.

Los principales cambios al sistema de partidos

Un régimen político definido como democrático dice representar la diversidad de creencias y valores de una sociedad plural, en la cual, como consecuencia de esta pluralidad, se da una natural partición que da origen a los partidos políticos, los que se llaman así porque son partes, a decir de Giovanni Sartori.²³

Quando sostenemos que el disenso y la diversidad son buenos para el cuerpo social y para la ciudad política, se da por supuesto que la ciudad política está compuesta, e incluso está bien que así sea, de partes. Y esas partes que llamamos partidos, se han afirmado históricamente en virtud de ese supuesto.

Por el contrario, a la definición de partido se superpone otra, la llamada camarilla o de facción, según lo descrito por los ingleses Edmund Burke y Bolinbroke (1733-1734). Al respecto el primero dijo que: “partido es un cuerpo de personas unidas para promover, con su común compromiso, los intereses nacionales a partir de un

²³ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica*, Taurus, España, 2001, p. 23.

específico principio sobre el que todos están de acuerdo”. De esta forma, Burke diferenciaba el carácter ideal del partido sobre el de la facción, ya que las facciones representan sólo

[...] una lucha mezquina e interesada por la conquista de puestos y de remuneraciones, mientras que los partidos son honorables conexiones necesarias para el pleno cumplimiento de nuestro deber público.²⁴

Está claro que a los partidos, por su condición política, no se les puede evaluar por su calidad moral o ética, pero sí por el resultado que sus acciones provocan. El sistema de partidos en México se ha estabilizado en su número, estamos entre el pluralismo limitado descrito por Giovanni Sartori (el cual está compuesto por cuatro o cinco partidos que cuentan en el espectro político), y el tripartidismo expuesto por Soledad Loaeza.²⁵ Al respecto Mauricio Merino comenta:

Hoy tenemos un régimen de partidos consolidado, que hace 11 años estaba todavía en construcción. Si algo produjo nuestra transición a la de-

²⁴ Para un mayor estudio acerca de este tema véase: Jaime Cárdenas Gracia, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de Divulgación y Cultura Política, núm. 8, IFE, México, en: <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx>.

²⁵ Al respecto véase Soledad Loaeza, “El tripartidismo un arreglo inestable”, en: Labastida y Camou Antonio (coords.), *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*, UNAM/ Siglo XXI Editores, México, 2001.

mocracia fue, precisamente, ese cambio central en la historia política mexicana: pasamos de un sistema que se fraseaba en singular, a un régimen en el que varias fuerzas políticas compiten en condiciones de equidad por los puestos públicos, y que han asentado una nueva distribución de la representación legislativa y de los gobiernos en todo el país.²⁶

Las reformas contenidas en el proyecto de Cofipe, aprobado por el Congreso, marcan reglas muy claras para la formación de nuevos

partidos. En el Cuadro 3 se describen los cambios al sistema de partidos más significativos de la reforma.

Los puntos que han focalizado los cambios al sistema de partidos son básicamente los referidos al nuevo diseño de las coaliciones electorales. Se parte del hecho de que los votos que obtenga cada partido se contabilicen en forma particular para cuestiones de prerrogativas de representación y financiamiento, pero se sumen al candidato cabeza de la coalición; el diseño anterior de coaliciones electorales precondicio-

Cuadro 3
Modificaciones al sistema de partidos

<ul style="list-style-type: none"> • Se propone la adecuación de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, ello con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucional que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley.
<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo al artículo 6 de la Carta Magna, se propone establecer un nuevo capítulo en el que se contienen las obligaciones de los partidos políticos en esa materia, la forma en cómo los ciudadanos accederán a la información de los partidos y aquella no será pública, por ser confidencial o reservada, o bien porque atañe de manera directa a las decisiones de estrategia política o electoral que cada partido adopta.
<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la creación de nuevos partidos adecuarse a las disposiciones constitucionales en lo que hace a la no intervención de organizaciones gremiales, o de otra naturaleza, ajenas al sistema de partidos. A fin de que dicho sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años... se propone que la apertura del proceso respectivo se realice cada seis años, en el año posterior al de la elección presidencial.
<ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales tendrán la obligación de ceñir su intervención en los asuntos internos de los partidos a lo que señale la norma legal, así como la obligación que la norma máxima impone a los ciudadanos afiliados a los partidos políticos de agotar las instancias internas de solución de conflictos antes de acudir a la autoridad electoral para la protección de sus derechos.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.
<i>Coaliciones electorales</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilizar al máximo los requisitos y trámites para la formación de coaliciones electorales, acompañando esas medidas del necesario respeto a la voluntad de los ciudadanos.
<ul style="list-style-type: none"> • Que cada uno de los partidos coaligados aparezca en la boleta con su propio emblema, y que los votos se sumen a favor del candidato de la coalición y cuenten, por separado, a favor de cada partido. En consecuencia, los partidos coaligados deberán registrar, por sí mismos, listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y a senadores por el mismo principio.

Fuente: Elaboración propia con base en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁶ Mauricio Merino, "Reconstruir la confianza en el IFE", *El Universal*, 5 de diciembre de 2007, en: www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 10 de diciembre).

naba porcentajes posibles que se deberían fijar de manera anticipada, es decir, se especificaban posibles porcentajes para cada uno de los partidos coaligados, lo que repercutía tanto en su probable número de espacios plurinominales a adquirir, como en su financiamiento.

Estos cambios han provocado reacciones en ciertos actores políticos que no están de acuerdo con los mismos. Por ejemplo el ex senador Porfirio Muñoz Ledo afirmó que:

[...] los sucesos (las modificaciones al esquema de coaliciones) hacen tambalear a todo el edificio de la Reforma del Estado, en el que tantos y tantos estamos embarcados de buena fe, impulsando el debate público haciendo avanzar las genuinas negociaciones. Parece ahondarse así el abismo entre los intereses de unos cuantos grupos y las necesidades del país.²⁷

El analista Alberto Aziz Nassif comenta que:

[...] los partidos pequeños calculan que las nuevas reglas les van a quitar una parte del negocio, porque va a cambiar el paraguas de las coaliciones que los mantenían protegidos y les daban vida artificial. A pesar de ello la reforma les otorga la llamada cláusula de la “vida eterna”, con lo que podrán seguir dentro del juego, si logran el 1 por ciento de los votos, ya que sus socios mayores les completarán el resto para tener el 2 por ciento necesario.²⁸

La regulación de las precampañas y las campañas electorales en la reforma electoral

Dentro de todos los aspectos modificados en la reforma electoral, el concerniente a la reglamentación de las precampañas y la disminución del tiempo de las campañas fueron de los que alcanzaron los mayores consensos. Duran-

²⁷ Porfirio Muñoz Ledo, “Los reclutas electorales”, *El Universal*, 7 de diciembre de 2007 (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2007).

²⁸ Alberto Aziz Nassif, “El ciclo permanente: conflicto y reforma”, *El Universal*, 11 de diciembre de 2007 (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2007).

te los dos procesos electorales en comento (2000 y 2006) se presentaron fenómenos relativamente nuevos en la política mexicana: la existencia de precampañas al interior de los partidos políticos, las cuales no estaban reglamentadas en ninguna ley. Casos como el del precandidato Vicente Fox y Roberto Madrazo en 1999 fueron de los más visibles, pero parecidas circunstancias se repetían a lo largo del territorio nacional. Las consecuencias eran visibles: largos periodos de precampaña en donde se reproducían circunstancias al interior de los partidos, en situaciones semejantes en gasto en publicidad al de las campañas formales, estipuladas en el Cofipe. Los tiempos de uno y otra se sumaban y prácticamente se presentaban casi dos años de campaña permanente por parte de los partidos, con las repercusiones financieras y sociales que esto conllevaba. Los contendientes necesitaban grandes flujos de capital para solventar el gasto de las largas precampañas y después de las campañas. Ante ello, casos como el del empresario Carlos Ahumada y su financiamiento al PRD, de los Amigos de Fox y de Pemex con el PRI, son paradigmáticos por evidenciar la necesidad de los partidos políticos y sus candidatos de allegarse recursos para estas actividades.

Ante tal problemática la mayoría de los partidos plantearon de una u otra forma la necesidad de corregir los vacíos legales en materia de precampañas, y de reducir la duración de las campañas formales. Prácticamente todos lo tocaron de una u otra forma en su propuesta. Hablaban de la necesidad de regular las precampañas, definir las y establecer el periodo de duración. De la misma forma, el cómo de su financiamiento es otro aspecto que quedó regulado. Respecto a las campañas políticas, las propuestas también son coincidentes en el objetivo de acortar su duración, y así quedó reflejado en la reforma de septiembre pasado. En el Cuadro 4 se describen sucintamente los puntos principales de la reforma electoral en este rubro.

Haciendo un breve análisis de lo propuesto y lo aprobado por el Congreso de la Unión, y posteriormente por los congresos de los estados al ser ésta una reforma constitucional, se puede apreciar que entre lo propuesto por los

Cuadro 4
Las precampañas y campañas según la reforma constitucional

<i>Tipo de elección</i>	<i>Duración de las precampañas y campañas de acuerdo a la reforma</i>
Precampañas	- Su duración no podrá exceder las dos terceras partes de las campañas: 60 días en el caso de presidente de la república y 45 en el caso de diputados.
Presidencial	- Antes de la reforma, la campaña duraba 186 días. - Con la reforma durará un máximo de 90 días.
Senadores y diputados	- 90 días para el proceso electoral en que se elija presidente de la república. - 60 días en el proceso de elecciones intermedias para la renovación sólo del Congreso de la Unión.
Elecciones estatales: gobernador, diputados locales y ayuntamientos	- Se homologan los tiempos con los de las campañas federales: para el caso de gobernador no podrán exceder de 90 días, y 60 días para los diputados.

partidos políticos y lo aprobado, hay un marcado consenso acerca de cómo deben darse los futuros procesos electorales.

Comentarios finales

Como se ha podido apreciar, el régimen político ha cambiado en México de manera gradual, principalmente, porque los comportamientos de las estructuras decisionales que dan vida a las estructuras del sistema político seguían siendo las mismas que en la época del partido hegemónico, sólo que han cambiado en sus roles de autoridad, pero siguen teniendo poder bajo los mismos rasgos de valores y creencias y, sobre todo, actuando bajo las mismas normas y reglas del juego. Y esto era así para todos los componentes de la comunidad política, incluyendo a los ciudadanos. Esto también ha dificultado la cimentación en la creencia de que un régimen que se desarrolla en los valores democráticos es mejor que cualquier otro. Pero los reiterados conflictos en las estructuras decisionales suelen desencantar el ánimo de los ciudadanos hacia la democracia misma, como quedó evidenciado por el *Informe de Latinobarómetro 2007*.

Pero toda crisis es una oportunidad para solucionar grandes males, y la vivida por el siste-

ma político en sus reglas de competencia electoral fueron el aliciente para dar vida a las reformas que en dicha materia ha realizado el Congreso de la Unión. La misma reforma provocó el dimensionamiento del debate entre las partes, que de una u otra forma sintieron la necesidad de expresar su posición a favor o en contra de tales modificaciones, una derivación democrática *per se*. Aunque los diferendos en algunas materias alcanzaron denotada discrepancia, los acuerdos fueron mayores y con la reforma se trata de mejorar el sistema de partidos y las reglas de la competencia entre las partes.

Con esta reforma y las demás enmarcadas dentro del proceso de la Reforma del Estado, el andamiaje normativo que por tantos lustros dio vida al sistema político mexicano comienza a modificarse sustancialmente. El tiempo habrá de demostrar si estas adecuaciones fueron las mejores que se pudieron tomar, y qué tanto ayudaron a perfeccionar la democracia que se vive en la nación mexicana, pero sobre todo si éstas lograron acercar más a la ciudadanía con sus gobernantes, y si entre ambos se fortalece la relación virtuosa de mayor calidad de vida asociada con la democracia. Así el sistema político habrá realmente mejorado, al haber ganado también en gobernabilidad, después de sus sucesivas crisis de legitimidad.

Democracia directa a nivel local e iniciativas de reforma a nivel constitucional

MARÍA GUADALUPE MARTÍNEZ ANCHONDO

Introducción

En el contexto de la Reforma del Estado de la actual administración, retoma importancia el tema de la democracia directa, por ser uno de los puntos más discutidos, en el sentido de la necesidad de que exista un mayor acercamiento por parte de la ciudadanía a las grandes decisiones político-jurídicas que se toman en el país. Para que sea posible implementar un mayor grado de participación de la ciudadanía en su conjunto en temas de interés nacional, es necesario en primer lugar que dicha situación esté establecida en la Constitución política, así como implementar una ley en la materia en cualquiera de sus modalidades: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etcétera.

Este trabajo es la continuación de otras investigaciones de democracia directa que se han realizado en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), la finalidad es seguir la agenda legislativa en temas de interés general, actualizando el tema con nuevos datos y con distintos objetivos de análisis, como el elaborado por Alejandro Navarro,¹ enfocado al estudio del referéndum, por ser una de las figuras de democracia directa más usadas a nivel nacional e internacional.

En la primera parte de este documento se presentan generalidades sobre los conceptos elementales de la democracia directa: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, mecanismos de democracia directa (MDD) que han permitido, como las experiencias lo indican en varios países de América Latina, una participación más activa de la ciudadanía, descrito de manera general. En la segunda parte se analizan los MDD incluidos en las iniciativas presentadas en la LX Legislatura en la Cámara

¹ Alejandro Navarro Arredondo, *El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 13, diciembre de 2006, pp. 1-27. Otros estudios en el tema de MDD se pueden consultar en: www.congreso.gob.mx/cesop.

de Diputados, propuestos por los distintos partidos y en el contexto de la reforma política. En dichas iniciativas se buscan coincidencias y divergencias de los artículos propuestos para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente se analiza la experiencia a nivel nacional con énfasis en el ámbito local en el uso de mecanismos de democracia directa.

Generalidades y modalidades de mecanismos de democracia directa

En teoría política se consideran tres tipos de democracia directa que acompañan y complementan la democracia electoral: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El referéndum consiste en la participación del electorado en una decisión sobre la futura forma de Estado o en opinar sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente; es decir, se da cuando a través de un sistema de consulta ciudadana se impacta a las normas y los derechos fundamentales de un país como es su Constitución.²

De acuerdo con la definición de Norberto Bobbio:

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, CAPEL, Costa Rica, 1989, pp. 561-563.

(...) referéndum es un sistema de consulta mediante el cual el electorado opina, aprueba o rechaza una decisión del Poder Legislativo o en su caso de una Asamblea Legislativa. Se trata de una votación popular objeto de disciplina constitucional y, según sea mayor o menor la necesidad de la intervención popular, es *facultativo*, si bien dicha intervención puede faltar sin que haya consecuencias sobre el acto; el referéndum adquiere la naturaleza de *obligatorio* cuando la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.³

Cabe destacar que el referéndum es el principal instrumento de la democracia directa, puesto que mediante esta institución el pueblo participa por vía de la consulta o delibera cuando se tiene que decidir en un proceso.

Para ilustrar de una manera más precisa, en el Cuadro 1 se muestra una clasificación de los tipos de referéndum.⁴

Respecto al Cuadro 1, Marcos Ramos Osorio muestra en su texto los temas que tienen relación directa con el referéndum: de tipo constitucional, cuando se busca dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado; territo-

³ Norberto Bobbio y otros, *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 1347 y 1348.

⁴ http://www.gratisweb.com/emilio_velazco/Investigador-Escritor (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2007).

Cuadro 1
Tipos de referéndum

<i>Clasificación del referéndum por su eficacia normativa</i>	
Constituyente	Si se refiere a la aprobación de una Constitución.
Constitucional	Si se atiende a la revisión de una Constitución.
Legislativo	Si concierne a la revisión de leyes.
Administrativo	Si concierne a la revisión de actos administrativos.
<i>Clasificación del referéndum por su eficacia territorial</i>	
Nacional	Si se aplica a la totalidad del cuerpo electoral.
Local	Si se aplica sólo a una parte del cuerpo electoral en regiones, estados, provincias o municipios del país.
<i>Clasificación del referéndum por la mayor o menor necesidad de la intervención popular</i>	
Facultativo	Si dicha intervención puede faltar sin que ello tenga consecuencias sobre el acto.
Obligatorio	Si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto.

Fuente: Marcos Ramos Osorio, *Aportes para una teoría empírica electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

riales, cuando se trata de arreglar diferencias por delimitaciones geográficas; por su intervención, morales, cuando tiene que ver con cuestiones de tipo partidista, y tienen posiciones políticas diferentes en opiniones que versan en torno al aborto, divorcio, legislación del consumo de narcóticos y religión, entre otros; y temas de interés general, que se relacionan con las consultas populares, que van desde preguntar al electorado acerca de si se debe cambiar el sistema de medición o hacer cambio de horario de verano para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etcétera.

En un análisis comparativo de América Latina, Juan Rial clasifica el referéndum en dos tipos: obligatorios y facultativos. Los facultativos son divididos a su vez en “desde arriba” cuando el referéndum es propuesto por un órgano de gobierno, y “desde abajo” cuando es la ciudadanía quien lo propone. La otra clasificación de Juan Rial es en relación con su carácter vinculatorio en los resultados y obliga o no a las partes involucradas del proceso (vinculante o no vinculante).⁵

El concepto *plebiscito* deriva de la palabra “plebe”, es decir, que se convoca al pueblo para verificar una decisión pública de relevancia social. Este sistema de participación directa ex-

presa de manera fiel la posible voluntad de toda la población, asegurando así que las decisiones que posteriormente tome el gobierno se encuentren plenamente legitimadas por esta votación directa.⁶

En el Cuadro 2 se muestran las siguientes diferencias entre plebiscito y referéndum en cuanto a su origen y aplicación histórica.

La iniciativa popular, que resulta comparable con la consulta popular, no es un concepto definido de manera formal por la ciencia política; de ahí que sea un concepto ambiguo y poco claro. A diferencia del referéndum y del plebiscito, la iniciativa popular deviene cuando un conjunto de ciudadanos presiona a las instancias electorales y gubernamentales para que se consideren sus puntos de vista sobre una decisión política que ya se haya tomado o, en su caso, sobre una decisión pública que vaya a tomar el gobierno y de la cual se conocen plenamente los efectos que ésta tendrá en la sociedad.

La consulta popular es una forma de participación política que refuerza la democracia, pero su práctica, allí donde existe, es poco frecuente, por lo que sólo en parte se puede considerar como la fórmula para darle una mayor legitimidad al ejercicio del poder. En muchos casos

⁵ Juan Rial, *Instituciones de democracia*, *op. cit.*, p. 15.

⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 515.

Cuadro 2
Diferencias entre plebiscito y referéndum

	<i>Plebiscito</i>	<i>Referéndum</i>
Diferencias en cuanto a origen	Se origina en Roma para que las plebes adoptaran y votaran resoluciones que les permitieran preservar y mejorar sus intereses ante la clase patricia y el Estado romano.	Se origina en Suiza en el siglo XVI para que el pueblo diera indicaciones a sus representantes sobre el sentido en que debían gobernar.
Diferencias en cuanto a aplicación histórica	El plebiscito, independientemente de que emanara de una sola clase social, era de carácter creativo, pues creaba leyes y formulaba decisiones y resoluciones.	El referéndum, originalmente también era creativo, pero con su evolución en Estados Unidos y Francia, adquirió carácter confirmativo o repelente, pues sólo ratifica, aprueba o rechaza leyes o decisiones, pero no las crea.

Fuente: Marcos Ramos Osorio, *Aportes para una teoría empírica electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en: www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2007).

las consultas son excepcionales, constituyen una salida a crisis que no pueden ser resueltas por medios dictatoriales o de mayor conflictividad. Pero igualmente pueden ser utilizadas en contra de la democracia por un poder autoritario.

Como se observa, en los tres sistemas de democracia directa la clave es la participación ciudadana a través de los instrumentos que brinda el sistema electoral de la sociedad de que se trate; y sin duda alguna este tipo de democracia contribuye a fortalecer el sistema electoral previamente instaurado, ya que al utilizar sus instrumentos, medios y procedimientos, permite consolidar los propios procesos electorales. La práctica democrática directa puede ser un evento político sin que existan las condiciones de la democracia electoral.

Es importante destacar que los procedimientos o sistemas de la democracia directa permiten perfeccionar, profundizar y solventar de manera adecuada los problemas de legitimidad y gobernabilidad que pueden presentarse durante los años que transcurren entre un proceso electoral.

Una característica de los sistemas democráticos directos es que se realizan, como lo señala Robert Dahl, en sociedades de mercado donde el juicio moral sobre el ciudadano se establece como un principio de igualdad intrínseca entre los ciudadanos.⁷ De acuerdo con este autor, es

⁷ Robert Dahl, *La democracia*, Taurus, España, 1999, p. 76.

importante considerar que la democracia electoral directa puede convertirse también en un elemento de crítica a la democracia representativa. Al respecto dice textualmente Dahl:

{...} bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia. Delegan autoridad no sólo en sus representantes electos, sino también, por un camino aún más indirecto e intrincado, en administradores, burócratas, funcionarios, jueces, y organizaciones internacionales, que son todavía más lejanas.⁸

Para Sartori, el referéndum es un instrumento de la democracia directa, puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, pero tampoco tiene facultades para efectuar la acción sobre la que ha decidido. En consecuencia el referéndum en algún sentido permite conciliar la democracia directa con la indirecta.⁹

Por su parte, Mauricio Merino señala que la democracia directa,

[...] es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y a su vez se define la democracia indirecta o representativa; es la que el pueblo

⁸ *Ibid.*, p. 131.

⁹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2006, pp. 122.

no gobierna pero elige representantes para que gobierne.¹⁰

La democracia directa está basada en las ideas de Rousseau originadas en el predominio de la voluntad general para tomar las grandes decisiones de carácter social.¹¹ De acuerdo con lo anterior, se entiende que la cooperación entre gobierno y sociedad civil es fundamental para que pueda existir la participación de la ciudadanía, con los términos previos descritos. Dentro de sistemas democráticos directos, se habla como denominación común de la participación ciudadana, expresada ésta a través de las siguientes figuras: plebiscito y referéndum.

Daniel Zovatto considera que la participación política es mediante el ejercicio del voto directo y universal como mecanismo de democracia directa. Sin embargo, su objetivo no es la elección de sus gobernantes en sí mismo (Ejecutivo, Legislativo), sino la razón primordial es involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.¹²

Experiencias de mecanismos de democracia directa en América Latina

La pluralidad conceptual y terminológica de los mecanismos de la democracia directa divergen en la escala latinoamericana, sin embargo se revisará en las constituciones locales como denominan los términos plebiscito, referéndum, consulta popular. Dichos términos son los más utilizados en el mismo sentido conceptual.

- En México durante años se ha tratado de mantener un régimen político estable intentando solventar los problemas de carácter social y económico, así como de desarrollo institucional. El discurso de la

¹⁰ Mauricio Merino, "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1995, pp. 19-20

¹¹ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Edimat Libros, España, 2004, p. 42.

¹² Daniel Zovatto G., *La reforma política electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias*, en: www.observatorioelectoral.org/biblioteca (fecha de consulta: 23 de octubre de 2007).

governabilidad aparece a fines de los años sesenta, ante el afán de detener una gran demanda popular en el ámbito político, resultado de una modernización de las estructuras económicas y sociales. Se sostenía por aquellos años que la capacidad del gobierno para asegurar la estabilidad y el orden era lo importante y no el régimen político, ya que éste gozaba de estabilidad.

- Posterior a la guerra fría surgió, a mediados de la década de 1970, el discurso liberal bajo una nueva forma, la defensa de los derechos humanos, que se expandió y fue dejando sin base legítima al *autoritarismo*. Como alternativa el retorno de la democracia representativa fue la tendencia. En América Latina esta inclinación cobró cada vez mayor importancia ante el autoritarismo de los gobiernos, de ahí la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa con la finalidad de buscar mayor participación ciudadana ante la crisis de representatividad, además de corregir los altos niveles de corrupción en la clase política.
- De esta manera los mecanismos de democracia directa fueron promovidos por diferentes sectores: ONGs, formadores de opinión y por sectores político-partidistas que vieron con dificultad acceder al gobierno en el corto plazo.

El resultado de este proceso evolutivo fue que a fines de 1990 trece países de América Latina regularan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Sin embargo, sólo algunos países han hecho frecuente el uso de estos mecanismos (Uruguay y Ecuador), pero con resultados diferentes.¹³ Cuatro países de América no contemplan en sus constituciones MDD (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México). Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen, nunca los han empleado.

¹³ www.observatorioelectoral.org/biblioteca (fecha de consulta: 23 de octubre de 2007).

El referéndum más reciente en América Latina fue en Venezuela. Los venezolanos rechazaron las propuestas en la consulta del domingo 2 de diciembre de 2007; un poco más de 50% de los votos en contra de la reforma constitucional propuesta por el presidente Hugo Chávez. La primera derrota electoral en nueve años que el mandatario recibió, de su propuesta para reformar 69 artículos de los 350 de la Constitución de 1999, que le daba el marco legal para instaurar el socialismo, y que permitía su reelección continua cada siete años, además del aumento a sus poderes presidenciales.

Posterior a los resultados, Chávez señaló: "...la población erró, Venezuela no está lista para un proyecto socialista".¹⁴ Ante el autoritarismo la población tuvo la oportunidad de poner alto a los excesos del poder representativo en los tiempos actuales, de limitar la ineficiencia de la gestión de gobierno y las deficiencias en política pública. El "no" en las zonas más populares, el no con el abstencionismo, el no a la reelección indefinida de Chávez, el no a los desajustes económicos que elevaron peligrosamente la inflación, éstos fueron algunos puntos que minaron el poder y que terminó en un alto a través del referéndum. En esta ocasión Hugo Chávez, quien fue elegido democráticamente por más de 7 millones de votos, perdió 3 millones en el referéndum del domingo 2 de diciembre de este año.

El problema de la democracia representativa surge en el acto de *delegar* y supone el acto de dejar las decisiones en manos de los representantes y dejar de lado la *participación ciudadana*, pero cuando se le consulta como en esta ocasión en Venezuela, la población rechaza la modificación constitucional.

Iniciativas de reforma a nivel constitucional en la LX Legislatura

La *democracia directa*, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las constituciones que han regido a

¹⁴ *El Universal*, 4 de diciembre de 2007, p. A4.

través de la historia de nuestro país; sin embargo, se encontró que en fecha 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, donde el Congreso tenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a las bases siguientes:

[...] 2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Dicha disposición fue derogada a través de una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce, entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta.¹⁵

Rosa María Mejía describe algunas iniciativas realizadas en diferentes legislaturas, así como en un municipio y en el Distrito Federal:

- 1946 y 1988. Iniciativas de ley del Partido Acción Nacional (PAN) para incluir en los artículos 115 y 116 constitucionales la figura del referéndum, así como de la iniciativa popular y revocación del mandato.
- 1992. Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para instituir la figura del referéndum ratificatorio propuesto, entre otras cosas, por la firma del Tratado de Libre Comercio.
- 1993. Plebiscito ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal impulsado por el PRD, realizado a través de tres preguntas en las cuales tenían que contestar sí o no.

¹⁵ Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), "Servicio de investigación y análisis, democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular", Cámara de Diputados, noviembre de 2007, pp. 121 y 122. Documento disponible en: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

- 1994. El ayuntamiento municipal de Durango promulgó, a través del Bando Municipal, la incorporación de las figuras de plebiscito, iniciativa popular, afirmativa *ficta*, voz ciudadana en las sesiones de cabildo, derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación de los programas anual de obras y servicios públicos.
- 2001. El gobierno del Distrito Federal realizó en febrero una consulta para conocer la opinión de la ciudadanía en relación con el cambio de horario de verano.

nado de la República, se llevaron a cabo una serie de foros y propuestas concretas, con la finalidad de establecer los principales cambios que necesitan implementarse en nuestro sistema jurídico-político, destacando en el rubro electoral la participación ciudadana en sus distintas modalidades. Es así que de la sección de propuestas presentadas por los partidos políticos, se extrae de forma textual la forma en que ellos presentan sus ideas sobre el tema.

El siguiente estudio comparativo abarca las iniciativas de la LX Legislatura, considerando 11 propuestas. El interés de los legisladores de proponer iniciativas relacionadas con la democracia directa dentro del contexto de la Reforma del Estado, retomó interés por haber sido uno de los puntos más discutidos, en el sentido de la necesidad de que exista un mayor acercamiento por parte de la ciudadanía a las grandes

Reforma del Estado

Dentro del contexto de la realización de la Ley para la Reforma del Estado, a iniciativa del Se-

Cuadro 3
Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado

<i>Partido político</i>	<i>Propuestas para modificar los artículos constitucionales</i>
PAN	a) Sistema electoral. (...) 6. Incorporar las figuras de referéndum y plebiscito.
PRD	<i>Participación ciudadana</i> 39. Elevar a rango constitucional la democracia participativa, así como elaborar la Ley Federal de Participación Ciudadana. 40. Establecer los instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. 41. Garantizar la participación ciudadana en los procesos de planeación y evaluación de las políticas públicas.
Propuestas de Convergencia	<i>II. Democracia y sistema electoral</i> <i>Democracia y participación ciudadana</i> 29. Expedir cuanto antes la Ley de Participación Ciudadana para instrumentar la democracia directa, con mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, mismos que deben ser elevados a rango constitucional. 30. Facultad ciudadana de revocar el mandato, mediante referéndum, a funcionarios públicos electos de cualquier nivel que resulten ineficientes, corruptos e incumplidos. 31. Instaurar los mecanismos de contraloría social.
Propuestas del Partido del Trabajo	Tema 2. <i>Democracia y sistema electoral</i> III. Por un modelo de democracia representativa y participativa: incorporar a la Constitución política las figuras de democracia directa y semidirecta, como las siguientes: 3.1 El presupuesto participativo; 3.2 La revocación de mandato; 3.3 La afirmativa ficta; 3.4 La auditoría social; 3.5 El gobierno comunitario como cuarto nivel de gobierno; 3.6 Iniciativa popular; 3.7 La declaración patrimonial pública y auditable de servidores públicos y representantes populares; 3.8 La gestión y autogestión social; 3.9 El referéndum; 3.10 El plebiscito; 3.11 El derecho a la audiencia pública; 3.12 La consulta ciudadana; 3.13 La licitación abierta de las obras y adquisiciones públicas; 3.14 El derecho a la voz ciudadana en los cabildos.

Fuente: www.leyparalareformadelestado.gob.mx (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2007).

Cuadro 4

Comparación de las iniciativas de reforma a los artículos de la Constitución en la LX Legislatura

Artículos	<i>Propuestas de Reforma a los Artículos de la Constitución Mexicana</i>
35	Para este artículo se presentaron seis iniciativas que coinciden, en la propuesta de las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Dos iniciativas únicamente exponen incluir dos figuras, referéndum y plebiscito. Dos iniciativas, las dos incluyen: “en los procesos de participación ciudadana”, cita, la igualdad de oportunidades, finalmente, hace referencia a incluir, “iniciar leyes o decretos”, como prerrogativas del ciudadano. Una de las iniciativas, cita “mecanismos de participación ciudadana”.
36	En cuatro de las iniciativas, coinciden en su propuesta, ya que refieren que los ciudadanos participen en los procesos de plebiscito y referéndum. En otra de las iniciativas, adiciona únicamente “participación ciudadana”, sin mencionar específicamente las figuras del presente estudio.
40	En tres iniciativas coinciden en adicionar una república “participativa”, en otra se adiciona un párrafo más, refiriendo que la democracia la llevarán a cabo los ciudadanos mediante las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Siendo así el encargado el IFE.
41	En dos iniciativas hacen referencia al IFE, como órgano autónomo para hacerse cargo de organizar los procesos de referéndum y plebiscito. En la que tendrá la obligación de comunicar los resultados a los Poderes de la Unión y a los ciudadanos. En cuanto a las materias que se considera no deben de incluir en un plebiscito o referéndum: la tributaria o financiera, tratados, convenios y acuerdos internacionales (política exterior). Incluyendo dos materias más: seguridad nacional y expropiación.
71	En relación con este artículo señalan en dos iniciativas presentadas: “el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde”: difiriendo una propuesta de otra, en cuanto a la cantidad requerida el número de firmas, la primera, propone, que por lo menos sea la firma de 50 mil ciudadanos y la segunda iniciativa, refiere un número superior al 0.1% del padrón electoral.
73	En seis iniciativas coinciden, en adicionar un párrafo, al señalar la expedición de una ley referente a las figuras de participación ciudadana, sólo que cambia en que cada uno lo propone en diferentes párrafos, es decir, incisos.
74	Dos iniciativas coinciden, adicionando un inciso, el cual en el texto vigente está derogado, y las propuestas citan que la Cámara de Diputados puede convocar a referéndum, en excepción de las siguientes materias: designación de presidente de la república interino, provisional o sustituto; al régimen interior del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras; juicio político; declaración de procedencia; y leyes tributarias.
99	La iniciativa (3), hace referencia a las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, la cual se adiciona en el mismo inciso, “así como en materia de participación ciudadana”, concuerda con la iniciativa (6), que expone que las impugnaciones en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular a diferencia de que esta propuesta sí menciona a la letra las distintas figuras de participación ciudadana.
115	En este artículo cita que los estados adoptarán para su régimen interior y la forma de gobierno, “democrático y participativo”. Una iniciativa, adiciona que los ciudadanos ejercerán las figuras de democracia participativa, tanto en el ámbito estatal como en el municipal.
116	Entre tres iniciativas coinciden en adicionar un párrafo, que propone que el Congreso de cada entidad federativa establezca mecanismos para la participación ciudadana en asuntos públicos, por medio de las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, coincidiendo con otra iniciativa, que cita lo mismo, sin embargo, difiere en que esta propuesta cita como base el artículo 41 constitucional.
122	La única propuesta para este artículo, que adiciona un inciso el cual describe “expedir leyes en materia de referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular”, coincidiendo con las propuestas del artículo 73.
135	La iniciativa en este artículo describen una adición, en la que presenta, que cuando la Constitución tenga adiciones o reformas se realizará un referéndum, siempre y cuando lo disponga la ley reglamentaria y que las reformas o adiciones que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito. En otras propuestas se expone que cuando se presente derogación, adición o reforma a la constitución, el referéndum será de manera obligatoria, cuando tengan que ver con: las garantías individuales, los derechos políticos, la soberanía nacional, recursos naturales, la división de poderes, y la forma de gobierno. Y a su vez el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y su respectiva aprobación. En una iniciativa más a diferencia de las anteriores mencionadas, expone únicamente, que se requerirá de ser aprobada por la figura de referéndum, las reformas a la Constitución del país.

Fuente: Se tomaron datos del estudio de Mayeli Miranda Aldama y Alma Arámbula Reyes, *La Reforma del Estado: iniciativas y minutas de reformas constitucionales de la LX Legislatura*, Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), junio, 2007, pp. 166-172.

decisiones político-jurídicas que se toman en el país.¹⁶

Análisis de la experiencia local en el uso de mecanismos de democracia directa

En el D.F. se realizó un plebiscito el 21 de marzo de 1993; la finalidad de éste era restaurar los derechos políticos. El contexto temporal fue posterior a los sismos de 1985. La inconformidad de la población por la forma en que se venía gobernando y administrando la ciudad fue en aumento. La demanda por la autonomía del Distrito Federal quedó en propuesta. La creación de un nuevo órgano de representación ciudadana fue rechazado por sus habitantes, debido a la poca legitimidad del gobierno. A pesar de ello surge la Asamblea de Representantes del D.F., un órgano que impidió que se restablecieran los derechos políticos de la ciudadanía, “el gobierno aparecía incapaz de implementar acciones locales independientes de las políticas impuestas en el nivel nacional.”¹⁷

En el periodo posterior al de Salinas, tres hechos importantes ocurrieron a finales de agosto de 1995: 1. Los resolucivos del congreso nacional del PRD, en los que se dejaban de lado las posiciones radicales y se optaba por el diálogo; 2. Los cambios en la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con la intención de llevar a cabo una reforma interna; 3. Los acuerdos entre el PAN y el PRD para emprender una reforma electoral.

En las preguntas hechas el 26 de febrero de 1995, como se muestra en el Cuadro 5, se observa un alto porcentaje. Sin embargo, en lo relativo al Congreso hay un descenso; es decir, todavía se deja un margen para la democracia representativa y confianza en el Legislativo.

Por otro lado, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y a unos

¹⁶ Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia), de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis acerca de la Reforma del Estado: Iniciativas y minutas de Reformas Constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, Mayeli Miranda Aldama y Alma Arámbula Reyes, junio, 2007.

¹⁷ A. Ramírez Cuellar, “La reforma necesaria”, en *El Cotidiano*, núm. 54, México, mayo de 1993, p. 25.

días de la creación de la Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz en Chiapas (el 1 de marzo de 1995), se realizó una consulta nacional “por la paz y la democracia” en agosto, para medir el grado de fuerza política que aún tenían; el ejército zapatista lanza la convocatoria para conocer si continuaban como fuerza armada o si se integraban como fuerza política (para formar un partido). Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 6.

Con base en este cuadro, las respuestas a la primera y segunda preguntas tuvieron un alto porcentaje a favor, porque eran sobre la calidad de vida de la población, no dependían de quién hiciera la pregunta, el porcentaje siempre sería alto. En las preguntas 4 y 5 se observa una respuesta de 53% acerca de que el EZLN debía convertirse en una fuerza política independiente; en contraste con 48% de la ciudadanía, que opinaba que los zapatistas debían aliarse a otras organizaciones.

Sobre los resultados de la consulta anterior se puede decir que no hubo condiciones para traducirlas en hechos concretos: fue una baja participación (las expectativas fueron de una mayor participación, de dos a cuatro millones, y sólo acudió un millón); constitucionalmente no se encontraba sustentada. Todo quedó en un proceso montado en la sucesión presidencial.

En 1991 el PRI recompone nuevas alianzas con otros sectores y recupera electoralmente la ciudad: propone una nueva reforma política a través de la Mesa de Concertación, la cual, pese a la participación de todos los partidos (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN y PARM), no prosperó por las diversas posturas a la creación del estado 32 o la retención de facultades del presidente de la república para designar a las autoridades del gobierno capitalino. Esto condujo a la convocatoria de un plebiscito para: *a)* desatar la discusión de la Mesa, *b)* sacarla del espacio de las élites políticas y llevarla a la población en general. Las preguntas fueron: ¿Deben elegirse las autoridades del gobierno de la ciudad?, ¿Debe crearse un Congreso de diputados local?, y ¿Debe convertirse el D.F. en un nuevo estado de la federación? Los resultados se muestran en el Cuadro 7.

Cuadro 5
Consulta del 26 de febrero

<i>Planteamiento</i>	<i>Sí</i>	<i>Personas</i>	<i>No</i>	<i>Personas</i>
Juicio a Carlos Salinas por la crisis económica	96.68%	644 406	1.91%	12 711
Que el Congreso rechace paquete crediticio de Estados Unidos	80.56%	536 575	13.07%	87 049
Que el gobierno retome el diálogo en Chiapas	89.63%	598 496	7.09%	47 230

Fuente: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México", *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 54.

Cuadro 6
Consulta Nacional por la Paz y la Democracia

<i>Núm.</i>	<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>No sé</i>
1	¿Estás de acuerdo en que las principales demandas del pueblo de México son: tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente?	97.4 %	1.5 %	1.1 %
2	¿Deben las distintas fuerzas democratizadoras unirse en un amplio frente ciudadano, social y político de oposición, y luchar por estas 16 demandas?	92.5 %	4.4 %	3.1%
3	¿Los mexicanos debemos hacer una reforma política profunda que garantice la democracia (respeto al voto, padrón confiable, organismos electorales imparciales y autónomos, participación ciudadana libre –incluida la no partidaria y la no gubernamental–, reconocimiento de todas las fuerzas políticas nacionales, regionales y locales, y equidad para todos)?	94.3 %	2.5 %	3.2%
4	¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política, independiente y nueva, sin unirse a otras organizaciones políticas?	53.2 %	37.2%	9.6%
5	¿Debe el EZLN unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política?	48.8 %	43.8%	7.4%
6	¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno?	93.0 %	3.6 %	3.3%

Fuente: *Época*, núm. 222, septiembre 4 de 1995, pp. 20-22, citado en: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México", *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 55.

Cuadro 7
Plebiscito ciudadano

<i>Preguntas</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Nulos</i>	<i>Abstención</i>	<i>Total</i>
Por el estado 32	66.9%	30.3%	1.28%	1.57%	331 180
Para elegir autoridades	84.8%	12.9%	1.14%	1.15%	330 812
Para Congreso de diputados locales	84.3%	13.2%	1.13%	1.41%	330 403

Fuentes: Rafael Morales Ramírez, "Plebiscito y consulta popular en México: tres experiencias", en: *Bien Común y Gobierno*, núm. 45, agosto de 1998, p. 53. Datos obtenidos de *La Jornada*, 22 de marzo de 1993; *Voz y voto*, núm. 2, abril de 1993; y *El Cotidiano*, núm. 54, mayo de 1993.

Del plebiscito anterior derivó la creación de los consejeros ciudadanos, acuerdo que logró el regente Manuel Camacho Solís y los partidos opositores en 1993. Si bien ésta fue una salida política menos costosa para enfrentar la democratización del D.F., el plebiscito sirvió para la discusión de su estatuto de gobierno, a partir de la firma, el 25 de julio de 1996, de reformas constitucionales importantes, entre las que destaca la reforma completa al artículo 122, que un año más tarde permitiría la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal. Esto demostró que los temas antes exclusivos de las élites políticas o del gobierno, ahora la ciudadanía era capaz de opinar y llevar a cabo formas de participación alternas.¹⁸

Existen otras experiencias como la del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en cumplimiento del artículo 15 de la Constitución mexicana, así como las de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del mismo estado, la cual expidió el Reglamento de Participación Ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen democrático y propiciar la colaboración de los vecinos en la solución de los problemas mediante consultas permanentes y propiciar una democracia más participativa.

En el Cuadro 8 se observan 23 estados de la república que hasta la fecha contemplan en su constitución local —en las leyes locales respectivas, incluido el D.F. que no tiene constitución— la figura jurídica del plebiscito. Son 24 los estados, incluido el D.F., que regulan en sus constituciones y/o en las leyes locales la figura jurídica del referéndum y en 18 estados la iniciativa popular. Los estados que no consideran ninguna de las tres figuras jurídicas de los instrumentos de la democracia directa son Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca.

Para que estas formas de participación ciudadana cumplan con su función para la que fueron creadas, es indispensable que tanto las autoridades federales como estatales y municipales impulsen y fortalezcan los programas de

educación cívica y cultura política que permitan arraigar en la ciudadanía los valores clásicos de la democracia: libertad, igualdad, fraternidad, tolerancia, pluralidad, diálogo, participación y legalidad.

Mientras que el referéndum se ha consagrado en las leyes como un instrumento de consulta popular regulado en muchas ocasiones a través de formas reglamentarias ex profeso, el plebiscito no ha tenido tal suerte: éste se utiliza de manera ocasional para tomar algunas decisiones políticas de trascendencia especial, en virtud de que no se encuentra regulado en la mayoría de las constituciones locales a nivel nacional, como a continuación referimos.

Como se observa, prácticamente más de la mitad de las entidades federativas en México contemplan en sus constituciones locales tres mecanismos de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular para dirimir situaciones políticas que no pueden ser solventadas por un proceso electoral regular o a través del Poder Legislativo. Doce estados crearon una ley de participación ciudadana local.

Las legislaciones respectivas establecen que los institutos electorales estatales son los encargados de diseñar y organizar los procesos de la democracia directa y que los tribunales electorales estatales resolverán las controversias o impugnaciones que el referéndum o los plebiscitos hayan generado. En otros casos los congresos locales, por ejemplo, tienen la posibilidad de recurrir al plebiscito para elegir nuevos municipios (Baja California, Chihuahua, Tlaxcala y Veracruz).¹⁹

Asimismo, se contempla la aplicación del referéndum para consultar leyes que expida el Congreso (Baja California, Chihuahua, Jalisco y Tlaxcala). También el Poder Ejecutivo local y los gobernadores pueden solicitar que se sometan a plebiscito las propuestas o decisiones de gobierno consideradas como trascendentes para la entidad; en este caso se destacan nueve entidades del país.

¹⁸ Rafael Vergara y Juan Antonio Le Clercq, “¿A dónde nos lleva la Reforma Política del D.F.?” en: *Bien Común y Gobierno*, núm. 25, diciembre de 1996, pp. 3-12.

¹⁹ Juan Manuel Hernández Licona, *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales, CEDIP, Cámara de Diputados, 2007, p. 57.

Cuadro 8

Cuadro comparativo de los medios de participación ciudadana en los estados de la república

<i>Entidades de la república</i>	<i>Plebiscito 1</i>	<i>Referéndum 2</i>	<i>Iniciativa popular 3</i>	<i>Otros ordenamientos locales que regulan las formas de participación ciudadana</i>
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Código electoral Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Baja California Norte	Sí	Sí	Sí	Ley de Instituciones y Procesos Electorales
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Ley Electoral del Estado Ley de Participación Ciudadana
Campeche	No	No	No	Ninguno
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral Ley de Participación Ciudadana Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
Colima	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Chiapas		No		Ninguna
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	Ley Electoral del estado
D. F. (no tiene Constitución)	----	----	----	Ley de Participación Ciudadana (prevé el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, entre otras.) Código Electoral del D.F.; Estatuto de Gobierno del D.F.
Durango	Sí	Sí	Sí	Código Estatal Electoral
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Guerrero	No		No	Ninguna
Hidalgo	No	No	No	Ninguna
Jalisco	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Ley Electoral del Estado Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado Reglamento interior del Tribunal Electoral del Estado
Estado de México	No	Sí	No	Ley Reglamentaria del art. 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Código Electoral del Estado; Reglamento Interior del Instituto Electoral; Reglamento de Participación Ciudadana de los municipios de: Álvaro Obregón, de Agangeo, Charapan, de Juárez, de los Reyes, de Morelos, de Nahuatzen, de Nurumán, de Queréndaro y de Santa Ana Maya.
Morelos	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
Navarrit	No	No	No	Ninguna
Nuevo León	No	No	No	Ninguna
Oaxaca	No	No	No	Ninguna
Puebla	Sí	Sí	Sí	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado
Querétaro	No	Sí	Sí	Ninguna
Quintana Roo	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	Ley de Referéndum y Plebiscito
Sinaloa	Sí	Sí	No	Ninguna
Sonora	Sí	Sí	Sí	Ninguna
Tabasco	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana, Ley Orgánica del Tribunal Electoral
Tamaulipas	No	No	Sí	Ley de Participación Ciudadana del Estado (prevé el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y otras).
Tlaxcala	Sí	Sí	No	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala (prevé los tres MDD y otras).
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. Código Electoral para el Estado
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Ley de Participación Ciudadana Ley Orgánica del Instituto Electoral

¹ Prevé el plebiscito en su Constitución local.

² Prevé el referéndum en su Constitución local.

³ Prevé la iniciativa popular en su Constitución local.

Fuente: Juan Manuel Hernández Licona, *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, CEDIP (Colección Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales), Cámara de Diputados, febrero de 2007, pp. 57.

En cuanto a la iniciativa popular destacan 20 estados (entre ellos las entidades de Chihuahua, Morelos y Veracruz), donde los ayuntamientos pueden expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares utilizando este sistema.²⁰

Las constituciones estatales en donde se contemplan las tres figuras de democracia directa son: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Lo anterior nos lleva a concluir que se están diseñando sistemas electorales municipales; sin embargo, sería necesario que la inclusión de instrumentos de democracia directa estuviera contemplada en la Carta Magna, para dar sustento jurídico a las constituciones locales y a las leyes reglamentarias.

Consideraciones finales

Las iniciativas presentadas básicamente en el primer año de ejercicio de esta LX Legislatura, siguen mostrando el interés de los legisladores en el tema, demostrándose en la serie de diversas propuestas constitucionales en artículos relacionados con la democracia directa –artículos 8, 35, 36, 39, 40, 41, 71, 73, 89, 99, 115, 116, 122 y 135–, hasta la propuesta de dos iniciativas a dos leyes en la materia.

Dentro de la realización de la Ley para la Reforma del Estado también se ha mostrado inquietud sobre el tema, siendo los partidos políticos de Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, los que de alguna forma plasman dichas propuestas, así como los lineamientos generales al respecto.

Son diversos los argumentos a favor y en contra de la democracia directa. En *Mehr Demokratie* se encuentra una extensa lista de argumentos a favor de la democracia directa como

²⁰ *Compilación Normativa Electoral 2000*, IFE, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y el Centro de Formación y Desarrollo, que tiene su corte a mediados del año 2000, CD.

se muestra a continuación: la democracia directa evita la desmotivación política de los ciudadanos; mantiene la soberanía popular en los periodos entre elecciones; adecua las instituciones a la evolución de la sociedad; los resultados de las decisiones políticas están más cercanos a las preferencias de los ciudadanos; mejora la gestión pública como control de los representantes políticos; es un catalizador de reformas electorales más justas; refuerza el parlamento y las instituciones representativas; da más poder real a los representantes electos; fortalece el sistema de partidos políticos; previene la violencia política; garantiza una menor centralización de las instituciones; permite decidir en temas específicos; disminuye el poder de influencia de grupos poderosos; es una válvula de escape en casos de *impasse* político.²¹

Entre las opiniones en contra de la aplicación de la democracia directa destacan: el debilitamiento del sistema de representación. La falta de información puede propiciar manipulación. Estos instrumentos pueden formar parte de estrategias de interés político partidista. Los actos que no se someten a estas consultas quedan en desventaja frente a los que sí lo hacen. También pueden constituir vetos populares dirigidos. Su organización y procesamiento es complicado en la medida del tamaño de la población y su dispersión geográfica. Adicionalmente son restringidos, ya que se agotan en un sí o en un no sin permitir matices y alternativas. Finalmente, pueden propiciar que se exacerbén los regionalismos.²²

En opinión de José Woldenberg, la democracia no es ajena a patologías de múltiples tipos: la indiferencia ciudadana (abstencionismo), la irresponsabilidad política (corrupción), la sobrecarga de expectativas y la atrofia institucional pueden cohabitar con la realidad democrática.²³ Por eso no es de extrañar que desde la década de 1980 en México se haya iniciado

²¹ <http://mehr-demokratie.de> (fecha de consulta: 6 de diciembre de 2007).

²² J. Moreno Collado, "Referéndum y democracia representativa", *Quórum III*, Segunda Época, año IV, núm. 31, noviembre-diciembre, Cámara de Diputados, 1994, pp. 15-17.

²³ José Woldenberg y Luis Salazar, *Principios y valores de la democracia*, IFE, México, p. 51.

de manera lenta y descentralizada, es decir, federalista, el recurrir a la democracia directa para evitar que los fenómenos antes descritos dañen los cimientos de la democracia representativa.

La experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, aconseja una utilización prudente de los mismos. De ahí la importancia de que la convocatoria de una consulta popular tenga

como requisito la libertad de expresión e información, la ausencia de manipulación de la opinión pública y la formulación clara e inequívoca de la(s) pregunta(s) que se desea someter a la consideración del cuerpo electoral.

Deben ser mecanismos dirigidos a perfeccionar y complementar la democracia representativa y no a buscar su debilitamiento o sustitución.

Descentralización y gobernanza dentro del proceso de Reforma del Estado en México

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Introducción

Desde hace más de una década se habla de la necesidad de reformar diversos preceptos legales que rigen el funcionamiento de los gobiernos locales en México. Con ese propósito se han presentado múltiples proyectos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Asimismo, el Congreso de la Unión, junto con otros actores interesados, ha promovido la celebración de diversos foros, seminarios y otros eventos para trabajar en ese sentido. Sin embargo, todos estos esfuerzos aún no han tenido los resultados buscados.

Por ejemplo, después de la reforma constitucional federalista del 23 de diciembre de 1999, se suscitaron al menos dos intentos de similar amplitud para modificar el marco normativo del federalismo mexicano.¹ No obstante, uno de ellos no se pudo concretar por completo y las modificaciones aprobadas por el otro representan sólo pequeños avances en materia de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.

En fechas recientes, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión dio a conocer una serie de propuestas en el eje temático federalismo, en el cual se abordan algunos aspectos centrales en materia de redistribución de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios; nada menos que los referidos a la descentralización política

¹ La Cámara de Diputados, en su sesión celebrada el 26 de abril de 2006, aprobó por mayoría de votos algunos puntos del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Fortalecimiento del Federalismo y de Puntos Constitucionales, por el cual se reformaron distintos apartados de los artículos 2, 31, 72, 115 y 116 de la CPEUM. El dictamen se refirió a un total de 12 iniciativas de reformas constitucionales. Por otra parte, el 20 de julio de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6º constitucional. Uno de los aspectos fundamentales de dicha reforma es la generalización de los sistemas electrónicos para que los gobiernos locales reciban preguntas de los ciudadanos, contesten las solicitudes y sean interpuestas las inconformidades en caso de negativa ante los órganos garantes de la transparencia y rendición de cuentas.

o *democratizadora*. El camino seguido por la CENCA busca establecer un régimen de *gobernanza* local diferente al que tenemos actualmente, para ello se pretende definir constitucionalmente una nueva asignación de recursos y delegar nuevas atribuciones a las autoridades locales. Se trata de un impulso dirigido a fortalecer los procesos de descentralización y democratización en los gobiernos locales.

Por lo anterior, el presente documento se enfocó al cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Realizar una revisión de la literatura y proponer un marco de análisis de las variables más importantes sobre la descentralización política, desde una perspectiva de *gobernanza* local.
2. Aplicar dicho marco conceptual a un estudio de caso: las propuestas federalistas de Reforma del Estado en México.

Se diseñó una interpretación teórica basada en la literatura relevante del tema (descentralización, *gobernanza* local y federalismo), y mediante una investigación de tipo documental se reconstruyó la trayectoria de estos temas en el proceso de Reforma del Estado que actualmente se implementa en nuestro país. El propósito es presentar y analizar las propuestas

de los partidos políticos en esta materia con el fin de aportar elementos para el trabajo legislativo.

Descentralización, democratización y *gobernanza*

La democratización a través de la descentralización política es una estrategia que ha sido adoptada frecuentemente por diversos países para establecer un nuevo régimen de *gobernanza* local.² La gestión pública bajo un régimen de

² De acuerdo con Anwar Shah, la *gobernanza* local es un concepto que se define de manera amplia como “la formulación y ejecución de acciones colectivas en el ámbito local, incluye las interacciones formales y jerárquicas que ocurren al interior de las estructuras del gobierno local, así como las normas y relaciones informales que derivan de las acciones conjuntas entre organizaciones de vecinos, redes comunitarias y gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones y entrega de servicios públicos”. Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006, p. 13. Al igual que Anwar Shah, otros autores han señalado que la presencia de una red extensa de organizaciones de la sociedad civil y entidades privadas que se encuentran inmersas en actividades públicas como la entrega de servicios sociales hace poco realista la perspectiva de tratar al gobierno local como una sola entidad. El reconocimiento de este concepto más amplio de *gobernanza* local es crítico para desarrollar un marco para el análisis de una gestión pública local cada vez más descentralizada y sometida a procesos de rendición de cuentas más rigurosos. Véase: Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; Rhodes, R.A.W.

gobernanza local incluye no sólo la transferencia de una gama de servicios del gobierno federal hacia el ámbito local, sino también la consolidación de derechos básicos de la ciudadanía como la creación de espacios para la participación democrática y la incidencia de la sociedad civil en la definición de planes de desarrollo local.

Hay tres perspectivas para analizar los modelos de *gobernanza*, así como las funciones y responsabilidades del gobierno local bajo este nuevo estilo de gestión pública: 1. Nueva gerencia pública (NGP), 2. Nuevo institucionalismo (NI), y 3. Teoría de redes. La perspectiva de NGP hace referencia sobre todo a modelos administrativos de mercado y a los instrumentos para entregar servicios públicos de manera eficiente y equitativa. La perspectiva del NI tiene que ver con las técnicas para atenuar deficiencias del aparato burocrático. La teoría de redes se refiere a los arreglos institucionales que se aplican, tanto modelos de mercado como técnicas tendientes a la prevención de fallas de gobierno.

Gobierno local como un creador de bien público: perspectivas de la nueva gerencia pública

La NGP generalmente se utiliza para describir la nueva cultura gerencial que sugiere alternativas estructurales u organizacionales que promueven la descentralización de funciones, el énfasis en el servicio al cliente, la rendición de cuentas y la introducción de técnicas administrativas de la iniciativa privada en el sector público. La NGP fue concebida por las democracias parlamentarias anglosajonas para mejorar la eficacia y eficiencia de su sector público. En la actualidad se ha convertido en un conjunto de doctrinas similares que domina la agenda de reforma administrativa de los países de la Or-

“Governance and Public Administration” en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Inglaterra, Oxford University Press, 2000; Gerry Stoker (ed.), *The New Management of British Local Governance*, Londres, Macmillan, 1999; Sue Goss, *Making Local Governance Work*, Nueva York, Palgrave, 2001.

ganización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que captura muchos de los cambios organizacionales y estructurales que han afectado las estructuras públicas de gobierno en muchos otros países.

Como señala Donald Kettl, la NGP ha recibido muchas connotaciones: visión, ideología e, incluso, un particular grupo de técnicas administrativas gerencialistas. La NGP es vista también como un conjunto sistematizado de pensamiento basado en ideas generadas en el sector privado e importado al sector público.³ En esencia, la NGP está empujando al sector público hacia el mercado. Los modelos tradicionales de organización basados en principios burocráticos, centralización y control jerárquico, están siendo reemplazados por un modelo empresarial basado en principios de mercado. La NGP asume que el sector público puede ser un creador de bienes públicos con criterios de eficiencia y efectividad cuando adopta ciertas técnicas administrativas.

Una de estas estrategias de Reforma del Estado que más se identifica en la literatura de la NGP es la *descentralización*. Dicha estrategia es considerada un medio para profundizar y perfeccionar la democracia, contribuir a la participación ciudadana, disminuir el aparato burocrático y hacer más eficiente la gestión pública. En el contexto latinoamericano existen varios autores que coinciden con esta visión “gerencialista” de los procesos de descentralización. Uno de estos autores es Allan Brewer Carías, quien señala a la descentralización como un producto de la democratización y a la vez como un instrumento para perfeccionar la democracia y asegurar la sobrevivencia del sistema político.⁴ Otro autor define a la descentralización como una tendencia instrumental para la liberación del potencial gerencial en las adminis-

³ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Washington, D.C., Brookings, 2000.

⁴ Allan Brewer Carías, “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, Conferencia dictada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo. El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, Lima, Perú, 27 al 29 de abril de 2006.

traciones públicas. Por ello, en América Latina esta perspectiva relaciona la Reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada como una serie de elementos de reorientación administrativa del Estado nacional.⁵

Cambio institucional para superar fallas burocráticas en el gobierno local

La premisa fundamental del nuevo institucionalismo es la que acepta que el mercado es imperfecto, es decir, que las propias condiciones de competencia no son las que permiten el “justo equilibrio” y que colateralmente generan ineficiencia. Por esta razón, no bastan los modelos de mercado para solucionar las fallas de gobierno. Se requiere de estructuras y normas que lleven a cabo las políticas de cambio organizacional; estas estructuras son las instituciones. ¿Qué entiende el NI por instituciones? De acuerdo con Douglass North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad; más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. En otras palabras, el rol fundamental de las instituciones es restringir la conducta humana para controlar la incertidumbre y con ello reducir las fallas del sector público.⁶

El NI asume que los tomadores de decisiones tienen que invertir tiempo y recursos para obtener información y, además, poseen capacidad limitada para procesar datos y formular planes. Por lo anterior, fundamentalmente se generan tres tipos de costos: 1. Costos de buscar y manejar información; 2. Costos atribuibles a la negociación y toma de decisiones; 3. Costos de monitoreo y cumplimiento de obligaciones. El éxito de una organización pública dependerá de la forma en que elimine o regule dichos

costos. Otra fuente importante de costos se encuentra en los problemas de información que favorecen el comportamiento oportunista entre los agentes, lo que causa una distribución desigual de los recursos; es decir, una parte se beneficia a expensas de la otra. De aquí surge la razón de ser de las instituciones como instrumentos para lograr certidumbre.

Resumidamente, el NI propone visualizar el problema del sector público como un problema de información. En este sentido habrá que entender que las agencias gubernamentales (gobiernos locales en nuestro caso) poseen cierta discrecionalidad para ocultar información a quienes rinden cuentas (a los ciudadanos), lo cual conduce a la ineficiencia, por lo que es necesario crear nuevos arreglos institucionales (mecanismos de regulación, de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas) para garantizar la eficiencia del gobierno local y democratizar la incidencia en las políticas públicas locales.⁷

Gobierno local como facilitador de redes de gobernanza

Derivado de las imperfecciones de las estrategias de mercado para generar mayor eficiencia en el sector público y de la rigidez de los mecanismos jerárquicos para controlar las fallas de gobierno, el modelo de redes ha avanzado como una alternativa posible para la gestión pública local. De acuerdo con Hugh Heclo, es poco creíble, si no imposible, que una política pública de determinada importancia pueda resultar del proceso de decisión de un solo actor individual. La formación e implementación de una política surgen, inevitablemente de la interacción de diversos actores.⁸

Como una aproximación a la *gobernanza*, el enfoque de red de políticas públicas subraya

⁵ Stephen Haggard, “La Reforma del Estado en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 11, junio de 1998.

⁶ Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

⁷ Walter Powell y Paul Dimaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Trad., Roberto Reyes Masón, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

⁸ Hugh Heclo, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

la naturaleza sumamente interactiva y de negociación de los procesos políticos (al estilo de los modelos de mercado) mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar (característica del NI). Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones. Esto conduce a una visión diferente de la *gobernanza*. Las organizaciones gubernamentales no son el actor único y central en los procesos políticos, ya que se requiere más de la negociación con otros actores privados y sociales para llevar a cabo actividades conjuntas, que de la imposición jerárquica de reglas.

En contraste con los modelos administrativos provenientes de la NGP y del NI, en el enfoque de red de políticas públicas las actividades de administración se dirigen a la interacción y negociación entre los distintos actores involucrados, y a conjugar la multiplicidad de metas y enfoques. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista de diversos actores.⁹

Una síntesis: hacia un marco de análisis para un nuevo modelo de *gobernanza* local

Hemos repasado las ideas que emergen de la literatura en nueva gerencia pública, teoría de redes y nuevo institucionalismo con objeto de desarrollar un marco analítico integrado para el estudio de las reformas legales y administrativas que atañen a nuestras instituciones locales de gobierno. La preocupación dominante en esta literatura es que los incentivos y el marco institucional no conducen a una provisión eficiente de servicios públicos. Se requiere, por

⁹ Erik-Hans Klijn, "Policy Networks: An overview", en William Kickert y John Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998.

tanto, aumentar las posibilidades de que los ciudadanos hagan efectiva la rendición de cuentas y exijan mejores resultados a las estructuras de gobierno, tanto federales como locales.

Hasta hace poco, las prácticas federalistas para abatir esta problemática se habían centrado en establecer procesos de control jerárquicos, sin tomar en cuenta aspectos importantes como la "satisfacción de los ciudadanos". Estos procesos de control de arriba hacia abajo se apoyaban básicamente en la emisión de nueva legislación federal (en cuyo caso la legislación local quedaba supeditada a la federal). Las facultades de cada ámbito de gobierno se determinaban con base en su capacidad técnica y administrativa, con casi ningún respeto a procesos orientados a resultados. En síntesis, los gobiernos locales bajo este sistema federalista eran considerados subordinados de los niveles más altos de gobierno y los ciudadanos tenían también muy limitadas sus opciones de participación e incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas.

Para revertir esta tendencia y para permitir que el sector público sea más eficaz y responsable ante los ciudadanos, se han generado diversos cánones o principios que derivan de las aproximaciones teóricas previamente revisadas: NGP, NI y teoría de redes; entre ellos se encuentran el principio de subsidiariedad, el principio de rendición de cuentas y el principio de evaluación del desempeño basado en resultados. Estos principios son útiles en la integración de un marco analítico para examinar las nuevas propuestas de *gobernanza* local más centradas en una gestión pública enfocada a la creación de mejores resultados para los ciudadanos. A continuación se describen con cierto detalle las particularidades de cada uno de estos principios en la conformación de la nueva *gobernanza* local.

- *Principio de subsidiariedad*: de acuerdo con Aristides Calvani, este precepto normativo establece que "una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de una estructura social de orden inferior, privándole de su auto-

nomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarle a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos, responsable y eficazmente”.¹⁰

De esta manera, a partir del principio de subsidiariedad se exige implementar la descentralización como forma de “empoderamiento” ciudadano. En esta perspectiva, la descentralización—entendida normalmente como descentralización democrática—supone mejores oportunidades para los ciudadanos, organizaciones comunitarias, y organizaciones de la sociedad civil, para participar de la toma de decisiones y la asignación de recursos, dándoles el poder de asumir más control sobre las decisiones públicas que afectan su bienestar. Por ello, a menudo la descentralización es relacionada con mejoras en la equidad y la democracia.¹¹

Asimismo, el principio de subsidiariedad advierte de la responsabilidad que tienen los colectivos de orden superior de colaborar en el sostenimiento y consecución de los objetivos esenciales del sistema social. Ello implica la obligación para el gobierno central de que, en el caso de no existir las personas o grupos para realizar determinada actividad necesaria, asumir la tarea y suplir su falta, pero sólo transitoriamente, en lo que se identifican las personas o grupos idóneos para dicha actividad. Aplicando este principio, el Estado nacional no debe realizar lo que puedan hacer las personas o los organismos intermedios, salvo por supletoriedad y con carácter promocional, sobre todo si se toma en cuenta que los funcionarios locales tienen un mejor conocimiento de las condiciones locales y son más accesibles para los habitantes

de su jurisdicción, por lo que tienen los medios y el incentivo para responder de manera eficaz a las demandas ciudadanas.

La subsidiariedad constituye el reconocimiento de la autonomía de cada colectivo para establecer sus objetivos y decidir los procesos con que intentan alcanzarlos, pero también implica diálogo y participación de todos los miembros (individuales y colectivos) en la definición de los objetivos globales, en el diseño de las estrategias para conseguirlos, en su ejecución y en su evaluación. Del mismo modo, el principio de subsidiariedad es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de la dinámica de interacción social conocida como democracia directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, etcétera). Con la subsidiariedad también se espera que el gobierno en el ámbito local sea más representativo, ya que los sistemas políticos descentralizados permiten que las minorías obtengan representación y defiendan sus intereses colectivos en el ámbito subnacional, contribuyendo así a la integración y promoviendo la legitimidad y estabilidad de todo el sistema político nacional.¹²

- *Principio de rendición de cuentas.* Luis Carlos Ugalde señala que el principio de rendición de cuentas es el elemento central de la democracia representativa, de tal forma que es uno de los instrumentos con los que se cuenta para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes lleven a cabo sus funciones con transparencia, honestidad y eficacia. Asimismo, este autor advierte que el término adoptado en español “rendición de cuentas” no expresa totalmente el significado de su parte anglosajona *accountability*, sin embargo, a pesar de estas limitaciones fue tomado por el lenguaje español para denotar la obligación de los funcionarios públicos de informar y justificar sus actos, y de la capacidad para imponer sanciones negativas a aquellos

¹⁰ Aristides Calvani, “Naturaleza y fines de las sociedades intermedias”, en IFEDEC (ed.), *Apuntes para la Formación Política*, Caracas, Venezuela, 1982, p. 358.

¹¹ James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C., Banco Mundial, 1999.

¹² Eduardo Palma, “Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, núm. 55, Santiago de Chile, 1995.

representantes que puedan violar ciertas normas de conducta.¹³

Una redistribución de funciones del gobierno federal a los gobiernos locales, según el principio de rendición de cuentas, puede mejorar la gestión de los servicios públicos, ya que, por pura proximidad, es más factible que los funcionarios locales rindan cuentas de sus actuaciones. La rendición de cuentas implica, por tanto, explicar y justificar las acciones de gobierno (dar cuenta); por ello, para James Manor es el “elemento más crucial en las descentralizaciones exitosas”.¹⁴ Según los argumentos de este autor, cuando un gobierno central mantiene una política transparente en materia financiera, obliga a los gobiernos locales a implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, con lo que se vuelven más cautos sobre las consecuencias de sus decisiones, pues tienen que rendir cuentas de lo que reciben del gobierno federal y de las obras que han llevado a cabo con tales recursos.¹⁵

Cabe señalar que el principio de rendición de cuentas tiene sus orígenes en la corriente del nuevo institucionalismo y tiene como base el modelo de principal-agente, el cual contempla una relación donde un sujeto delega (el *principal*, que para el caso que nos concierne pueden ser los ciudadanos) a otro sujeto (el *agente*, en nuestro caso los gobernantes o funcionarios públicos). El problema primordial que se analiza con el modelo principal-agente es el relativo a la asimetría de información, que puede conducir, por un lado, a la corrupción de aquel que tiene mayor cantidad de información y, por otro, a una brecha de información que imposibilita que los ciudadanos conozcan lo que hacen realmente sus gobernantes.

Para Jesse Ribot, la rendición de cuentas contempla la existencia de instituciones (del Esta-

¹³ Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

¹⁴ James Manor, *The Political Economy...* *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ *Idem.* En gran parte, este fue el sustento argumentativo de la reforma del artículo 6º constitucional de julio de 2007. Con dicha reforma los gobiernos locales se vieron obligados a instrumentar nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

do) que se dedican a supervisar y sancionar a otras instituciones y sus agentes. El caso más claro queda representado por la división de poderes, en el cual el Poder Legislativo, por lo regular, fiscaliza al Poder Ejecutivo con el fin de tener un equilibrio por medio del sistema de pesos y contrapesos. No obstante, la rendición de cuentas puede ser también socialmente implementada y ocurre cuando gracias a procesos de descentralización, la ciudadanía tiene la facultad de fiscalizar los proyectos y recursos públicos utilizados por las instituciones de gobierno.¹⁶

- *Principio de evaluación del desempeño basado en resultados*: La necesidad de gestionar de una forma más racional los recursos escasos de una sociedad que demanda mejoras constantes en la prestación de bienes y servicios, hacen que la evaluación del desempeño se haya convertido en una herramienta imprescindible del sector público para mejorar la eficacia y eficiencia de sus planes y programas. El principio de evaluación consiste en analizar las distintas etapas del proceso de planificación, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, valorando el diseño, gestión, aplicación y *resultados* de las intervenciones programadas.¹⁷

Por lo anterior, la evaluación del desempeño por resultados cobra especial relevancia, fundamentalmente como mecanismo legitimador de esa nueva intervención caracterizada, entre otros aspectos, por la transparencia, la eficacia, la eficiencia y la racionalidad. Constituye una herra-

¹⁶ Ribot también alude la existencia de la rendición de cuentas electoral, que es aquella donde las elecciones sirven como mecanismo que estimula la responsabilidad. Dada esta perspectiva, surge la necesidad de modificar el sistema electoral para permitir un sistema de reelecciones, pues funcionaría como estímulo y recompensa al buen desempeño de esos servidores públicos. Jesse Ribot, “African decentralization: Local actors, powers and accountability” Documento de trabajo del *Programa sobre Democracia, Gobernanza y Derechos Humanos*, Canadá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2002.

¹⁷ Michael Patton, “A vision of evaluation that strengthens democracy” en *Evaluation*, núm. 1, 2002, pp. 125-139.

mienta estratégica para una nueva *gobernanza* y un signo de innovación y modernidad en la gestión pública. La evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos los interesados para dar a conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras.

Seguir el principio de evaluación requiere asumir un compromiso político importante, cuyos beneficios se traducen en una gestión eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario o cliente, el conocimiento del impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los beneficiarios y participantes. De esta forma, se entiende la evaluación como parte de un proceso colectivo, tendente a solucionar los problemas, la cual requiere que los implicados en los programas públicos sean los que juzguen la acción pública.

En síntesis, la *gobernanza* se ha convertido en una perspectiva cada vez más popular para considerar el papel de los gobiernos locales dentro de los sistemas sociales. La *gobernanza* se ha vinculado a un concepto normativo que describe la forma por la que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada. La adaptación de este concepto al ámbito local implica la incorporación del adjetivo “local” a los agentes involucrados y al área en la que tiene lugar la actividad pública. Su propósito no consiste simplemente en evaluar el interior de las organizaciones que conforman el entramado institucional sobre el que descansa la actividad pública, sino más bien en evaluar los resultados de las políticas según la perspectiva de todos los agentes institucionales y sociales.¹⁸

¹⁸ Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird, “Evaluación de la calidad de la *gobernanza* local: algunas lecciones de la experiencia europea”. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del

De la revisión bibliográfica, identificación y análisis de los principios que conforman la nueva *gobernanza* local, y teniendo especialmente en cuenta la perspectiva metodológica propuesta, procederemos ahora a la presentación de las iniciativas federalistas de Reforma del Estado en México. Este punto tendrá una mirada especial sobre las principales propuestas de los partidos políticos para ampliar la redistribución (*descentralización*) de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios, mismas que se incluyeron en los trabajos de la CENCA para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión.

El análisis de esta información permitirá la ubicación de la descentralización y de la *gobernanza* local en México desde una perspectiva reciente, que se enfocará en especial en las posibles transformaciones del marco institucional que rige a los gobiernos locales en México, y en sus articulaciones actuales con otras instancias organizacionales del Estado y la sociedad civil. En el Cuadro 1 se presentan de manera sintética las propuestas mencionadas.

Del análisis de este cuadro podemos sugerir que las propuestas de *gobernanza* local que actualmente llaman la atención de los partidos políticos se relacionan con el principio de subsidiariedad. Casi todas las opiniones y propuestas se concentran de manera fundamental en la consecución de este principio, particularmente en la descentralización política y en el aumento en las relaciones de colaboración entre el gobierno local y otros ámbitos de gobierno o entre éstos y la sociedad civil.

Ahora bien, se supone que tales relaciones vienen explicadas, de manera fundamental por la estructura de poder e influencia existente en un sistema de gobierno federal. Por esta razón, lo que más importa a los actores políticos es seguir impulsando una ola de propuestas descentralizadoras¹⁹ presente desde la década de

Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

¹⁹ En el ámbito académico la atención de los especialistas también se ha centrado más en las propuestas descentralizadoras, a continuación se enuncian algunos de los trabajos más relevantes en la materia: Enrique Cabrero (ed.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios so-*

Cuadro 1

Propuestas de los partidos políticos en torno a la Reforma del Estado en el eje temático Federalismo
Subtema: Redistribuir funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios

<i>Principios normativos</i>	<i>Propuestas</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>PC</i>	<i>PVEM</i>	<i>PASC</i>
Subsidiariedad	Establecer nuevos mecanismos de coordinación intergubernamental.		X	X	X	X	X	
	Redistribuir nuevas facultades, funciones y responsabilidades, a estados y municipios.	X		X	X	X		X
	Facilitar la creación de municipios indígenas.			X	X			
	Fomentar la participación de los gobiernos locales en la formulación y ejecución de planes de desarrollo	X		X	X	X	X	
	Desaparición de las delegaciones federales.	X		X		X		
Rendición de cuentas	Fortalecer las bases constitucionales existentes y establecer nuevas bases en materia de transparencia, rendición de cuentas y derechos ciudadanos, con el fin de que las legislaciones y las instituciones locales tengan un piso mínimo de garantías democráticas exigibles en todo el país.				X		X	X
	Reforma constitucional para promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel municipal, impulsando las figuras de democracia directa y participativa, como el presupuesto participativo, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, entre otras.			X	X	X		

Fuente: Propuestas de los partidos políticos sobre los temas de la Reforma del Estado. Documento disponible en: http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/posicion_partidos/index.htm

1980 y supeditan o relegan propuestas que consideren a los gobiernos locales como actores situados en un sistema de interacción/conjunción de la estructura de poder comunitario, es decir, propuestas más encaminadas al fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño.

A pesar de que existen propuestas de los partidos políticos relacionadas con el principio de rendición de cuentas, son escasas en relación con las proposiciones subsidiarias de fortalecimiento de la *gobernanza* local. No obstante, las propuestas en este sentido son ambiciosas, ya que, por un lado, pretenden continuar con las modificaciones constitucionales en materia de transparencia, rendición de cuentas y derechos ciudadanos y, por el otro, pretenden impulsar una reforma constitucional para instaurar las figuras de democracia directa como el presupuesto participativo, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, entre otras. Gracias a estas propuestas apegadas al principio de rendición de cuentas, se busca robustecer un nuevo esquema de *gobernanza* local que, de manera sustantiva, atendería los procesos relevantes de interacción socio-política a nivel local. Muy al contrario de las propuestas relacionadas con el principio de subsidiariedad, que la reducen analíticamente a la interacción entre unidades de gobierno, desatendiendo la naturaleza de las relaciones de poder e influencia en la comunidad local.

Por último, en el Cuadro 1 se puede observar, de manera evidente, que no existen propuestas de *gobernanza* local relacionadas con el principio de evaluación del desempeño por

bre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE/ Miguel Ángel Porrúa, México, 1996; Alberto Díaz Cayeros, *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano*, El Colegio de México, México, 1997; Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986; Victoria Rodríguez, *La Descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999; Myriam Cardozo, "Análisis de la Descentralización en el sector salud", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998; Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, El Colegio de México, México, 1998; María del Carmen Pardo (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999.

resultados. Al contrario de lo que ocurre en países como Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, donde la institucionalización de la evaluación ha venido acompañada de una cultura innovadora, descentralizadora y democrática en la prestación de los servicios públicos, en México siguen siendo escasos los esfuerzos en esta materia, al menos en el ámbito de gobierno local.²⁰

En los países antes mencionados, la evaluación se ha convertido en un instrumento operativo al servicio de la planificación y gestión de las intervenciones estructurales que inciden en la redistribución de funciones y responsabilidades a favor de estados y municipios. Sin embargo, en México queda pendiente asumir en el seno de la administración pública local, de manera efectiva y operativa, la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas públicas, de sus efectos sobre la población objetivo y de los impactos provocados en la realidad socioeconómica; actividades que complementan las propuestas subsidiarias y de rendición de cuentas ya analizadas.

Actualmente, las prácticas evaluativas en México responden más a un uso regulatorio, es decir, se realizan como respuesta al cumplimiento de regulaciones de los programas federales de gobierno. Apenas en fechas recientes se empieza a apreciar un esfuerzo en el fomento de la cultura evaluadora y la consideración de la evaluación como una herramienta al servicio de la planificación. Sin embargo, en sintonía con este tipo de iniciativa, debe ponerse de manifiesto la importancia y oportunidad de crear un sistema descentralizado de evaluación que enfrente el gran reto de difundir la cultura de la evaluación como un salto cualitativamente trascendental en el esquema de *gobernanza* local anhelado.

²⁰ Alejandro Navarro, "Evaluación de la gestión municipal: la experiencia mexicana", en *Reporte CESOP*, núm. 7, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

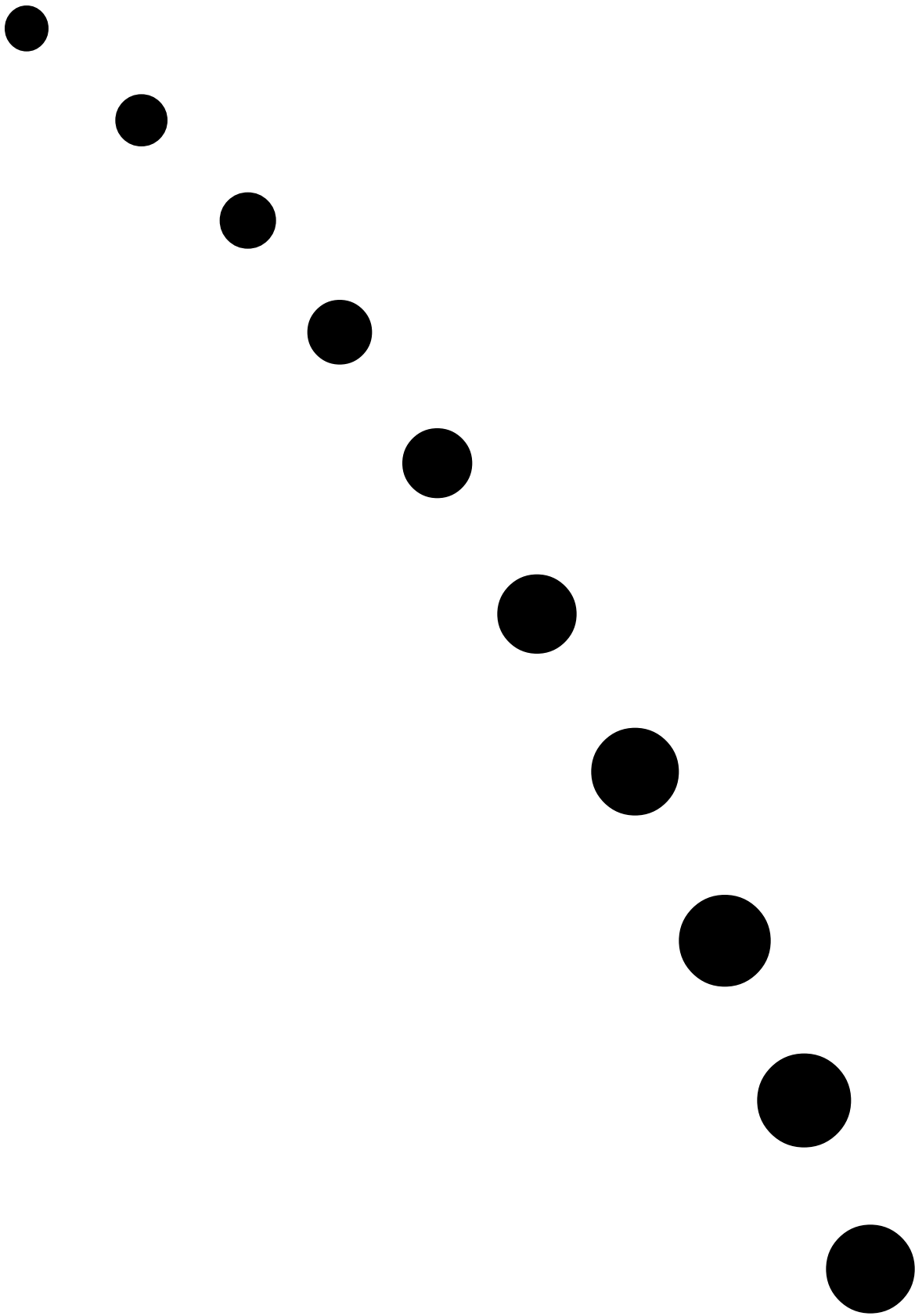
Conclusiones

Una vez analizadas las iniciativas de los partidos políticos en torno a los procesos de descentralización política, es posible concluir que cada grupo de propuestas asociadas a un principio de *gobernanza* local (subsidiariedad, rendición de cuentas y evaluación por resultados) dará lugar a un particular modelo de sistema de gobierno local y construirá un sistema básico de interacción gobierno-sociedad específico. Por ello, es de esperar que los diferentes grupos de propuestas que se pretenden impulsar originen, o cuando menos influyan, en la intensidad y particularidades de los esquemas de *gobernanza* local deseados. No se trata, pues, únicamente de la existencia de diferencias entre modelos o prototipos de *gobernanza*, sino de diferentes estructuras de oportunidades para la acción local.

En este sentido, cada propuesta aceptada dentro del proceso de Reforma del Estado supondría una específica infraestructura de *gobernanza* local. Una de ellas orientaría más a los municipios y estados a la provisión de servicios públicos en el marco de intensas y cooperativas relaciones intergubernamentales que gene-

rarían entonces la capacitación de los gobiernos locales como provisoros de servicios. En este sentido, ya se han dado procesos de descentralización en políticas públicas fundamentales como la salud y la educación, así como de desarrollo social, desplegándose sistemas articulados de representación de intereses entre actores públicos y entre éstos y actores privados.

Otra de estas infraestructuras de *gobernanza* local se orientaría más a un modelo de gestión transparente y de fuerte vinculación con la ciudadanía, en donde el diseño institucional delimitaría las relaciones gobierno-sociedad a través de controles por parte del electorado en la gestión de políticas; ya sea mediante la participación más directa vía referéndum y plebiscito, o con las posibilidad de una influencia real mediante la consulta popular u otros mecanismos participativos. Aquí el interés de las reformas se centra más en la responsabilidad y la rendición de cuentas que en la eficiencia en la provisión de servicios públicos gracias a la descentralización. En lo que concierne a la evaluación por resultados, habrá que esperar una mejor oportunidad para colocar este tema de manera más firme en la agenda federalista mexicana.



Datos sobre juicios orales, reforma procesal penal y globalización

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Antecedentes

El tema de los juicios orales comenzó a ser materia de análisis consistente en nuestro país a partir de 2004, fecha en la que el entonces presidente Vicente Fox presentó al Congreso una serie de propuestas sobre seguridad pública y para reformar el sistema de justicia penal. Las modificaciones propuestas incluían como uno de los elementos centrales, la implementación de juicios orales, el reconocimiento explícito del principio de presunción de inocencia y la integración de los cuerpos de seguridad pública en una fuerza policial federal.

Previamente a la presentación de la propuesta del Ejecutivo referida, otras iniciativas enfocadas a la instauración del principio de la oralidad judicial en los procesos penales en nuestro país se habían presentado en los años de 2000 y 2003 por conducto de legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de Convergencia. Por su parte, legisladores de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron en 2004 otra propuesta de reforma constitucional para implementar los enjuiciamientos orales. Con posterioridad en la LX Legislatura, diputados de varias agrupaciones políticas del PRI, PRD y de los Partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM), presentaron en diciembre de 2006 otra propuesta en el mismo sentido, la cual se sumó a diversas iniciativas interpuestas en 2007, promovidas por la Presidencia de la República y por legisladores del PRI, Convergencia, Partido del Trabajo (PT) y PRD, respectivamente.

Durante 2007, y como parte de los trabajos derivados de la fase consultiva que establece la Ley para la Reforma del Estado, el tema de los juicios orales en materia penal fue examinado por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), instancia rectora de la conducción del proceso de Reforma del Estado en nuestro país y

que fuera integrada por los presidentes de la Mesa Directiva del Senado y de la Cámara de Diputados, las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado en ambas instancias y los coordinadores de cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados y del Senado.

Para diciembre de 2007 el tema de la inserción del principio de la oralidad judicial en materia penal dentro de la Constitución general de la república, en principio fue aprobado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y aunque el Senado efectuara diversas modificaciones a la minuta que enviara la legisladora, es de esperarse que en el procedimiento parlamentario a desarrollarse en 2008, se avalen las reformas al texto constitucional, que entre otras cosas permitirían la instauración de un sistema de juicios orales de competencia federal, cuya implementación se estima deba realizarse de forma gradual en un plazo de hasta ocho años.¹

Contexto y posicionamientos en torno a los juicios orales en México

Tanto la propuesta de reforma constitucional del Ejecutivo federal presentada en abril de 2004

¹ "Pactan aprobar la reforma penal", *Reforma*, Sección Nacional, 10 de diciembre de 2007.

como las restantes propuestas legislativas presentadas entre 2000 y 2007 sobre el mismo tema, fueron los elementos que impulsaron el debate sobre la reforma al sistema de justicia penal y que motivaron el análisis sobre la inminente instauración de los juicios orales. En la exposición de motivos de la iniciativa en mención, el titular del Poder Ejecutivo argumentó que la reforma constitucional en materia penal se sustentaría en tres ejes fundamentales: el primero, la transformación del actual procedimiento hacia un sistema acusatorio; el segundo implicaría la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, así como crear tribunales especializados en adolescentes y jueces de vigilancia de la ejecución de penas y, el tercero, la profesionalización de la defensa penal.²

Según la parte expositiva de la propuesta de reforma referida, ésta implica un cambio de modelo en los sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que conlleva implementar un modelo de corte predominantemente acusatorio, que de acuerdo con el Ejecutivo, busca desterrar los vestigios del proce-

² La propuesta en referencia es una iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el titular del Poder Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 1 de abril de 2004.

so inquisitivo que persisten en nuestro país, como la importancia actual de los elementos probatorios que se allega el Ministerio Público de la Federación durante la etapa de averiguación previa. Siguiendo con los razonamientos del Ejecutivo proponente, el modelo acusatorio que se plantea instaurar implica la supremacía de principios penales como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos, así como la oralidad, la inmediatez, la publicidad, la contradicción, la concentración y la economía procesal como principios rectores del proceso penal, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.³

Las ventajas que a criterio del titular del Ejecutivo se presentarían con el establecimiento de un sistema penal acusatorio, son que desde su perspectiva esta modalidad procesal permite sancionar los delitos en una forma práctica y equilibrada, en donde bajo la vigencia del principio de oralidad se tendría el predominio de la palabra hablada, y ello implicaría la posibilidad de aportar elementos en el juicio de forma directa y oral. Según la Presidencia de la República, autora de la propuesta, una de las ventajas de los juicios orales radica en la inmediatez; esto es, el juzgador y los sujetos procesales se encuentran presentes para contraponer sus pretensiones sobre la litis que anima el proceso, lo que implica que el juez está en posibilidad de analizar no solamente los dichos de los intervinientes en un juicio, sino además su desenvolvimiento psicológico en el mismo, lo que ayuda a conocer de manera más cercana la verdad histórica y no la formal, fin último de un proceso penal. Por último, el Ejecutivo destaca el principio de publicidad como otra de las ventajas que a su criterio tienen los juicios orales y en donde bajo éste las diligencias de las audiencias se realizan de manera pública ante la presencia de la sociedad, y las partes tienen conocimiento recíproco de los actos procesales de la contraparte para controvertirlas plenamente, sin tener que cargar con un valor probatorio preconstituido, lo que a criterio del Ejecutivo

³ *Idem.*

proponente, garantiza la salvaguarda del principio de contradicción; es decir, el equilibrado enfrentamiento de pretensiones entre las partes en el desahogo de las pruebas.⁴

En contraposición a las argumentaciones del Ejecutivo federal acerca de las bondades de los juicios orales en materia penal, el director del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Emilio Rabasa, manifiesta que una reforma procesal penal que tenga como eje principal la instauración de los juicios orales, tendría como limitante que no sería una reforma integral del sistema de justicia en México. Por ello, y de acuerdo con Rabasa, una reforma parcial consistiría en establecer los juicios orales, pero dejar intocados los actuales mecanismos que hacen funcionar la investigación policial y los ministerios públicos. Otra parcialidad que señala Rabasa es la de dotar de más poder a éstos y a la policía sin modernizarlos mediante su profesionalización y el equipamiento técnico para efectuar investigaciones científicas sobre presuntos delitos. El director del Departamento de Derecho del ITESM de igual manera considera un riesgo la pretensión de establecer la oralidad sin las medidas alternas para la solución de conflictos, o pretender una efectiva readaptación social sin descongestionar las cárceles del 49% de detenidos sin sentencia por el abuso de la prisión preventiva.⁵

En ese contexto, Emilio Rabasa considera que se engendraría una monstruosidad de justicia si en la reforma que examina el Legislativo se combina el principio de la oralidad judicial con una procuración de justicia que mantenga en sus términos el actual procedimiento de averiguación previa, con la declaración preparatoria y la prueba preconstituída, preservando la confesional del detenido como la reina de todas las pruebas y la que decide el juicio en la sentencia condenatoria. Bajo esa perspectiva, Rabasa concluye que si desde la fase de investigación del delito ya se tiene la certidumbre de que el detenido es culpable por así haberlo “confesa-

⁴ *Idem.*

⁵ Emilio Rabasa, “Una justicia contrahecha”, *El Universal*, editoriales, 18 de octubre de 2007.

do”, y el proceso penal es un mero trámite formal, entonces sobra el procedimiento oral, particularmente los principios de contradicción y concentración que lo sustentan.⁶

Las reformas procesales penales en los estados

En lo que corresponde a las adecuaciones del sistema procesal penal que se han llevado a cabo en las entidades federativas del país tendientes a instaurar el sistema acusatorio y por ende los principios de la oralidad judicial en sus respectivos sistemas de justicia penal a nivel local, cabe tener en cuenta las experiencias del estado de Nuevo León, entidad que ha implementado reformas a su Código de Procedimientos Penales y que ha sido el primer estado en llevar a cabo un juicio de forma oral. De igual forma, Chihuahua es considerado la primera entidad en contar con un nuevo código procesal penal con un carácter integral de tipo oral, público, acusatorio y transparente, al grado que expertos internacionales han señalado que el código chihuahuense es uno de los más avanzados y vanguardistas de América Latina; su implementación ha sido de carácter gradual a partir de enero del 2007, tal y como ha sucedido en países como Chile y Colombia.⁷

También de forma gradual, y desde octubre de 2006, en el Estado de México se han puesto en funcionamiento 18 salas penales en donde se desahogan juicios orales para procesar a internos acusados de delitos no graves como lesiones, difamación, robo y fraude; además esta es la primera entidad del país en crear un Instituto Autónomo de Defensoría Pública Estatal. Por su parte, Oaxaca ha diseñado un primer código procesal penal de corte acusatorio que ha sido tomado como modelo en otros estados. Como parte de sus adecuaciones legales, la reforma oaxaqueña ha establecido 30 centros de

mediación para apoyar a las comunidades indígenas en la resolución de controversias. La primera etapa de implementación de dicha normatividad entró en vigor en noviembre de 2006 y en septiembre del 2007 hizo lo propio la segunda etapa.⁸

En el mismo sentido, Zacatecas, Baja California y Morelos cuentan a la fecha con reformas a su normatividad procesal penal, pero que no han entrado en vigor totalmente ya que en las dos primeras entidades su vigencia comienza hasta 2009 y en el estado de Morelos en octubre de 2008.⁹

El contenido del Mapa 1 muestra el estado que guardan las reformas al sistema de justicia penal en las diferentes entidades federativas en lo que se refiere a la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, a la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, a la instauración del principio de oralidad judicial y a la profesionalización de la defensa penal.

Como se aprecia, el proceso de reformas es desigual, advirtiéndose que diversas entidades cuentan a la fecha con disposiciones legales que permiten el desarrollo de procesos sustentados en mayor o menor grado en los principios del sistema penal acusatorio.

Según el Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México (Proderecho),¹⁰ puede establecerse una clasificación de acuerdo con el grado de avances de las reformas y los alcances de éstas en las codificaciones procesales penales en los diferentes estados de la república, clasificaciones que en algunos casos dicha organización considera como reformas integrales en vigor, como en los casos de Chihuahua y

⁶ *Idem.*

⁷ “Aprueban en Morelos juicios orales”, *El Universal*, Sección Estados, 13 de noviembre de 2007.

¹⁰ El Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México se autodefine como una iniciativa no gubernamental con experiencia en actividades orientadas al fortalecimiento y consolidación de las instituciones sobre las que se sustenta el estado de derecho. El Programa está financiado por la Agencia de Asistencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y operada por *Management Sciences for Development, Inc.* Véase: www.proderecho.com (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2007).

⁶ *Idem.*

⁷ Verónica Aguilera Orta, “Transformación del actual sistema de justicia penal a un sistema acusatorio”, Fundación Miguel Estrada Iturbide, México, 2007, p. 18.

Oaxaca, o reformas integrales pero que aún no se encuentran vigentes, como en los casos de Zacatecas, Baja California y Morelos, o los estados con reformas integrales que no han sido aprobadas aún por los congresos locales.

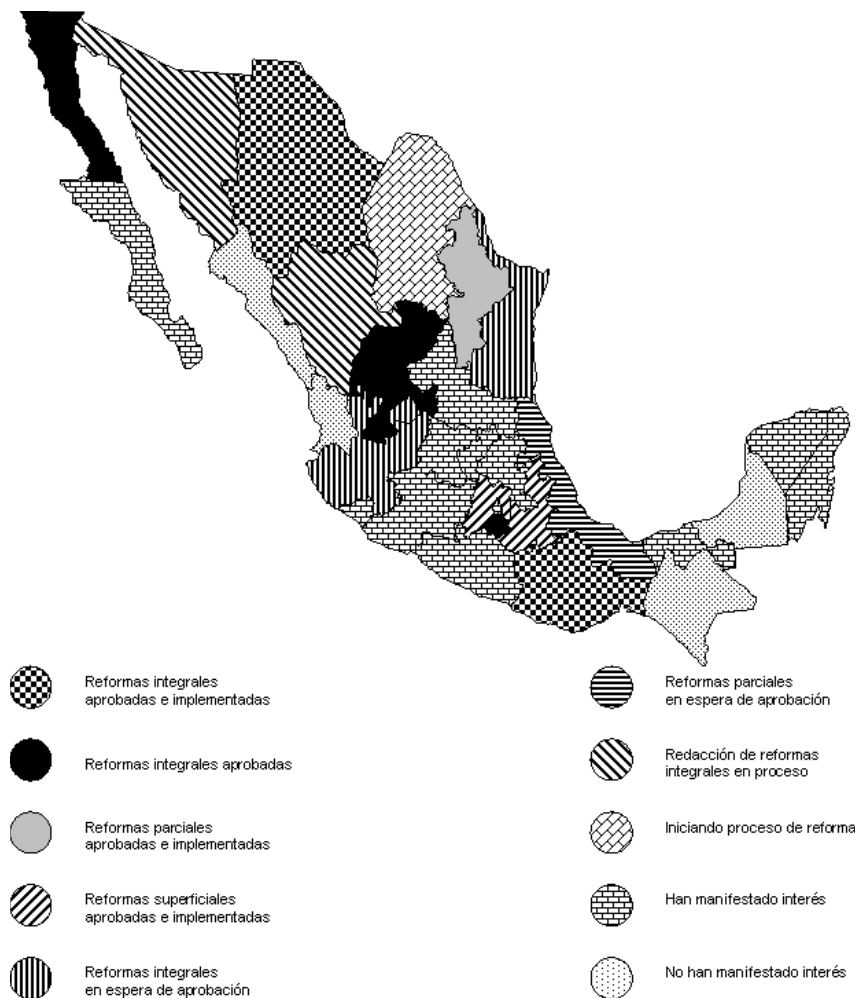
En ese contexto, Proderecho califica como reformas de maquillaje las implementadas en el Estado de México y Puebla, y coloca a los estados de Nayarit, Sinaloa, Campeche y Chiapas como entidades cuyos congresos no han manifestado interés en el examen de una reforma con las características anotadas, al tiempo que sitúa a 14 de los estados de la república

como entidades cuyos congresos han mostrado interés de iniciar un proceso de reformas a sus respectivos sistemas de justicia penal.

Iniciativa Mérida, juicios orales y globalización

El proyecto conocido como “Iniciativa Mérida”, que involucra a los gobiernos de México y Estados Unidos, contempla, entre otras cosas, y de acuerdo con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus si-

Mapa 1
Reformas al sistema de justicia penal en las entidades federativas



Fuente: Elaboración con datos de Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México, Proderecho, www.proderecho.com (fecha de consulta: 7 de diciembre de 2007).

glas en inglés),¹¹ que el gobierno de Washington aporte recursos para el “mejoramiento del sistema de justicia penal” de nuestro país, cuyo objetivo fundamental es la instauración de juicios orales a nivel federal y la introducción del sistema acusatorio en México.¹²

De conformidad con los datos de la referida institución, además de los recursos que eventualmente lleguen a aprobarse como parte del convenio bilateral y cuya cantidad aún no se ha dado a conocer de manera oficial, el Congreso de Estados Unidos analiza la asignación de 9 millones 500 mil dólares, dentro de la partida presupuestal denominada “operaciones en el exterior en el año fiscal 2008”, que tiene como objetivo impulsar las reformas legales pendientes en materia de justicia en México.

De acuerdo con Maureen Meyer, encargada de la WOLA para asuntos de México, la “Iniciativa Mérida” incluye un componente llamado *Improving the criminal justice system*, que tiene un subcomponente denominado *Rule of law/systemic improvements in justice sector institutions*, renglones sobre los cuales no se ha dado a conocer información oficial ni tampoco se tiene conocimiento de las instituciones en México a las que se canalizarían tales recursos. Según Meyer, en el marco de la “Iniciativa Mérida”, uno de los temas en los que se advierte mayor interés junto al combate al narcotráfico es el relativo al sistema de justicia en México y las reformas necesarias para establecer un sistema acusatorio y los juicios orales. Respecto a los apoyos del gobierno de Estados Unidos a instituciones mexicanas, Meyer menciona que el presupuesto de ese país destinado a operaciones en el exterior para 2008 prevé entregar a México 9 millones 500 mil dólares bajo el argumento de que

[...] el sector judicial es fundamental, no sólo para combatir el crimen y el terrorismo, sino también

¹¹ La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos fue fundada en 1974 por una coalición de líderes de la sociedad civil para promover el respeto por los derechos humanos, la democracia y la justicia social y económica como elementos de la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe.

¹² Maureen Meyer, “En la encrucijada, tráfico de drogas,

para la modernización económica y competitividad del país al establecer condiciones favorables para los inversionistas.

Atendiendo a la encargada de WOLA para asuntos de México, se tiene que el gobierno de Estados Unidos otorgará asistencia para aplicar un sistema acusatorio, de juicios orales y de reformas a códigos penales en otros 10 estados, además de los tres a los que actualmente se les presta el apoyo.¹³

Con anterioridad, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como el Consejo de la Judicatura Federal, han rechazado apoyo económico de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como de organizaciones estadounidenses como la Agencia de Asistencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), la cual en los últimos años ha colaborado para la instauración de juicios orales en los estados de Chihuahua y Nuevo León. La renuencia a la aceptación de tales fondos ha tenido como argumento el que aceptar dinero del exterior comprometería la autonomía e independencia del Poder Judicial.¹⁴

Al respecto, los datos divulgados por la USAID señalan que entre los apoyos económicos y el financiamiento entregado en los años de 2005 y 2006 a programas específicos en diferentes países de América Latina, se encuentran las cantidades destinadas al programa denominado “Mejoras al marco legal y al sistema de justicia” de nuestro país, que persigue: respaldar programas federales y estatales encaminados al desarrollo y aprobación de reformas al sistema de justicia penal; a la implementación de la oralidad judicial; al entrenamiento de jueces, ministerios públicos y defensores en esa materia; y al desarrollo de habilidades judiciales para

violencia y el Estado mexicano”, *Washington Office in America Latina WOLA, The Beckley Foundation*, noviembre de 2007, p. 14.

¹³ “Insiste EU en reformar el sistema de justicia mexicano. Juicios orales a nivel federal incluidos en la iniciativa Mérida”, *La Jornada*, Sección Nacional, 31 de octubre de 2007.

¹⁴ *Idem*.

el desahogo de las diligencias necesarias en dicho sistema.¹⁵

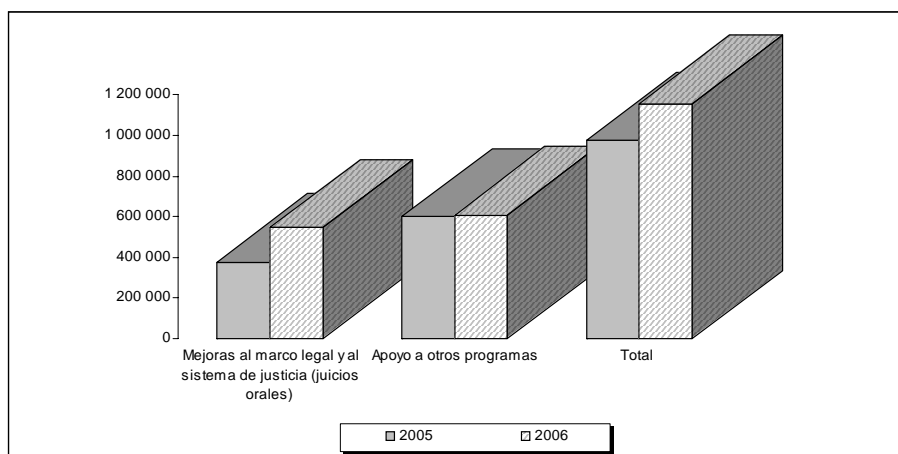
El monto que USAID canaliza para tales actividades en nuestro país ascendió en el año de 2005 a 376 mil dólares y para 2006 la cantidad destinada a los mismos efectos alcanzó la cantidad de 546 mil dólares. En ambos casos y de acuerdo con USAID, los principales patrocinadores de tales programas fueron la empresa internacional de consultoría denominada Casals & Associates y las organizaciones promotoras de derechos humanos Freedom House y American Bar Association.

La Gráfica 1 muestra las cantidades que en 2005 y 2006 USAID destinó a nuestro país para respaldar, entre otras actividades, la implementación de juicios orales. Como se aprecia, el monto para 2006 en ese rubro es superior en 45% a la cantidad que USAID destinó para los mismos efectos en el 2005. De igual manera, se advierte un incremento en los montos financieros que USAID destina a respaldar programas complementarios en nuestro país que, entre otras cosas, buscan cambios constitucionales para permitir la reelección consecutiva de los legisladores.

Oralidad judicial y costos

Un elemento a tener en cuenta sobre una eventual implementación del sistema de juicios orales en México es sin duda el referente a los costos financieros que tal proyecto implicaría. Al respecto el consejero de la judicatura federal, Luis María Aguilar, estimó que el Poder Judicial de la federación requeriría recibir anualmente 40 mil millones de pesos para estar en condiciones de poder afrontar la reforma que busca establecer el sistema de juicios orales en México. Tal cantidad, de acuerdo con dicho funcionario judicial, representaría el doble del presupuesto que el Poder Judicial de la federación recibió para el 2007. Atendiendo a lo expresado por el consejero de la judicatura federal, la situación idónea sobre el particular sería que en un término de siete años se asignaran al Poder Judicial federal 280 mil millones de pesos, cantidad que permitiría adaptar la infraestructura del sistema judicial mexicano para hacer funcionales los procedimientos orales.¹⁶

Gráfica 1
Financiamiento de USAID en materia de democracia, conflictos y asistencia humanitaria (México 2005/2006. Cifras en dólares)



Fuente: elaboración con datos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, disponible en: <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/lac/pdf/mx523-021.pdf>

¹⁵ La información acerca del programa de apoyo financiero de USAID a México para la implementación de reformas al sistema de justicia penal y la instauración de juicios orales en nuestro país aparece en: <http://www.usaid.gov/>

[policy/budget/cbj2006/lac/pdf/mx523-021.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/lac/pdf/mx523-021.pdf) (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

¹⁶ “Requiere oralidad 40 mil millones”, *Reforma*, Sección Nacional, 22 de septiembre de 2007.

En lo que corresponde a las erogaciones que se han efectuado a nivel local para la implementación del principio de la oralidad judicial en materia penal en las entidades federativas, el estado de Chihuahua, una de las entidades en donde se han llevado a cabo reformas a la normatividad penal sobre el particular, el tema del financiamiento ha sido uno de los elementos centrales a considerar en el proceso de reformas de la normatividad procesal penal. Al respecto, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado informó que para el 2007 el Congreso local autorizó la aplicación de 270 millones de pesos para sostener administrativamente este nuevo sistema.¹⁷

Cabe señalar que con la implementación del nuevo sistema de justicia penal que entró en vigor en 2006 en el estado de Chihuahua, hubo necesidad de invertir casi 31 millones de pesos en los rubros de adquisición de inmuebles, remodelación y construcción de espacios para el desahogo de audiencias de garantía y juicios orales, equipamiento y capacitación, para contar con la infraestructura adecuada y con la tecnología para llevar a cabo las diligencias inherentes al nuevo sistema de justicia penal local.¹⁸

Por su parte, el segundo informe de actividades del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México señala que entre noviembre de 2005 y octubre de 2006, y en lo que se refiere a la implementación de los juicios orales en la entidad, se han erogado, entre otros gastos, alrededor de 4.7 millones de pesos en la adaptación de locales y edificios; 1.6 millones en instalación de equipo de audio y video; 6 millones en mobiliario; 4.3 millones en equipo de cómputo y 65 millones de pesos en obra pública y construcción de edificios destinados al desahogo de las diligencias propias de esta modalidad procesal.¹⁹

Respecto a las cifras preliminares que se están manejando como necesarias para la imple-

mentación de los juicios orales en el estado de Morelos, el Poder Legislativo local ha fijado un monto de 18 millones de pesos para la creación de las salas correspondientes.²⁰

Percepción ciudadana sobre juicios orales

Para marzo de 2007 sólo 35% de los ciudadanos tenían conocimiento de la existencia de una propuesta para establecer juicios orales en nuestro país; pese a ello, dicha modalidad procesal es vista por un buen número de mexicanos como un mecanismo para facilitar la administración de justicia en su conjunto. La Gráfica 2 muestra los porcentajes de ciudadanos que declaran estar enterados de la existencia de una propuesta enfocada a la implementación de dicha variante en el sistema procesal penal mexicano.

En relación directa con la falta de conocimiento ciudadano que se desprende de los datos de la encuesta aludida en la Gráfica 2, debe tenerse en cuenta la percepción que se tiene en la opinión pública acerca de los alcances, ventajas e inconvenientes que implicaría la implementación de los juicios orales en nuestro país. Los aspectos referentes a la brevedad de los procesos, la transparencia de los mismos, la posibilidad de contar con un sistema judicial menos costoso y la eventualidad de reducir la corrupción judicial son los temas más relacionados como inherentes a la instauración de la oralidad judicial en los niveles y porcentajes que se muestran en la Gráfica 3.²¹

El contexto de los juicios orales en América Latina

El tema sobre las reformas al sistema de justicia penal es uno de los rubros que constituyen las

¹⁷ “Especialistas critican alto costo del nuevo procedimiento de justicia penal”, *El Universal*, Sección Estados, 4 de enero de 2007.

¹⁸ José Chávez Aragón, Tercer Informe Anual de Labores, periodo judicial 2006, Poder Judicial del Estado de Chihuahua, México, 2006, p. 65.

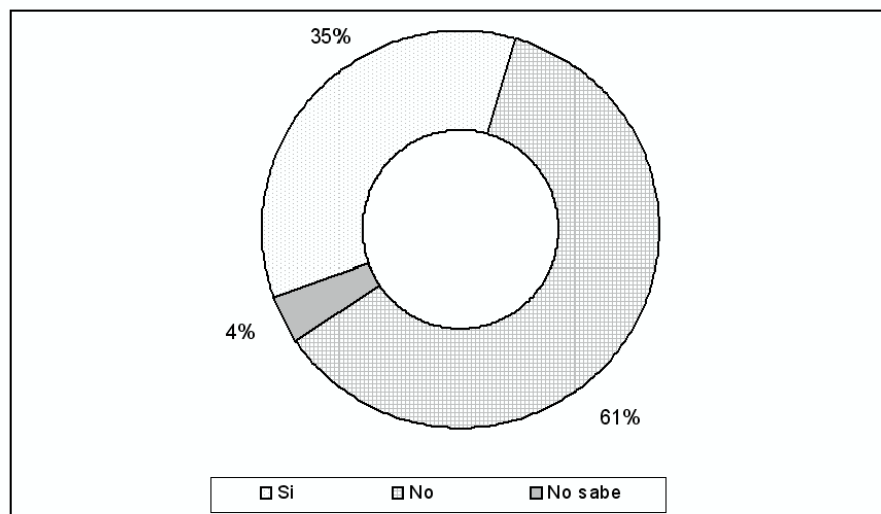
¹⁹ José Castillo Ambriz, Segundo Informe de Labores

2006, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, México, 2006, p. 262.

²⁰ “Aprueban en Morelos...”, *op. cit.*

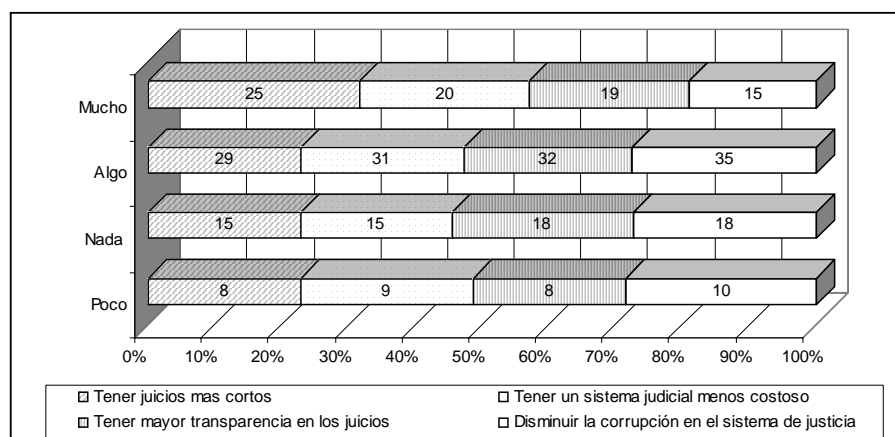
²¹ Para profundizar en el tema de la percepción ciudadana sobre los juicios orales en nuestro país, véase: “Reformas al sistema de justicia, juicios orales y opinión pública”,

Gráfica 2
Conocimiento de la iniciativa sobre juicios orales



Fuente: Elaboración con datos de Parametría, *Importante reforma judicial poco conocida por mexicanos*, encuesta nacional en vivienda levantada del 24 al 27 de marzo de 2007, p. 2.

Gráfica 3
Contribución de los juicios orales
En su opinión, ¿Qué tanto cree usted que ayudarían los juicios orales a...



Fuente: Elaboración con datos de Parametría, *Importante reforma judicial poco conocida por mexicanos*, encuesta nacional en vivienda levantada del 24 al 27 de marzo de 2007, p. 3.

transformaciones más importantes de los últimos años en lo que se refiere a la procuración y a la administración de justicia en la región. Prácticamente sin excepción, en todos los países de América Latina se han presentado propuestas y se han implementado reformas enca-

minadas a la instauración de juicios orales como parte de un contexto de reformas al sistema de justicia penal. En diferentes naciones se han dado estas experiencias, desde la reforma de 1991 al sistema federal argentino, a la cual le siguieron cambios al sistema procesal penal de Guatemala en 1994; Costa Rica y El Salvador en 1998; Venezuela en 1999; Chile y Paraguay en 2000; Bolivia, Ecuador y Nicaragua en 2001,

Reporte CESOP, núm. 6, CESOP, Cámara de Diputados, México, octubre de 2007, pp. 64-69.

Honduras en 2002, y Colombia y República Dominicana en 2004.

El Cuadro 1 muestra un examen esquemático de las características que el Centro de Justicia de las Américas (Ceja) ha efectuado en relación a los diferentes procesos de reforma a los sistemas de justicia penal en lo que se refiere a la implementación del principio de oralidad en los mismos en diferentes países de América Latina, teniendo en cuenta fundamentalmente lo que a criterio del centro de investigaciones jurídicas anotado, on las fortalezas y debilidades de las reformas aludidas.

El nuevo sistema de administración de justicia penal en Chile

En el año 2000 se dio inicio a la puesta en marcha de un nuevo sistema de administración de justicia penal en Chile, que reemplazó al existente en aquel país desde 1906. El nuevo Código Procesal Penal fue publicado el 12 de octubre de 2000 y sustituye el antiguo sistema inquisitivo por uno acusatorio, en donde el juez, en una audiencia oral, escucha a un fiscal investigador y acusador y a un defensor del acusado antes de dar su fallo. Entre los argumentos que sustentan el nuevo sistema penal chileno, es que bajo esta modalidad la administración de justicia penal sea más rápida, los acusados y víctimas de delitos cuenten con derechos explícitos y las causas no se acumulen por la propia naturaleza procesal del sistema penal.

Según el documento “La reforma procesal en Chile”, uno de los pilares de la reforma es la separación de las funciones de investigar y condenar que el juez del sistema antiguo tenía en aquel país, así como la instauración de los juicios orales y públicos y el establecimiento de un servicio público de defensoría para los acusados que no pueden costear un abogado, conformado por profesionales que en esta materia reemplazan a los de la denominada Corporación de Asistencia Judicial chilena. Otra de las bases que el documento señala es la referente a la imparcialidad, ya que en el sistema inquisi-

tivo se es juez y parte en una causa, se investiga, se acusa y se sentencia y bajo la nueva modalidad las tareas de investigación recaen sobre el Ministerio Público, entidad autónoma creada para tales efectos. Se asevera también que en el nuevo sistema de justicia chileno, la investigación de un delito y la posterior acusación al infractor son responsabilidad de los fiscales de dicho ministerio, ya que es el fiscal quien tiene que reunir las evidencias de un delito, con la ayuda de la policía, para presentarlas ante el juez, que debe sólo preocuparse de conocer la causa, escuchar a las partes y dictar sentencia.²²

Bajo la perspectiva del texto aludido, el juicio oral y público en Chile ha permitido que el proceso judicial sea, en primera instancia, más transparente, ya que los juicios que previamente se llevaban a puerta cerrada ahora pueden ser presenciados por cualquier ciudadano. Igualmente se establece que el juicio debe ser único, puesto que en una sola audiencia deben exhibirse las pruebas, presentarse los argumentos y darse el fallo, aunado al hecho de que el juicio oral hace que la relación entre el imputado, la víctima y el juez sea directa, sin necesidad de actuarios, diligencias por escrito ni intermediarios. El documento sostiene que la celeridad procesal es otro punto relevante de este tipo de procesos, ya que como alternativas a un fallo condenatorio, existe la posibilidad de que las partes lleguen a un acuerdo reparatorio o que el juez dicte la suspensión del procedimiento bajo condiciones impuestas al acusado, existiendo también procedimientos simplificados para delitos leves.²³

Otro de los elementos centrales en el nuevo sistema de justicia penal en la nación andina es la existencia de la Defensoría Penal Pública, institución que tiene como labor proveer defensa legal a los acusados que no puedan pagar su propio abogado. La función de ésta en el nuevo sistema procesal chileno consiste en que los imputados deben tener derecho a una defensa letrada, es decir, profesional. De allí

²² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “La reforma procesal en Chile”, *Boletín*, 16 de junio de 2005.

²³ *Idem*.

Cuadro 1
Fortalezas y debilidades de las reformas procesales en materia penal que instituyen la oralidad judicial en América Latina

<i>País</i>	<i>Fortalezas</i>	<i>Debilidades</i>
Argentina	Reducción notable de duración de los procesos, oralidad, publicidad, control de medidas de coerción, fortalecimiento de la defensa, desarrollo de sistema de gestión de audiencias, instancias de trabajo interinstitucional.	Necesidad de extender la experiencia para una justicia de garantías eficiente, necesidad de reingeniería en la fiscalía, necesidad de entrenamiento en técnicas de litigación, falta de audiencia de control de detención.
Bolivia	Proceso de cambio instalado, interés y activa participación de la sociedad en las evaluaciones de la reforma, implementación orientada hacia desafíos concretos.	Cambios normativos en relación con medidas cautelares y plazos; dificultades en las relaciones interinstitucionales, dificultades en los procesos de trabajo con los policías, problemas en la gestión de audiencias, bajo impacto de aplicación de salidas alternativas y facultades discrecionales.
Colombia	Fortalecimiento progresivo de las audiencias preliminares orales, adecuada gestión de un alto número de audiencias, refuerzo del sistema de defensa pública.	Mala interpretación de algunos jueces respecto a lo que implica su “autonomía” judicial, problemas de coordinación en la etapa de investigación, poco uso de facultades discrecionales y alta carga pendiente en “estado de investigación”.
Costa Rica	Introducción de audiencias en la etapa preliminar, lo que ha permitido acelerar la toma de decisiones y desformalizar. Buena percepción de los operadores.	Falta de extensión de la experiencia, limitaciones estructurales que limitan su impacto en el sistema de justicia (uso del expediente, carencia de incentivos, falta de publicidad).
Ecuador	Compromiso de operadores locales, impacto en las prácticas sin necesidad de reforma legal, resultados con poca inversión económica.	Debilidad del sistema de defensa pública, marginalidad de la experiencia con el resto del proceso penal en Cuenca, necesidad de fortalecer las destrezas de litigación, reforzamiento de los compromisos iniciales para ejecutar los cambios.
Guatemala	Fortalecimiento de la oralidad sustentada en componentes sólidos (gestión, registro, metodología de trabajo), compromiso de los actores, comunidad jurídica involucrada, respaldo político, infraestructura.	Necesidades de capacitación para el debate oral, coexistencia con modelo diferente, necesidad de fortalecer el manejo de la estadística.
Nicaragua	Fortalecimiento de las estructuras judiciales, el Ministerio Público y la Defensa Penal, reducción del tiempo de duración promedio de los procesos ordinarios.	Subutilización de salidas alternativas, poco nivel de independencia institucional de la Defensoría, carencia de adecuados niveles de registro de información que permitan mediciones confiables, ausencia de políticas de organización del trabajo en el Ministerio Público.
República Dominicana	Oralidad, equipo investigativo para la defensa penal, sociedad civil activa participante de la reforma, fácil acceso a la información, participación de fiscales en plan de seguridad ciudadana.	Alta duración de audiencias preliminares, mal agendamiento de audiencias, confusión sobre el rol de los jueces de garantía.

Fuente: Elaboración con datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Reformas procesales penales en América Latina*, Santiago de Chile, 2007, 364 p.

que los defensores deban ser abogados particulares o integrantes de la Defensoría Penal Pública, quienes son titulados, a diferencia de lo que ocurría anteriormente con la denominada Corporación de Asistencia Judicial, cuyos integrantes estaban en amplia desventaja frente a

un fiscal preparado. Un elemento adicional lo constituye el hecho de que bajo el nuevo sistema hay más garantías para las víctimas de un delito y nuevos mecanismos para que menores de edad declaren sólo ante los jueces, así como protección policial o audiencias reservadas. Lo

anterior es realizado a través del Ministerio Público, que tiene una división llamada Unidad de Atención de Víctimas y Testigos.²⁴

El proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal chilena fue concebido de manera gradual en cinco etapas, iniciándose en diciembre de 2000 con su aplicación en algunas de las regiones judiciales en las que está dividido ese país. A finales de 2000 se aplicó en las regiones IV y IX; la segunda etapa iniciada en octubre de 2001 incorporó a las regiones II, III y VII; en diciembre de 2002 se incorporaron las regiones I, XI y XII; mientras que en diciembre de 2003 la cuarta etapa permitió la instalación de la reforma en las regiones V, VI, VIII y X. El 16 de junio de 2005 se completó el proceso con la puesta en marcha del nuevo sistema penal en la Región Metropolitana, que representa cerca de 40% de la población nacional y aproximadamente 45% del total de causas penales del país.²⁵

En lo que se refiere a la aplicación temporal del nuevo ordenamiento, se debe tener en cuenta que el Código Procesal Penal no es retroactivo: se aplica sólo a los casos y procesos iniciados tras haber entrado en vigencia la reforma en el territorio correspondiente y los procesos iniciados bajo la vigencia del ordenamiento penal anterior seguirán desahogándose bajo los dictados del mismo hasta que haya sentencia definitiva. Una vez que se cierre el último caso abierto en el sistema antiguo, el Código de Procedimiento Penal quedará abrogado.

Datos generales y costos de la reforma procesal en Chile

A 2003 existían 642 fiscales, 782 jueces y 417 abogados defensores en todo el país dedicados

²⁴ Para identificar los alcances generales de la reforma al sistema de justicia en Chile, puede consultarse el siguiente texto: Andrés Baytelman N. y Mauricio Duce, *Evaluación de la reforma procesal penal chilena: estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2003, p. 290.

²⁵ Ministerio Público de Chile, Vera Institute of Justice, División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión, *Analizando la reforma a la justicia criminal*

a este nuevo sistema de justicia y en el año de 2003 ingresaron 222 967 causas a este sistema. De 13 595 causas en procedimientos simplificados (para faltas y delitos simples cuyas penas no exceden los 540 días de cárcel), 55% finalizó en condena y 25% en multa.

De 2 314 causas en procedimientos abreviados (procedimiento solicitado por el fiscal para pedir una pena de no más de cinco años de cárcel), 97% terminó en sentencia condenatoria. Se dictaron 1 331 sentencias en sendos juicios orales, de los cuales 86% corresponde a condenas y 14% a absoluciones. En cuanto a tiempos, el tipo de juicio más breve es el de delito contra la fe pública, con 17 minutos. El más extenso es el de hurto, con poco más de dos días y medio. En sentencias condenatorias terminaron 94.4% de los robos, 96.7% de los homicidios, 96.8% de los delitos de drogas y 96.1% de los delitos sexuales.²⁶

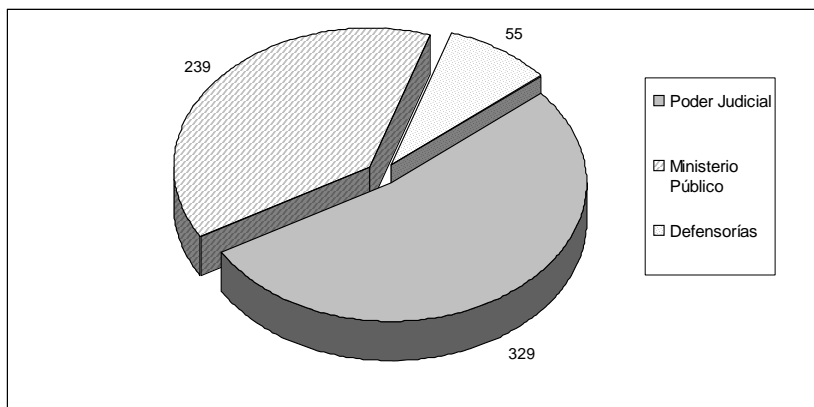
Respecto a la implementación de la Reforma Procesal Penal en Chile, ésta implicó para 2005, de acuerdo con los datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, un monto total de 622 millones de dólares. La distribución a las diferentes dependencias y sectores en el ámbito de la procuración y administración de justicia tuvo las asignaciones que se muestran en la Gráfica 4.

Según la misma fuente, del monto total señalado se destinaron 259 millones de dólares para gasto operacional o gasto corriente y 363 millones para gastos de inversión, para un total de 622 millones de dólares, de forma que el gasto que implicó la reforma procesal penal chilena a partir de 2005 ha hecho necesario duplicar los recursos que este país destinara previamente a su sistema de administración de justicia, ya que para 1999, 0.9% del presupuesto total de la nación se canalizaba para este rubro y para 2005 el porcentaje ascendía a más de 2 por ciento.

en Chile: un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal, Santiago de Chile, 2004.

²⁶ Poder Judicial de Chile, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Defensoría Penal Pública, "Anuario estadístico interinstitucional, reforma procesal penal 2003", Santiago de Chile, julio de 2004, p. 106.

Gráfica 4
Costos asociados a la reforma procesal penal sobre juicios orales en Chile
 (millones de dólares)



Fuente: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja), "Reforma Procesal Penal en Chile", en: www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

Entre las instituciones a las que ha sido necesario asignar presupuestos más elevados, destacan los órganos auxiliares que en el lapso que media entre 2002 y 2005 han recibido en total 49 millones de dólares. De esa cantidad, a la policía local, los carabineros, se han canalizado 26 millones de dólares; a la policía de investigaciones, 16 millones de dólares, y al servicio médico legal 6 millones de dólares.

Percepción ciudadana sobre los juicios orales en Chile

En lo tocante a la opinión pública chilena, existe la percepción de que entre 2004 y 2006 se han dado cambios de importancia en el sistema de procuración y administración de justicia. La Gráfica 5 muestra los factores que los chilenos consideran más relevantes en el nuevo sistema de justicia que opera en aquel país y la evolución de tales factores entre 2004 y 2006.

Otro elemento a destacar en la experiencia chilena es el referente al estado procesal que guardan los diferentes juicios penales iniciados durante la vigencia de la normatividad punitiva anterior a la reforma y con posterioridad a ésta. El Cuadro 2 muestra el número de delitos cometidos en la región metropolitana de Chile en los años 2000 y 2004, agrupados en cuatro ca-

tegorías. El cuadro confronta la información correspondiente a los procesos iniciados y los concluidos por tales ilícitos antes y después de la vigencia del nuevo sistema procesal penal de aquella nación, así como la variación porcentual respectiva.

Comentarios finales

Por la naturaleza y los alcances de las ramas que conforman el derecho penal, es necesario considerar que las reformas a esta disciplina deben tener un impacto directo sobre los más desfavorecidos, de ahí que la introducción de la oralidad judicial y la evolución hacia un sistema acusatorio, en sustitución de los sistemas tradicionales inquisitivos escritos, debe tener como finalidad asegurar procesos más transparentes, justos y eficientes.

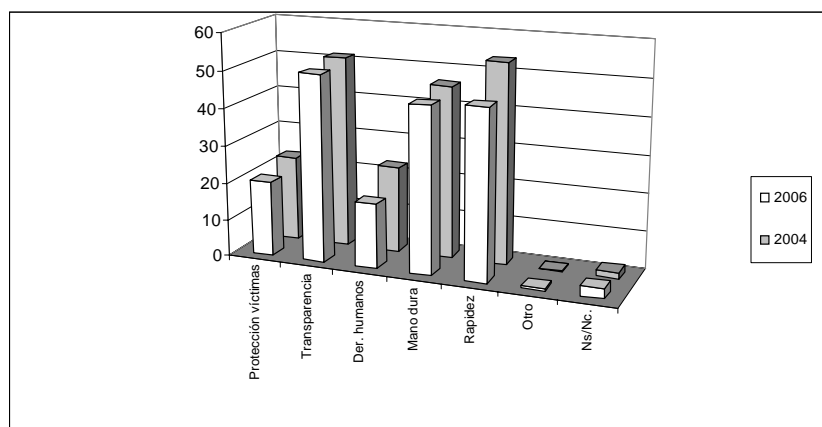
Bajo tales premisas, la oralidad judicial en materia penal ha sido presentada por sus defensores como una de las herramientas idóneas en los procesos de reformas a los sistemas de justicia en América Latina. Este principio se ha asociado a la transparencia y la publicidad, a la eficiencia y la rapidez, y se le ha relacionado con la redefinición de los roles de los actores en los procesos penales y la reorganización de las instituciones jurídicas en la materia.

Originalmente concebida para implementarse en materia penal, hoy se extiende a los procesos de reformas que están experimentando las restantes jurisdicciones, como la contencioso-administrativa y la civil.

De darse en nuestro país una reforma que instaure el principio de la oralidad en materia penal, se contaría con la base constitucional que permita diseñar posteriormente el marco reglamentario respectivo. De ahí que el diseño de la normatividad secundaria llevará necesariamente a un proceso de consulta y debate nacional para examinar los aspectos que deben ser regulados en la normatividad adjetiva y que permitan una aplicación adecuada y exitosa de esta modalidad judicial a nivel federal.

En ese marco la instauración de los juicios orales en México representaría un cambio esen-

Gráfica 5
Factores de importancia en el nuevo sistema de justicia penal en Chile 2004/2006



Fuente: Elaboración con datos de: Adimark-Chile, "Victimización, conocimiento y percepción de la reforma procesal penal implementada en la región metropolitana", encuesta levantada los meses de marzo-abril de 2006 para el Ministerio de Justicia chileno, véase: www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

Cuadro 2
Estado de los juicios en el nuevo sistema procesal penal

	<i>Procesos iniciados</i>			<i>Procesos concluidos</i>		
	2000	2004	Variación %	2000	2004	Variación %
Robos	4 773	8 999	188.5	3 716	8 419	226.5
Hurtos	3 604	9 347	259.3	2 698	8 965	332.2
Homicidio	101	75	74.2	63	79	125.4
Delitos Sexuales	536	940	175.3	360	698	193.9

Fuente: Elaboración con datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Ceja), "Reforma Procesal Penal en Chile", en: www.idbdocs.iadb.org (fecha de consulta: 4 de diciembre de 2007).

cial en los procesos penales. De llevarse a cabo, será el reto más tangible de nuestro sistema de justicia en lo inmediato.

La implementación del principio de la oralidad judicial en materia penal hace necesario reflexionar si su eventual adopción sólo significa que nuestro país se sume a las tendencias en la impartición de justicia observadas en otras naciones, corrientes surgidas en el marco del ineludible proceso de globalización en todos

los ámbitos observado en los últimos años o si por el contrario, la implementación de los juicios orales como parte del bloque de reformas en materia penal de nuestros días será una herramienta que logre adaptarse a nuestra tradición jurídica y al contexto social del país y que coadyuve primero y sea un factor decisivo después, en el proceso de reformas encaminadas a la transformación del sistema de justicia penal del Estado mexicano.

Justicia constitucional independiente en el marco de la Reforma del Estado

OSCAR RODRÍGUEZ OLVERA

Introducción

En el marco de la Reforma del Estado se ubica el tema de la reforma del Poder Judicial, dentro del cual uno de los principales aspectos es el de la justicia constitucional.

La Reforma del Estado implica el tema de la innovación institucional, que se refiere a la actualización de las dependencias e instituciones públicas, a efecto de hacerlas más efectivas y eficaces.¹

Con el objetivo de mostrar información respecto de la justicia constitucional en otros países de América Latina, se hace una presentación comparativa de diversos países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

En la segunda parte de este documento se presenta un análisis de la opinión pública, así como de las propuestas de los partidos, haciendo especial mención de diversos temas como el de la cultura de la Constitución y la percepción social sobre la Suprema Corte de Justicia.

La Reforma del Estado se encuentra prevista y regulada en la Ley para la Reforma del Estado, publicada el 14 de abril de 2007, con vigencia hasta el 13 de abril de 2008.²

Conforme al artículo 9 de esa ley, el proceso de negociación y construcción de acuerdos debe constar de las siguientes etapas:

- I. Presentación de propuestas.
- II. Consulta pública.

¹ Juan Rebolledo, *La Reforma del Estado mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

² Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, entrando en vigor al día siguiente, y su vigencia concluirá transcurridos 12 meses después a partir de su publicación. El objeto de esa ley es establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado mexicano.

- III. Negociación y construcción de acuerdos.
- IV. Redacción de los proyectos.
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

Actualmente el proceso legislativo se encuentra en la etapa de negociación y construcción de acuerdos, estando pendientes la redacción de los proyectos, así como la aprobación, firma y presentación de iniciativas que podrán ser suscritas por los legisladores que integran la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.³

Los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales son:⁴

- I. Régimen de Estado y gobierno.
- II. Democracia y sistema electoral.
- III. Federalismo.
- IV. Reforma del Poder Judicial.
- V. Garantías sociales.

Justicia constitucional en América Latina

En este apartado se hace una presentación comparativa de la justicia constitucional en diversos países de América Latina, como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. La presentación se lleva a cabo en orden alfabético de los nombres de los países consultados.

Bolivia

La justicia constitucional en Bolivia se encuentra a cargo de un Tribunal Constitucional, cu-

³ Conforme a los artículos 2 y 3 de la ley citada, esta Comisión Ejecutiva es el órgano rector de la conducción del proceso de la reforma, y está integrada por los presidentes de la Mesa Directiva, los coordinadores de cada grupo parlamentario y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado, todos de ambas cámaras. Además participan representantes del Poder Ejecutivo federal y de las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes tienen voz pero no voto. También participa un representante del Poder Judicial, exclusivamente en lo relativo al tema de la reforma de ese poder.

⁴ Artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado.

yas características principales se describen a continuación:⁵

- Fue creado en 1994 (institucionalizado en 1998).
- Está integrado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes.
- El nombramiento de sus integrantes es de la siguiente manera: son designados por el Congreso nacional por dos tercios de votos de los miembros presentes.
- El tiempo del cargo es de 10 años y los jueces pueden ser reelectos, pero no de manera inmediata.
- Los requisitos mínimos para ser magistrado son los siguientes:
 - Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares.
 - Estar inscrito en el Registro Electoral.
 - No haber sido condenado a pena corporal, ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados, ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por la ley.
 - Tener por lo menos 35 años cumplidos.
 - Tener título de abogado.
 - Haber ejercido con idoneidad la judicatura, la profesión o la cátedra universitaria por lo menos durante 10 años.
- El marco jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:
 - Constitución.
 - Ley 1836. Ley del Tribunal Constitucional.
- La competencia del Tribunal Constitucional es la siguiente:
 - Control de normas (consulta sobre la constitucionalidad de leyes, decretos,

⁵ Tribunal Constitucional de Bolivia, en: <http://prensa.tribunalconstitucional.gov.bo/> (fecha de consulta: diciembre de 2007).

- resoluciones, convenios internacionales, recursos contra tributos y otras cargas públicas, infracción de procedimiento de reforma constitucional).
- Control del ejercicio del poder político (acción de conflictos de competencias, impugnación de resoluciones camarales, prefecturales y municipales, y recurso directo de nulidad).
- Control del ejercicio de los derechos humanos (recursos contra resoluciones legislativas, de *habeas corpus*, de amparo y de *habeas data*).

Chile

La justicia constitucional en Chile está a cargo de un Tribunal Constitucional, cuyas características principales son las siguientes:⁶

- Fue creado en 1970.
- Está integrado por 10 miembros.
- El nombramiento de sus integrantes es de la siguiente manera: el presidente nombra tres, el Senado nombra cuatro (dos de libre elección por el Senado y dos a propuesta de los diputados) y la Suprema Corte nombra a otros tres.
- El tiempo del cargo es de nueve años y no pueden ser reelegidos.
- Los requisitos mínimos para ser integrante son los siguientes:
 - Tener por lo menos 15 años de título de abogado.
 - Haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública.
 - No tener impedimento alguno que los inhabilite para desempeñar el cargo de juez.
- El marco jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:

⁶ Tribunal Constitucional de Chile, en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/> (fecha de consulta: diciembre de 2007).

- Constitución Política.
- Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, Ley no. 17.997.

• La competencia del Tribunal Constitucional es la siguiente:

- Control de constitucionalidad de las leyes.
- Cuestiones de inconstitucionalidad de los autos acordados por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones.
- Constitucionalidad a la convocatoria de un plebiscito.
- Inaplicabilidad de un precepto legal.
- Resolución de reclamos en caso de que el presidente no promulgue una ley cuando deba hacerlo.
- Declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos o partidos políticos.
- Contendas de competencia entre autoridades.
- Resolución sobre inhabilidades constitucionales y legales para que una persona sea ministro de Estado.
- Pronunciamiento sobre inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación de los parlamentarios.
- Resolución sobre la constitucionalidad de los decretos supremos.

Colombia

La justicia constitucional en Colombia está a cargo de un Tribunal Constitucional, cuyas características principales son las siguientes:⁷

- Fue creado en julio de 1991.
- Está integrado por nueve magistrados.
- El nombramiento de sus integrantes es de la siguiente manera: son designados por el Senado de la República a partir de la

⁷ Tribunal Constitucional de Colombia, en: <http://www.constitucional.gov.co/corte> (fecha de consulta: diciembre de 2007).

terna formada por candidatos del presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

- El tiempo del cargo es de ocho años y no pueden reelegirse.
- Los requisitos mínimos para ser magistrado son:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos.
- Ser abogado.
- No haber sido condenado por sentencia judicial o pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
- Haber desempeñado, durante 10 años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

- El marco jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:

- Constitución Política.
- Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia, artículos 43 al 49.
- Decreto 2067 y 2591 de 1991.
- Acuerdo 05 de 1992-Reglamento de la Corte Constitucional.

- La competencia del Tribunal Constitucional es la siguiente:

- Decide sobre las demandas de constitucionalidad que promueven los ciudadanos contra las leyes, decretos con fuerza de ley y los actos legislativos reformatorios de la Constitución.
- Resuelve sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referéndum.
- Ejerce el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el gobierno.

- Resuelve sobre las excusas para asistir a citaciones realizadas por el Congreso.
- Decide sobre la aplicación de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.
- Revisa las decisiones judiciales relacionadas con la tutela de los derechos constitucionales.

Ecuador

La justicia constitucional en Ecuador está a cargo de un Tribunal Constitucional, cuyas características principales son las siguientes:⁸

- Fue creado en enero de 1966.
- Está integrado por nueve vocales.
- El nombramiento de sus integrantes es de la siguiente manera: son elegidos por el Congreso nacional y sugeridos por la función ejecutiva (2), la función judicial (2), trabajadores e indígenas (1), alcaldes y prefectos de todo el país (1) y por las cámaras de producción (1).
- El tiempo del cargo es de cuatro años y pueden reelegirse.
- Los requisitos mínimos para ser vocal son los siguientes:
 - Ser ecuatoriano por nacimiento.
 - Hallarse en goce de los derechos políticos.
 - Ser mayor de 45 años.
 - Tener título de doctor en jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas.
 - Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de 15 años.
 - Los demás requisitos de idoneidad que fije la ley.

⁸ Tribunal Constitucional de Ecuador: <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/documentos/TC.pdf> (fecha de consulta: diciembre de 2007).

- El Marco Jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:
 - Constitución.
 - Ley de Control Constitucional.
 - Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.
 - Reglamento Orgánico Funcional.
- La competencia del Tribunal Constitucional es la siguiente:
 - Controla que las leyes y otros actos de los poderes públicos sean conformes a la Constitución.
 - Protege los derechos de las personas a través del amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y libre acceso a la información.
 - Control previo de constitucionalidad de tratados internacionales.
 - Los conflictos constitucionales de competencia o de atribuciones.
- El marco jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:
 - Ser mayor de 45 años.
 - Haber sido magistrado de la Corte Suprema o fiscal superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante 15 años.
- El marco jurídico del Tribunal Constitucional se encuentra establecido en las siguientes normas:
 - Constitución Política (art. 202).
 - Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
 - Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.
- La competencia del Tribunal Constitucional es la siguiente:
 - Resuelve las acciones de inconstitucionalidad.
 - Resuelve los recursos extraordinarios en última instancia, en los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y de cumplimiento.
 - Resuelve los conflictos constitucionales de competencia o de atribuciones.

Perú

La justicia constitucional en Perú está a cargo de un Tribunal Constitucional, cuyas características principales son las siguientes.⁹

- Está integrado por siete miembros.
- El nombramiento de sus integrantes es de la siguiente manera: son elegidos por el Congreso de la república con el voto de las dos terceras partes del número legal de sus integrantes.
- El tiempo del cargo es de cinco años. Existe reelección pero no inmediata.
- Los requisitos mínimos para ser magistrado son los siguientes:
 - Ser peruano de nacimiento.
 - Ser ciudadano en ejercicio.

⁹ Tribunal Constitucional de Perú, en: http://tc.gob.pe/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 (fecha de consulta: diciembre de 2007).

Opinión pública y propuestas de los partidos políticos

Cultura de la Constitución

La cultura de la legalidad constitucional involucra la percepción de la población respecto de la importancia que tiene la Constitución federal, así como el grado de conocimiento, discusión y disposición de cumplir dicha norma.

El cumplimiento de la ley por todos los habitantes permanentes, temporales y en tránsito, de un Estado, constituye el principio más importante de la ciencia jurídica. De ahí se deriva que cuando en un país se cumple la ley, éste se constituye en un Estado de derecho.

Considerando que la Constitución federal es nuestra ley máxima, debe ser cumplida a caba-

alidad tanto por la sociedad como por las autoridades, porque éstas también son destinatarias de aquélla; de ahí que la cultura del cumplimiento de la Constitución significa cumplir con los mandatos constitucionales destinados a regular la conducta humana dentro del territorio mexicano. De esa manera se preserva la convivencia social en paz y se asegura la unidad nacional.

Valoración social de la Constitución

La sociedad mexicana tiene una alta valoración de la Constitución. En 2003, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) llevó a cabo una Encuesta Nacional de la Constitución,¹⁰ cuyos resultados muestran que para 51% de los encuestados la Constitución es muy importante, para 37.4% es importante, mientras que para 9.6% es poco importante y para 1.0% no es nada importante. El 0.5% no supo responder y 0.5% no contestó.

De lo anterior se observa que para una gran parte de los encuestados (88.4%), la Constitución es importante o muy importante, lo cual acredita su alta valoración social (Cuadro 1).

Quizá la principal razón de esa alta valoración se debe a que los mexicanos consideran que la Constitución es un instrumento que sirve para proteger sus derechos, así como para organizar al gobierno.

En el siguiente cuadro se puede observar que 36.2% de los encuestados consideró que la frase que define mejor a la Constitución es la de “Protege mis derechos”; por otra parte, 25% opinó que la frase que mejor la describe es la de “Organiza el gobierno”, mientras que 22.4% manifestó que la Constitución se puede describir con la frase “No se respeta”; para 9.7% “Cambia a cada rato”, para 2.6% “No sirve para nada”, y para 4.1% “otra” (Cuadro 2).

¹⁰ Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores, Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004.

Cuadro 1

Para usted ¿Qué tan importante es la Constitución?

Muy importante	51.0%
Importante	37.4%
Poco importante	9.6%
No es nada importante	1.0%
No supo responder	0.5%
No contestó	0.5%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p. 48.

Cuadro 2

De las siguientes frases, ¿cuál describe mejor a la Constitución?

“Protege mis derechos”	36.2%
“Organiza el gobierno”	25.0%
“No se respeta”	22.4%
“Cambia a cada rato”	9.7%
“No sirve para nada”	2.6%
“Otra”	4.1%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p. 48.

Conocimiento y discusión social de la Constitución

No obstante que la norma fundamental tiene una gran importancia para los mexicanos, el conocimiento y la discusión sobre ella son muy escasos. Por ejemplo, en esta misma encuesta sólo 4.8% de los entrevistados afirmó conocer mucho el texto de la Constitución, mientras que 92.9% dijo no conocerlo, poco o nada (Cuadro 3).

En la Encuesta Nacional sobre la Constitución antes referida,¹¹ se muestra que en el mayor de los casos, 34.5% de los encuestados han escuchado hablar de la Constitución en la escuela, aunque actualmente ya no lo hacen. Otro resultado importante es que 31.35% de los encuestados ha escuchado hablar del tema en los medios de comunicación masiva, mientras

¹¹ Concha, Fix-Fierro, Flores, Valadés, *Cultura de la Constitución...*, *op. cit.*, p. 52.

Cuadro 3

¿Qué tanto conoce el contenido de la Constitución?

Conocen poco	72.6%
No la conocen nada	20.3%
La conocen mucho	4.8%
No supo contestar	1.9%
Otra opción	0.2%
No contestó	0.2%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p. 51.

que 9.5% lo ha hecho en el trabajo, 8.9% en la casa, 0.9% en la iglesia, 1.7% en otros lugares, mientras que 9.7% no ha escuchado del tema en ningún lugar, 3.2% no supo, y 0.4% no contestó (Cuadro 4).

Percepción social sobre el cumplimiento de la Constitución

La sociedad mexicana es pesimista respecto del cumplimiento de la Constitución. Conforme a los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Constitución,¹² 68% de los entrevistados considera que la Constitución se cumple poco, 19.3% considera que no se cumple nada, 5.2% opinó que se cumple mucho, 5.2% no supo contestar,

Cuadro 4

Dígame usted, ¿dónde ha oído hablar de la Constitución?

En la escuela	34.5%
En los medios de comunicación masiva	31.3%
En el trabajo	9.5%
En la casa	8.9%
En ningún lugar	9.7%
En la Iglesia	0.9%
En otros lugares	1.7%
No supo	3.2%
No contestó	0.4%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p.52.

¹² *Ibid.*, p. 56.

1.7% respondió que depende, y 0.2% no contestó (Cuadro 5).

Percepción social sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Intervención de la Suprema Corte en los conflictos entre el presidente y el Congreso de la Unión

La mayor parte de la población (58.4%) considera que el hecho de que la Suprema Corte intervenga en los conflictos entre el presidente de la república y el Congreso de la Unión es algo bueno o muy bueno, mientras que 11.2% dice que es algo malo o muy malo. Por otra parte, 19.5% de los encuestados opinó que no es algo bueno, pero tampoco es malo. El 10.0% no supo sobre el tema, 0.5% dio otra respuesta, y 0.3% no contestó (Cuadro 6).

Percepción sobre si las sentencias de la Suprema Corte son justas o injustas

La mitad de los encuestados aseguraron que las sentencias de la Suprema Corte son justas o muy justas. A eso se suma que 10.4% no manifiesta su confianza toda vez que depende de cada caso en concreto para evaluar si son justas o injustas esas sentencias. La plena desconfianza fue manifestada por 29.7%, el cual afirmó que

Cuadro 5

En su opinión, ¿qué tanto cree que se cumple con la Constitución?

Percepción sobre el Cumplimiento	%
Se cumple poco	68.0%
No se cumple nada	19.3%
Se cumple mucho	5.2%
No supo contestar	5.2%
Depende	1.7%
No contestó	0.2%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p. 56.

Cuadro 6

¿Cómo considera usted la participación de la SCJ en los conflictos entre el presidente de la república y el Congreso de la Unión?

Algo bueno o muy bueno	58.4%
Malo o muy malo	11.2%
No es bueno, ni malo	19.5%
No sabe sobre el tema	10.0%
Otra respuesta	0.5%
No contestó	0.3%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la publicación *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes percepciones y valores*, p. 40.

Cuadro 7

Para usted, ¿cómo considera las sentencias de la Suprema Corte?

Justas o muy justas	50.0%
Depende de los casos	10.4%
Injustas o muy injustas	29.7%
No sabe del tema	9.4%
Otra respuesta	0.2%
No contestó	0.4%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de la Constitución 2003, p. 56.

las sentencias son injustas o muy injustas (Cuadro 7).

Respecto de la percepción social sobre las resoluciones de la Suprema Corte, es de mencionarse que este alto tribunal vio dañada su imagen pública por la resolución que adoptó en el asunto de la violación de los derechos humanos de la periodista Lidya Cacho.

El 10 de diciembre del año en curso (2007), el periódico *Excelsior* dio a conocer el resultado de una encuesta levantada los días 4 y 5 de diciembre, donde 75% de los encuestados opinó que el gobernador de Puebla, Mario Marín, es culpable de violación grave de los derechos humanos de la periodista mencionada¹³ (Gráfica 1).

Derivado de esto, 56% considera que la Suprema Corte no se apegó estrictamente a la ley, mientras que 55% dijo que esa resolución se debió a motivaciones políticas. Otro dato negativo consiste en que 61% de los encuestados afirmó que de esa manera la Suprema Corte buscó proteger al gobernador de Puebla, y 47% opinó que así también amparó a las bandas dedicadas a la pornografía y abuso infantiles.

¹³ *Excelsior*, Sección Nacional, página 12, lunes 10 de diciembre de 2007. La encuesta fue realizada por BGC, Ulises Beltrán y Asociados. Nota metodológica: encuesta telefónica nacional: 4 al 5 de diciembre de 2007, 400 entrevistas efectivas a población mayor de 18 años. Método de selección de la muestra: arranque aleatorio y selección sistemática de teléfonos residenciales. Margen de error +/- 5%. La encuesta telefónica tiende a reflejar más la opinión de la población con mayor ingreso y escolaridad. Se puede consultar en: www.bgc.com.mx

Como resultado de la encuesta mencionada, también se tiene que la confianza sobre la Suprema Corte es regular o poca en 64 por ciento.

Resultados de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano

Durante el 2006 la Suprema Corte llevó a cabo la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, cuya interpretación de resultados se muestra en la obra denominada *Libro blanco de la reforma judicial: una agenda para la justicia en México*.¹⁴

En el capítulo V denominado “Reglas y procedimientos”,¹⁵ se presentan las propuestas relacionadas con modificaciones a las condiciones en las que se desarrollan los procesos jurisdiccionales que tienen que ver con la independencia de los poderes judiciales y la autonomía de los jueces, la consolidación del aparato de la administración de justicia y la revisión de los procesos que afectan la independencia.

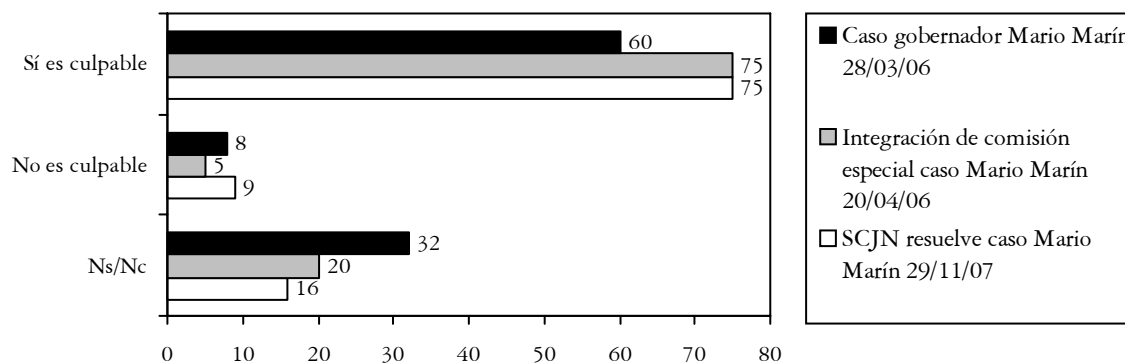
Específicamente en cuanto al Tribunal Constitucional, se afirma que el debate contemporáneo sobre la naturaleza jurídica y las funcio-

¹⁴ Publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 17-18.

Gráfica 1

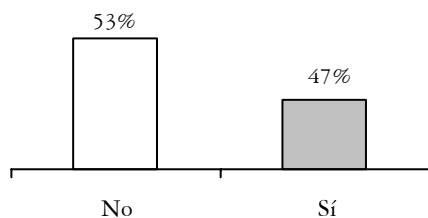
Independientemente de la resolución de la Suprema Corte de Justicia, dígame, con lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cree que el gobernador de Puebla, Mario Marín, es culpable o no de haber usado su autoridad para abusar gravemente de los derechos de la escritora Lidya Cacho?



Fuente: Encuesta telefónica nacional de Ulises Beltrán y Asociados, realizada el 4 y 5 de diciembre, con un margen de error de +/- 5%. En: "Desaprueban fallo en caso Lidya Cacho, *Excelsior*, 10 de diciembre de 2007, p. 12 Nacional.

Gráfica 2

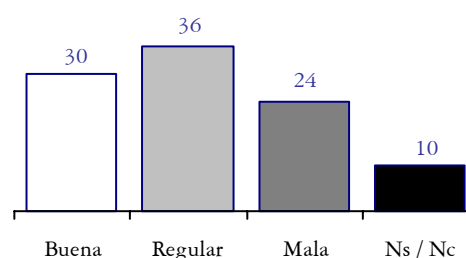
Conocimiento de que la Suprema Corte de Justicia dio su resolución en el caso de Lidya Cacho



Fuente: Encuesta telefónica nacional de Ulises Beltrán y Asociados, realizada el 4 y 5 de diciembre, con un margen de error de +/- 5%. En: "Desaprueban fallo en caso Lidya Cacho, *Excelsior*, 10 de diciembre de 2007, p. 12 Nacional.

Gráfica 3

Dígame, por favor, ¿qué opinión tiene usted de...? La Suprema Corte de Justicia de la Nación



Fuente: Encuesta telefónica nacional de Ulises Beltrán y Asociados, realizada el 4 y 5 de diciembre, con un margen de error de +/- 5%. En: "Desaprueban fallo en caso Lidya Cacho, *Excelsior*, 10 de diciembre de 2007, p. 12 Nacional.

nes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó en las reformas de 1987. A partir de entonces se discute acerca de la conveniencia de evitar que los asuntos de legalidad lleguen a la Corte para propiciar su especialización en la materia constitucional. Las reformas de 1994, 1996 y 1999 replantearon la justicia constitucional en México y establecieron las bases para consolidar a la Suprema Corte como el máximo tribunal del país en materia constitucional. No obstante, la discusión sobre la naturaleza y las funciones de la Corte se mantiene. El debate gira en torno a la doble

naturaleza de ese máximo tribunal: como tribunal constitucional y como máxima instancia de jurisdicción federal.

La consulta muestra diversos posicionamientos sobre el tema. Existen planteamientos que se inclinan por la separación de las jurisdicciones federal y constitucional a través de la creación de un tribunal constitucional independiente del Poder Judicial federal. Por otro lado, hay quienes proponen mantener el esquema actual y consolidarlo mediante reformas que terminen de definir el sistema de medios de control constitucional en nuestro país.

Existe otra corriente que propone crear un tribunal superior federal encargado de resolver las controversias que versen sobre legalidad y dejar a la Suprema Corte los temas de constitucionalidad.

Los autores de esta obra destacan que los puntos más importantes a tomar en cuenta en el caso de crear un órgano jurisdiccional constitucional son los siguientes cinco: 1. Impacto sobre los medios de control constitucional existentes; 2. Mecanismos para la designación de los magistrados; 3. Condiciones para su permanencia en el cargo; 4. Diseño, funcionamiento y administración del órgano jurisdiccional; y 5. Mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad por su desempeño.

Este tema también es abordado en el capítulo X, denominado “Conclusiones: 33 acciones para reformar la justicia en México”.¹⁶ En ese capítulo se afirma que la consulta fue un mecanismo eficaz para identificar los temas que deben dar contenido a la reforma judicial, y se proponen 33 acciones para una reforma integral, entre las que se encuentra la de “Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional”,¹⁷ la cual consistiría en eliminar las competencias que pueden ser ejercidas por otras instancias del Poder Judicial de la federación, como las contradicciones de tesis en materia de legalidad, la determinación de competencias y otras de carácter administrativo del Poder Judicial federal. Junto con lo anterior debería preservarse una amplia facultad discrecional de atracción de la Suprema Corte. También se podrían eliminar las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 constitucional, porque esas facultades no corresponden al diseño de un tribunal constitucional.

Propuestas de los partidos políticos

En el marco de la Reforma del Estado, diversos partidos políticos presentaron propuestas de re-

formas, destacándose la creación de un Tribunal Constitucional autónomo, con criterio federalista en su integración, responsable de resolver las controversias entre los tres poderes, así como de vigilar la constitucionalidad de los actos de los mismos, declarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales para garantizar la interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares, pronunciarse sobre cuándo es necesario un referéndum y un plebiscito, conocer del amparo colectivo, por lo que al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le correspondería conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad y legalidad en materia del juicio de amparo. En el Cuadro 8 se observan las principales propuestas.¹⁸

Conclusiones

En diversos países latinoamericanos existe un Tribunal Constitucional. En Ecuador fue creado desde 1966. En todos los casos analizados de países de latinoamericanos, el Poder Legislativo interviene en el nombramiento de los integrantes de los tribunales constitucionales; ello no impide que en algunos casos otras autoridades estén facultadas para nombrar directamente a una parte de los integrantes, tal es el caso del presidente y la Suprema Corte. En otros casos los sectores sociales pueden sugerir a una parte de los integrantes, tal es caso de los trabajadores e indígenas y las cámaras de producción. Las competencias de los tribunales constitucionales de los países latinoamericanos analizados coinciden con las que actualmente tiene nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de Ecuador, donde además se lleva a cabo el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales, además de que en ese país uno de los requisitos para ser integrante del tribunal consiste en tener tí-

¹⁶ *Ibid.*, pp. 387-409.

¹⁷ *Ibid.*, p. 402.

¹⁸ Consúltase Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado”, *Carpeta Informativa*, México, julio de 2007, pp. 24, 73, 79 y 87. En: <http://www3.diputados.gob.mx/> (fecha de consulta: 10 diciembre de 2007).

Cuadro 8
Propuestas de los partidos políticos para la creación
de un tribunal constitucional independiente

<i>Partido</i>	<i>Tema</i>	<i>Propuesta</i>
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Órganos Autónomos.	Crear un Tribunal Constitucional autónomo responsable de resolver las controversias entre los tres poderes, así como de vigilar la constitucionalidad de los actos de los mismos.
	Reforma del Poder Judicial.	Declaración de inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales para garantizar la interpretación uniforme, obligatoria y vinculatoria para todos los poderes públicos y los particulares. Crear un Tribunal Constitucional con criterio federalista en su integración, con competencia para dirimir controversias por constitucionalidad que se generen entre las autoridades, para pronunciarse sobre cuando es necesario un referéndum y plebiscito.
	Exigibilidad de los derechos humanos.	Reconocer mediante diversos instrumentos, como la creación de un Tribunal Constitucional, el amparo colectivo y las resoluciones <i>erga omnes</i> , la defensa, exigibilidad y justiciabilidad de las garantías constitucionales de manera individual o colectiva.
Partido del Trabajo (PT)	Fortalecimiento del Poder Legislativo.	(...) También proponemos que sea creado el Tribunal Constitucional que sirva de árbitro entre conflictos jurídicos pero que en tal caso, no puedan resolver de fondo su orden político.
	Reforma al Poder Judicial.	Plantea la necesidad de que exista un Tribunal Constitucional que se encuentre fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación y que tenga competencia para dirimir los conflictos que por cuestiones de constitucionalidad se generen en la relación entre los poderes públicos federales y los que ocurran en las entidades federativas. Por lo que al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo le correspondería conocer y resolver cuestiones de constitucionalidad y legalidad en materia del juicio de amparo.
Partido Convergencia (PC)	Reforma del Poder Judicial.	Establecer un Tribunal Constitucional.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Propuestas de los partidos políticos para la Reforma del Estado", *Carpeta Informativa*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, julio de 2007, pp. 24, 73, 79 y 87.

tulo de doctor en jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas. A pesar de que la sociedad mexicana tiene en alta valoración a la Constitución federal, la difusión judicial para promover su conocimiento y cumplimiento es muy reducida. La percepción social sobre la Suprema Corte tiene una tendencia hacia la baja, debido a

que en los últimos años ha tenido que resolver asuntos de alto contenido político. Para dar continuidad a la innovación institucional que conlleva la Reforma del Estado, diversas fracciones parlamentarias de izquierda han propuesto la creación de un Tribunal Constitucional como organismo constitucional autónomo.

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

Vientos favorables y nuevos liderazgos en América Latina

Como nunca antes en la historia reciente, el desempeño de la política y la economía en América Latina muestra diversos signos favorables. Durante el cuatrienio 2003-2006, los indicadores macroeconómicos arrojaron los mejores resultados de los últimos 25 años. En un lapso de 14 meses, 11 países tuvieron elecciones presidenciales. El sufragio popular produjo un cambio profundo, lo que está derivando en la consolidación de nuevos liderazgos, una nueva agenda social y una creciente politización y no escasa polarización.

Lo anterior son algunas de las conclusiones contenidas en el *Informe Latinobarómetro 2007*, que en esta ocasión, además de las encuestas nacionales en vivienda, realizadas en 18 países latinoamericanos, incluyó una colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre el desempeño de la economía, y un análisis de Daniel Zovatto en torno a las implicaciones políticas de los procesos electorales de la región.¹

De acuerdo con la CEPAL, los factores que marcaron tendencias económicas positivas son los avances logrados en la reducción de la pobreza, disminución del desempleo, control de la inflación, incremento del empleo formal y la mejora en la distribución del ingreso en algunos países. Además, de acuerdo con este organismo internacional, la actual fase de expansión económica está acompañada de dos importantes superávits: en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las finanzas públicas.

¹ Corporación Latinobarómetro, *Informe latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile, disponible en: www.latinobarometro.org (fecha de consulta: diciembre de 2007). La primera edición de este trabajo se publicó en 1995, mediante una encuesta aplicada en ocho países latinoamericanos, con el propósito de indagar sobre las percepciones en torno al desempeño de la economía y la democracia de la región; a partir de 1996 el estudio se realizó en 17 países y en 2004 se incorporó República Dominicana, con lo cual se completaron 18 países del mundo latinoamericano, con la excepción de Cuba.

El primero de estos superávits alcanza –según la CEPAL– un porcentaje cercano al 3.4% del producto interno bruto (PIB), fenómeno observable sobre todo en los países de América del Sur. El saneamiento de las finanzas públicas obedece a un incremento de los ingresos fiscales que compensa con creces el de las erogaciones públicas. Los países que presentan una mayor alza de los ingresos fiscales son los que también se han visto favorecidos por una mayor mejora de los términos de intercambio comercial.

Otro signo favorable se observa en la disminución de la relación deuda pública-PIB, la cual se ha logrado gracias a los procesos de reestructuración de deuda y a la apreciación de las monedas nacionales respecto al dólar. Los países de la región –según este organismo internacional– están aprovechando las favorables condiciones macroeconómicas para aplicar activas políticas de gestión de pasivos, que han contribuido a reducir su vulnerabilidad financiera.

Como es sabido, una aportación relevante del trabajo de Latinobarómetro es conocer los

principales indicadores de la opinión pública en la región. El informe correspondiente a 2007 señala que los latinoamericanos perciben, en su mayoría, que la economía de mercado (52%) y la participación de las empresas (56%) son elementos indispensables para el desarrollo de la región, aunque también se percibe cierta desilusión por considerarlos el único sistema para el desarrollo (47%). Amplios sectores de la población esperan aún una mayor participación e ingerencia del Estado.

El Cuadro 1 muestra los datos disponibles para México sobre este tema. Hay que observar, en primer lugar, que en las doce mediciones realizadas entre 1995 y 2007, siete de cada diez entrevistados en promedio expresaron estar preocupados por la posibilidad de quedar desempleado. Este número puede estar indicando la incapacidad de la economía mexicana para crecer y generar los empleos y las remuneraciones esperadas por su población.

Por otra parte, los mexicanos, en comparación con los latinoamericanos, parecen tener

Cuadro 1
Opiniones de México en torno a la economía,
según el Informe Latinobarómetro 1995-2007 (porcentajes)

1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
¿Cuán preocupado diría usted que está por quedar sin trabajo o de estar desempleado durante los próximos doce meses? Los siguientes porcentajes incluyen 'muy preocupado' y 'preocupado'											
69	70	72	76	61	59	77	73	80	83	37	69
¿Las privatizaciones de las empresas estatales han sido beneficiosas para el país? Los siguientes porcentajes incluyen 'Muy de acuerdo' y 'De Acuerdo'											
			49	38	30	28	32		38		40
'La economía de mercado es lo más conveniente para el país'. Los siguientes porcentajes incluyen 'Muy de acuerdo' y 'De acuerdo'											
			51	48		66					60
La economía de mercado es el único sistema con el que (país) puede llegar a ser desarrollado. Los siguientes porcentajes incluyen 'Muy de acuerdo' y 'De acuerdo'											
							65	72	73		52
Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría usted que el Estado puede resolver todos los problemas, la mayoría de los problemas, bastantes problemas, sólo algunos problemas o el estado no puede resolver ningún problema? Los siguientes porcentajes incluye "Todos los problemas".											
			31	30			21		26	26	
La empresa privada es indispensable para el desarrollo del país. Los siguientes porcentajes incluyen 'Muy de acuerdo' y 'De acuerdo'											
								70	56	55	

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, con base en una encuesta nacional en vivienda, realizada entre el 7 de septiembre y el 9 de octubre de 2007, 1 200 casos, con un margen de error de +/-2.8, con un intervalo de confianza de 95 por ciento.

una mayor inclinación a destacar la importancia de la economía de mercado y a subestimar la participación del Estado. Así, 60% coincidió en que “la economía de mercado es lo más conveniente para el país” y 52% estuvo de acuerdo en que “la economía de mercado es el único sistema con que México puede llegar a ser desarrollado”. En tanto, de acuerdo con la medición de 2006, sólo 26% consideró que el Estado puede resolver “todos los problemas” de la sociedad.

Nuevos liderazgos y agenda social

En América Latina, según Daniel Zovatto, los procesos electorales están generando la renovación de las élites y el impulso de nuevos proyectos políticos. En varios países ha sido claro el colapso de los partidos tradicionales, tal como ha ocurrido en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Costa Rica. En la región andina se están llevando a cabo proyectos políticos refundacionales, los cuales se impulsan a través de asambleas constituyentes (Bolivia y Ecuador) o vía reformas constitucionales (Venezuela).

Si bien estos son los casos más visibles, en toda la región la competencia electoral ha puesto en relieve una agenda, que al mismo tiempo que incorpora las tradicionales demandas de combate a la pobreza y lucha contra la desigualdad, han incorporado la atención a grupos emergentes. De acuerdo con Zovatto, dicha agenda se integra con los siguientes temas:

- a) La necesidad de nuevos enfoques y de nuevas políticas para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y el desempleo, en búsqueda de mayores niveles de cohesión social.
- b) El desarrollo de políticas que promuevan la integración y la identidad nacional, como sucede en Bolivia, Ecuador y Guatemala.
- c) El derecho de los grupos étnicos a su identidad y territorio. El mejor ejemplo lo constituye la victoria de Evo Morales

en las presidenciales de Bolivia, pero también puede mencionarse la candidatura de Rigoberta Menchú en las elecciones de Guatemala de 2007 y el Movimiento Pachakutik en Ecuador.

- d) La igualdad de género. Los procesos electorales de 2005-2006 generaron avances significativos en lo referente a la participación política de la mujer. Así, en la mayoría de los países que celebraron elecciones en esta primera etapa aumentó el número de mujeres elegidas en los congresos nacionales. Cabe destacar el caso de Honduras, donde la aplicación de una nueva normativa sobre la cuota de género produjo un incremento de la participación de mujeres en el Congreso (del 6 al 23%). Asimismo, en Perú el porcentaje de mujeres electas pasó del 18 al 29%. Por su parte, en el caso de Chile, la histórica elección de 2006 permitió a Michelle Bachelet convertirse en la primera mujer presidenta de ese país. Asimismo, la Asamblea Constituyente en Bolivia, donde como efecto de una innovadora fórmula electoral (distrito trinomial) combinada con una cuota de 30%, el número de asambleístas mujeres resultó de 33 por ciento.
- e) La búsqueda del fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, así como de nuevas formas de relación entre ellos y la sociedad civil. En la actualidad se están llevando a cabo procesos de reforma política, entre otros países, en México, Perú y Venezuela. A ellos habría que sumar los cambios que seguramente se darán en el marco de las Asambleas Constituyentes actualmente en marcha en Bolivia y Ecuador.
- f) Las reformas al sistema electoral para mejorar la calidad de la representación e incrementar la legitimidad de la democracia. En particular los recientes procesos de reforma de México y Venezuela y, en menor intensidad, procesos en trámite en Bolivia, Ecuador y Perú, fundamentalmente.

- g) El papel de la democracia participativa en el fortalecimiento de la democracia representativa, como sucedió con la celebración del referéndum autonómico en Bolivia (julio de 2006) y el referéndum en Panamá sobre la ampliación del Canal de Panamá (octubre de 2006).
- b) Los procesos de descentralización y regionalización, como los que se llevaron a cabo en Ecuador, Perú y Venezuela.
- i) El rol de la integración regional y subregional y de los TLC en el proceso de desarrollo nacional. En la actualidad, siete países en la región tienen firmados TLC con Estados Unidos: Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. A ellos se sumarán Costa Rica y posiblemente Perú, Colombia y Panamá.

Apoyo a la democracia

Este estudio incluye un amplio panorama sobre las opiniones y percepciones de la población latinoamericana en torno al concepto de ciudadanía, confianza en las instituciones, evaluación del desempeño gubernamental y el apoyo a la democracia.

Entre las observaciones en este último rubro, se destaca que el apoyo a la democracia en América Latina ha fluctuado entre 58% en 1995, 63% en 1997, 48% en 2001, para alcanzar 54% en 2007.

Entre 2006 y 2007 el promedio de apoyo regional cae de 58 a 54%. Esta situación –sostiene el informe– no cumple con las expectativas de que las elecciones y la bonanza económica producirían más apoyo. En contraste, el año de mayor apoyo a la democracia fue 1997, un año singular en la región, ya que América Latina creció singularmente 5.5%. Como explicación

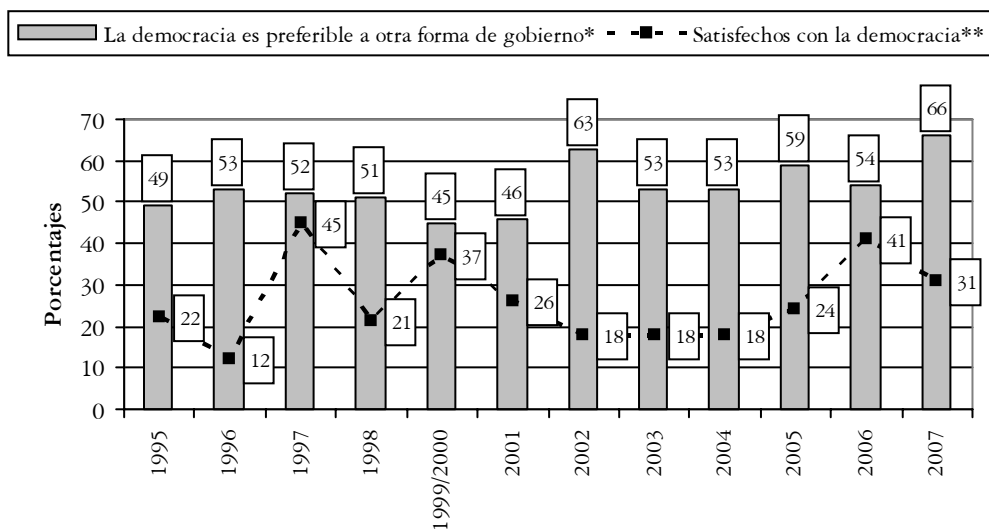
se señala que el apoyo a la democracia no depende de la economía ni de la política solamente, sino mucho más del estado de las sociedades. Al respecto, este informe aporta dos conclusiones:

1. El impacto de la economía sobre la democracia es bastante moderado, si bien observamos un vaivén de acuerdo con los grandes ciclos económicos, habiendo menos apoyo en épocas de vacas flacas y más en épocas de vacas gordas.
2. Las expectativas de las poblaciones respecto de las sociedades determinan estas diferencias, y no se deben a la ausencia de crecimiento o a la ausencia de procesos electorales, sino más bien al hecho de que en esta década los latinoamericanos se han vuelto más defensores de sus derechos, más educados, más autoexpresivos, más ricos, y por ende menos satisfechos con los frutos del desarrollo y del crecimiento. La democracia tiene retornos decrecientes, diría un economista. A medida que pasa el tiempo, las expectativas crecen y las satisfacciones no son nunca suficientes para cumplirlas. Lo que era suficiente ayer, no lo es hoy.

Por último, la Gráfica 1 muestra más de 10 años de mediciones en torno a la preferencia y satisfacción de los mexicanos respecto a la democracia. Con diversos altibajos, es posible sostener que la aceptación de la democracia, por encima de cualquier otro sistema de gobierno, se ha consolidado entre la mayoría de la población. En 2007 este sector comprendió a dos tercios de la población entrevistada. Dicha tendencia es más meritoria si se considera que durante todo este periodo la mayoría de la población está insatisfecha con la forma en que funciona la democracia mexicana.

Efrén Arellano Trejo

Gráfica 1
Adhesión con la democracia y satisfacción con su funcionamiento en México



* La pregunta fue: “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. Aquí se muestran los porcentajes correspondientes a “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

** La pregunta fue: “En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?” Aquí se muestran los porcentajes de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”.

Fuente: Corporación Latinobarómetro, “Informe Latinobarómetro 2007”, Santiago de Chile, con base en encuestas nacionales en vivienda, disponible en: www.latinobarometro.org (fecha de consulta: diciembre de 2007).

APUNTES

Actividades del Centro en el marco de la Reforma del Estado

En el contexto de la promulgación de la Ley para la Reforma del Estado, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. Esta Comisión recaba las propuestas y opiniones de la sociedad, especialmente del Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales y otros actores políticos institucionales del país sobre cinco temas: Régimen de Estado y gobierno; Democracia y sistema electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías sociales.

Las discusiones de la Comisión y algunos planteamientos específicos sobre la Reforma del Estado son comentadas en el *Reporte Cesop* número 6; en él se discuten por lo menos dos subtemas de cada uno de los grandes capítulos de la Reforma del Estado.

En Régimen de Estado y gobierno esbozamos dos temas difíciles pero recurrentes en la discusión política sobre la alternancia de partidos en el Poder Ejecutivo y la cada vez más clara pluralidad en el Congreso de la Unión, temas discutidos pero aún sin un consenso claro en las fuerzas políticas: se trata de la figura del jefe de gabinete y la reelección consecutiva de legisladores.

En torno al tema de la democracia y el sistema electoral, reformas ya aprobadas por el Constituyente permanente que incluye al Congreso de la Unión y una mayoría calificada de congresos estatales, discutimos la reforma electoral en el contexto de los medios de comunicación, los cambios a las precampañas y campañas electorales e introducimos un tema discutido pero aún no consensuado, la democracia directa en la forma de referéndums y plebiscitos.

En lo que se refiere a las reformas al régimen federal, las fuerzas políticas han discutido una variedad de temas, seleccionamos la discusión sobre la reforma política del Distrito Federal y el proceso de descentralización. Ambos temas han sido recurrentes considerando la diver-

sidad de partidos gobernantes en los distintos estados de la república, así como el Distrito Federal.

En lo que se refiere a la reforma del Poder Judicial, discutimos dos temas centrales en el contexto de mejorar el sistema judicial, la integración de la averiguación previa con el Ministerio Público a la cabeza de la investigación y las posibilidades y conflictos existentes en su autonomía y las reformas al sistema de administración de justicia, especialmente los juicios orales y su viabilidad. Una reforma constitucional muy ambiciosa se encuentra en la Cámara de Senadores para su discusión.

Respecto al tema de las Garantías sociales, nos concentramos en dos de los temas centrales para la Reforma del Estado mexicano, el Sistema de Salud y el Sistema de Seguridad Social. Ambos sistemas son actualmente deficitarios, discriminatorios y con baja calidad.

De igual modo presentamos un contexto sobre la opinión pública al respecto de la Reforma del Estado y los textos de las leyes y reformas actuales, así como el diario de debates de la reforma constitucional del régimen elector. El objetivo de incluir tales documentos es difundir las manifestaciones de los diversos legisladores sobre uno de los temas más importantes para el país, la distribución pacífica del poder político.

Acuerdo de Colaboración Especial entre el CESOP y la Comisión Especial para la Reforma del Estado

El 29 de noviembre de 2007, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, se celebró la Primera Reunión Ordinaria del Segundo Periodo de Trabajos de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

En esta reunión el presidente en turno de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, el diputado Marco Antonio Bernal, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó a los nuevos integrantes de esta Comisión, así como el plan de trabajo de la misma.

De igual forma, ante la presencia del diputado Salvador Barajas del Toro, en su calidad de presidente del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y del doctor Francisco Guerrero Aguirre, director general del mismo Centro, se anunció el Acuerdo de Colaboración Especial entre el CESOP y la Comisión Especial para la Reforma del Estado, el cual se inicia a partir del 29 de diciembre y concluirá el 30 de octubre de 2008.

Este Acuerdo Especial de Colaboración tiene su fundamento en el *Manual General de Organización* de la Cámara de Diputados, en el cual se establece que el CESOP tiene, entre sus funciones, atender los requerimientos de información que en materia social y de opinión pública formulen los órganos de gobierno, comisiones y comités de la Cámara de Diputados.

A partir de la fecha de inicio del Acuerdo Especial de Colaboración, tanto la Comisión Especial para la Reforma del Estado, como el CESOP, se comprometen a cumplir con las cláusulas establecidas, entre las cuales se encuentran, por parte de la Comisión, realizar las aportaciones documentales y proporcionar la información que el CESOP requiera, así como también revisar, y en su caso aprobar, el avance de los objetivos del convenio.

Por su parte, el CESOP se compromete a recibir y analizar la información que la Comisión le haga llegar y a partir de ella realizar estudios que permitan la concreción de la Reforma del Estado.

En igual sentido, el CESOP deberá organizar y realizar foros en donde participen organizaciones civiles, analistas y expertos que discutan los distintos temas que integran los ejes temáticos de la ley para la Reforma del Estado.

Tras la realización de estos foros, el CESOP tendrá que elaborar documentos ejecutivos que contengan las propuestas y conclusiones que se hayan presentado en dichos encuentros, teniendo como fin enriquecer la discusión sobre los temas de la Reforma del Estado.

En síntesis, el objetivo específico de este Acuerdo Especial de Colaboración es que el CESOP apoye los trabajos de la Comisión Espe-

cial para la Reforma del Estado, dotándola de estudios que coadyuven al trabajo eficaz al interior de la Comisión.

Cabe señalar que el CESOP estará obligado, de acuerdo con lo estipulado en el Acuerdo Especial de Colaboración, a dar apoyo a los trabajos que el secretario técnico de la Comi-

sión Especial para la Reforma del Estado lleve a cabo.

Por otro lado, y a manera de colofón, en esta reunión se presentó el documento de “Avances sobre las discusiones sobre la Reforma del Estado” y se cerró la orden del día con la discusión sobre asuntos generales.

ANAQUEL

Instrumentos para la reforma política del Estado

ROBERTO OCAMPO HURTADO

Reseña:

María Amparo Casar, *Para entender. La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Tal y como ocurrió durante este 2007, resulta factible afirmar que a lo largo del próximo año el tema de la Reforma del Estado se mantendrá como uno de los asuntos prioritarios de la agenda nacional y que así como se planificó desde los primeros trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), su aprobación dependerá del acuerdo que el gobierno federal, el Congreso y la sociedad puedan alcanzar.

En beneficio de esos posibles acuerdos, resulta indispensable que los actores involucrados estén enterados (sociedad) y comprendan plenamente (gobierno federal y Congreso) cada uno de los temas que integran dicha reforma.

Para coadyubar a lo anterior, María Amparo Casar expone en este libro, de manera sencilla y clara, algunos de los rubros que en materia política están contenidos en la Reforma del Estado.

Tras una introducción, el libro se encuentra dividido en cinco apartados, una reflexión final y un muy recomendable glosario de términos. En su conjunto, el texto cumple con el objetivo de dotar al lector de las definiciones, explicaciones teóricas y prácticas de algunos de los temas relativos a los aspectos políticos contenidos en la Reforma del Estado, como la composición del Congreso, las reformas político-electorales, la colaboración

entre poderes, la regulación de campañas electorales, etcétera.

En la parte correspondiente a la introducción, la autora expone, como primera aportación, aquello que debe entenderse por reforma política del Estado, a la cual define como aquel

[...] proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y la relación de éstos con la sociedad a la que gobiernan.¹

En esta parte introductoria, es también rescatable la reflexión en la que, a manera de advertencia, se menciona que debe tenerse en claro que todo proceso de Reforma del Estado es complejo, que no está exento de riesgos y que los resultados pueden ser contraproducentes, ya que en su gestación la sociedad puede llegar a dividirse y por ende, en el plano nacional, propiciarse inestabilidad política.

Al arribar al primer capítulo denominado “El cambio político en México: las reformas hasta 1996”, María Amparo Casar lleva a cabo una breve revisión respecto de los cambios que el sistema político ha experimentado durante las

¹ María Amparo Casar, *Para entender. La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México 2007.

dos últimas décadas, especialmente en el rubro de las reformas electorales.

La autora señala que a partir de la década de 1970, las reformas electorales sirvieron, en un primer momento, para acotar el poder del Ejecutivo y dar acceso a otras fuerzas políticas a la competencia electoral (1978); en un segundo momento, a partir de la década de 1980, las reformas electorales permitieron que la oposición ocupara espacios dentro del poder legislativo y además se sentaron las bases para que los procesos electorales fueran regulados (Tribunal de lo Contencioso Electoral).

Con la llegada de la reforma electoral de 1989-1990 se da un paso significativo en la búsqueda por liberalizar los procesos electorales, llevándolos, para efectos de su organización, del pleno control del gobierno a depositarlos, en cierto sentido, en la sociedad.²

Finalmente, las reformas electorales de 1993, 1994 y 1996, ratifican los avances que se venían produciendo desde la década de 1970, ya que a partir de ellas se limitó la participación del Ejecutivo en los procesos electorales, se amplió el acceso de la oposición al interior del Poder Legislativo, se dieron mayores facultades al Poder Judicial para vigilar y calificar las elecciones (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y se consolidó el proceso de ciudadanía al interior del máximo órgano electoral del país (Instituto Federal Electoral, IFE).

María Amparo Casar apunta que las reformas electorales marcaron el inicio y el rumbo de la denominada transición democrática, en donde a partir del acuerdo entre el gobierno y las incipientes fuerzas políticas opositoras, se pudieron sentar las bases para el arribo de un nuevo sistema de partidos, nuevas reglas del juego electoral y un sistema presidencial acotado.

Cabe señalar que bajo la premisa de generar controversia o quizá, apegada a un juicio de valor con el que no todos los lectores estarán

² Cabría recordar que si bien esa reforma llevó a la creación de Instituto Federal Electoral (IFE), el cual fue concebido como un organismo ciudadano, este no lo fue del todo, pues aunado a la presencia partidista al interior de él, su primer presidente fue el propio secretario de gobernación (Fernando Gutiérrez Barrios).

de acuerdo, la autora afirma que tras la puesta en marcha de las reformas electorales se logró “aminorar sensiblemente las peores corruptelas, fallas e injusticias del sistema electoral”.³

Para la autora el avance generado por las reformas electorales fue evidente y muy significativo para la transición democrática, desafortunadamente éstas no siguieron el paso lógico de ampliarse y de esta manera concretar una reforma integral.

Hoy, sin embargo, se ha llegado a un punto en donde la reforma de Estado resulta más que necesaria para dar viabilidad política al país, en donde la nueva y equilibrada relación entre poderes, pero sobre todo la aparición de gobiernos divididos, plantea desafíos que parecieran no poder ser resueltos con las reglas que actualmente se tienen; desafíos como *la falta absoluta del presidente* o la *no aprobación del presupuesto*, los cuales, en caso de presentarse, pudieran limitar el ejercicio del poder político.

Es por lo anterior que en el capítulo “Los fundamentos de una reforma política”, se presentan los principios teóricos que determinan la necesidad y el porqué de llevar a cabo una reforma política del Estado.

María Amparo Casar menciona que para determinar la orientación o el rumbo de una Reforma del Estado, se debe ubicar de dónde se parte, qué rubros se deben modificar, y cuáles serán los objetivos. Por ello se propone, como un medio que contribuya a dar respuesta a esos cuestionamientos, el concepto de *governabilidad democrática*, el cual incorpora dos elementos que toda reforma política del Estado pretende alcanzar: *el de la representación* y *el de la eficacia gubernamental*.

Estos dos elementos comparten como objetivo el que se alcance una plena cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que a partir de ella las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo y las leyes emanadas del Congreso puedan resolver los problemas sociales más urgentes a los que el país se enfrenta.

Para hacer que la representación y la eficacia gubernamentales alcancen su objetivo, el

³ *Ibid.*, p. 20.

cual se sintetiza como el *adecuado ejercicio de gobierno*, se plantean, en el cuarto capítulo denominado “Mayorías, colaboración entre poderes y acuerdos legislativos”, algunos de los rubros más importantes que la reforma política del Estado debe contemplar.

María Amparo Casar afirma que el nivel de democracia que los mexicanos hemos alcanzado a través de la transición es adecuado; sin embargo, no está generando mejores condiciones de vida y, por tanto, lo que debe pedirse y esperarse es que la democracia sirva para facilitar los acuerdos, los cuales conduzcan a la disminución de la pobreza y la disparidad social. Y lo que ocurre es que la falta de acuerdos ha frenado el arribo de las denominadas reformas necesarias, por lo que una solución factible es la formación de mayorías en el Congreso.

Una medida que favorece a esa formación de mayorías es la denominada *cláusula de gobernabilidad*, la cual, sin embargo, de acuerdo con la autora, ya demostró en México que no es efectiva, pues viola la voluntad democrática de los electores al no permitir una concordancia entre el número de votos y los porcentajes que le corresponden, como asientos, a cada partido en el Congreso.

Descartada esa opción, se propone que debido a que en México opera un sistema mixto, se opte por *disminuir el número de asientos que se reservan para la representación proporcional*.

Otra alternativa es que se realicen *elecciones concurrentes*, esto es que las elecciones presidenciales y congresionales ocurran al mismo tiempo, situación en la que, de presentarse, sería necesario modificar el *calendario electoral*, optando por alargar el periodo de los diputados a seis años o reducir el periodo presidencial a cuatro y extender el de los diputados también a cuatro.

Otro fenómeno que comúnmente impide la concreción de mayorías es el *multipartidismo*, por lo que una opción para reducirlo es “elevantar los requisitos para que un partido político tenga derecho a competir” e incrementar “el porcentaje de votación que debe obtener un parti-

do político para tener representación en el Congreso”.⁴

Una propuesta más es la *dobles vueltas electoral*, la cual –según María Amparo Casar–, debería, sin descartar a las presidenciales, llevarse a cabo en las elecciones legislativas, en donde:

[...] los dos candidatos que reciben más votos en cada distrito electoral pero que no alcanzaron la mayoría en la primera vuelta, competirían nuevamente eliminando al resto de los otros jugadores.⁵

Por otro lado, tras situar algunas de las alternativas existentes para alcanzar mayorías en el Congreso, la autora analiza las *opciones que podrían fortalecer la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo*.

Uno de esos puntos de conflicto tiene que ver con una de las funciones del Legislativo, en donde de acuerdo con el texto constitucional, este poder puede aprobar, o en su caso negar, los *viajes al extranjero del presidente de la república*, situación que para María Amparo Casar resulta arcaica dada la rapidez con la que un presidente puede regresar a su país de origen en este siglo XXI, por lo que esta regla debería ser desechada.

Otro punto de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo podría generarse con la implantación de la *figura del Jefe de Gabinete*, la cual, sin embargo, para María Amparo Casar resulta inoperante y las razones que expone tienen que ver con lo que ha venido ocurriendo en algunas naciones latinoamericanas, las cuales modificaron su constitución para incorporar esta figura, teniendo como resultado magros resultados.

Se presenta también, como una posible solución que contribuya a la cooperación eficaz entre los poderes, al tema de la *reelección*, en torno al cual resulta pertinente comentar lo siguiente.

Al revisar la Ley para la Reforma del Estado, se puede apreciar que para el caso de la reelec-

⁴ *Idem.*

⁵ *Ibid.*, p. 43.

ción inmediata de legisladores y de presidentes municipales, el Partido Acción Nacional, Convergencia y Nueva Alianza, apoyan dicha posibilidad, mientras que para el caso de la reelección inmediata del presidente de la república y de los gobernadores, la propuesta es apoyada únicamente por Convergencia.

Así, ante la propuesta presentada por los partidos políticos, el tema de la reelección se ha puesto sobre la mesa y habrá que ver en qué momento de la discusión sobre las modificaciones al régimen de gobierno se aborda y, sobre todo, qué fuerza política realmente la apoyará.

En el caso de la sociedad, ésta podrá emitir, en torno al tema, opiniones a favor y en contra y se esperaría que desde el ámbito académico los analistas pudieran orientar el debate a partir de razonamientos serios, evitando juicios de valor, situación que no ocurre en el análisis expuesto por María Amparo Casar, ya que de manera enfática afirma:

Otro asunto que también debería considerarse es el de la reelección del Presidente, dado que México ya puede proclamarse haber accedido plenamente a la democracia electoral y a un sistema donde el Ejecutivo no es más el poder omnímodo que fue.⁶

Pasada esta controvertida aseveración, la autora continúa la discusión sobre los posibles mecanismos que permitan mayor colaboración entre los poderes, presentando como una propuesta más al denominado *Trámite legislativo preferente*.⁷

Ahora bien, al pasar al capítulo denominado “Eliminar las situaciones de crisis”, el lector podrá reflexionar sobre otros desafíos a los que María Amparo Casar se refiere como la *falta absoluta del presidente de la república*, en donde, en caso de presentarse, la Constitución Política plantea fórmulas complejas que en nada

⁶ *Ibid.*, p. 49.

⁷ “Es un mecanismo diseñado para que el Presidente pueda etiquetar algunas iniciativas como urgentes, y que éstas deban ser dictaminadas en plazos definidos. La penalidad por no hacerlo es la entrada en vigor de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo”. *Ibid.*, p. 51.

resuelven el problema de la ausencia prolongada o absoluta del representante del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, se presenta como posible solución el que, ante la eventual falta del presidente, se cuente con la figura de un *vicepresidente*, el cual, dado que también sería electo por el voto popular, podría asumir de forma inmediata las funciones propias del representante del Ejecutivo con plena legitimidad.

Otro posible desafío es el relativo a la *reconducción presupuestal*, en donde, tal y como lo estipula la Constitución, es el Congreso el que tiene la facultad de examinar, discutir, modificar y aprobar la Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, ningún artículo plantea sancionar al Congreso en caso de no aprobar dicha ley.

Para solventar lo anterior, se propone que:

La mejor fórmula para promover acuerdos en el interior del Congreso es precisamente que, ante la falta de aprobación, entre en vigor la *iniciativa presidencial*... la cual es un mecanismo que además de evitar los problemas del presupuesto... tiene la ventaja de alentar el acuerdo, pues la sanción de no hacerlo es la aceptación de una iniciativa que se aleja de la preferencia de la mayoría en el Congreso.⁸

También se menciona que un desafío que pudiera presentarse es el referente a la facultad que el Ejecutivo tiene para aprobar leyes provenientes del Legislativo, facultad otorgada por la Constitución, en donde, sin embargo, no se contemplan sanciones en caso de que el Ejecutivo demore en la resolución a favor o en contra de una ley.

Como solución se alude al denominado *veto de bolsillo*, el cual es un mecanismo en donde el Legislativo marca un plazo de 10 días para que el presidente regrese un proyecto de ley con las observaciones que considere pertinentes y que, en caso de no cumplir con dicho plazo, el Legislativo tendrá la facultad de aprobar el proyecto.

⁸ *Ibid.*, p. 58.

Ahora bien, al abordar el sexto capítulo denominado “Una nueva reforma electoral”, María Amparo Casar ubica algunas de las modificaciones que deberían efectuarse a la ley electoral de 1996, la cual requiere, frente a los resultados del proceso electoral de 2006, corregir sus deficiencias.

Al respecto de esas modificaciones se encuentra la de dotar al IFE de atribuciones que le permitan fiscalizar el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

Otras modificaciones deberían orientarse a la regulación tanto de las *precampañas* como a la *intervención proselitista y propagandística en los procesos electorales*, por lo que se propone, para la primera, la reducción de las campañas al interior de los partidos con el fin de elegir candidatos y para la segunda se menciona que:

Quizá la mejor solución sería precisamente la de ejercer a plenitud la libertad de expresión durante las campañas y dejar atrás resabios del pasado que prohíben a los políticos... hacer pronunciamientos a favor de los candidatos de sus partidos.⁹

De igual forma la autora hace alusión al cómo solucionar la problemática que representa el *elevado costo de los procesos electorales*, para lo cual se plantea que:

Primero, habría que revisar la pertinencia de mantener una estructura burocrática tan amplia y sobre todo permanente como es el Instituto Federal Electoral (IFE)... También resulta imperativo revisar el generoso sistema de financiamiento público a los partidos... la reducción de los tiempos de campaña y la compactación de calendarios.¹⁰

El libro finaliza con una reflexión en donde se menciona que pese al análisis presentado, aún faltan otros temas incluidos en la Reforma del Estado que no fueron analizados en este texto, pero que, por su relevancia, deben ser investigados y posteriormente determinar su viabilidad para México. Entre estos temas se encuentran la participación ciudadana, el federalismo, la adopción de un nuevo régimen de gobierno, etcétera.

Cabe destacar que para efectos de consultas académicas, el breve glosario de términos que aparece al final del libro resulta muy adecuado.

⁹ *Ibid.*, p. 66.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 67-68.

Los retos de la sociedad futura

SALVADOR MORENO PÉREZ

Reseña:

Luis Villoro, *Los retos de la sociedad por venir*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, 227 pp.

En verdad que es un placer reseñar un libro de un gran filósofo como Luis Villoro, quien cuenta con una vasta experiencia en el terreno de la investigación y la docencia, así como con una gran cantidad de publicaciones en las que con maestría aborda temas filosóficos como el conocimiento, la ética, el pensamiento moderno, el poder, los valores y la pluralidad de las culturas, entre los más importantes.

Los retos de la sociedad por venir, su obra más reciente, es un conjunto de ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo. La obra cobra importancia en el contexto actual, ya que nuestro país se encuentra en un proceso delicado de construcción y consolidación de las instituciones y marcos jurídicos que fundamentan el proceso de democratización. Por ello Villoro plantea que los retos de la sociedad por venir son la justicia, la democracia efectiva y la interculturalidad. Así, la obra pretende ofrecer respuestas razonables a tales retos.

El primer capítulo consta de dos ensayos: en el primero se plantea una vía negativa hacia la justicia, porque ésta sólo puede comprenderse, dice el autor, a partir de su ausencia. Eso es lo trascendente de su propuesta, ya que en nuestra realidad social no son comunes los comportamientos consensuados que tengan por norma principios de justicia incluyentes, esa cualidad brilla por su ausencia. Por ello, el autor, en lu-

gar de partir del consenso para fundar la justicia, parte de su ausencia, de la percepción de injusticia real para proyectar lo que podría remediarla.

La idea de la justicia a partir de la experiencia negativa de la exclusión la concibe como un proceso histórico con varias etapas, en cada una de ellas el sentido de justicia social se acerca a una idea en la que se suprimen las diferencias excluyentes.

El autor concluye que el nuevo concepto de *justicia* es el resultado de la universalización racional de su reivindicación concreta de no-exclusión. De esta forma, para poder ser libre se deben cubrir necesidades fundamentales como las de sobrevivencia (alimentación, vestido, habitación, seguridad de vida) y las de convivencia (pertenencia a una comunidad humana).

En el segundo ensayo, Luis Villoro analiza la noción de justicia desde los inicios de la filosofía griega. Aquí resalta el concepto de justicia de Aristóteles, quien la considera una virtud y es el principio de orden de la sociedad política. En ese sentido, un orden social es considerado justo si en él rige un sistema de normas.

En la tercera parte del libro el autor analiza las diferencias entre democracia comunitaria y democracia republicana. En primer lugar, señala que el objetivo principal de las nuevas de-

mocracias es asegurar la libertad política de los ciudadanos y asegura que los nuevos gobiernos democráticos han generado una paradoja, ya que decididos a asegurar la libertad de todos, han provocado la exclusión de muchos.

Ante la situación de exclusión, el autor plantea que existen dos reacciones que se han llamado 'republicanismo' y 'comunitarismo'. En algunos países de América Latina esas expresiones se han manifestado de forma violenta a través de la guerrilla revolucionaria. Sin embargo, existen posturas contrarias a las corrientes revolucionarias en los movimientos indígenas de algunos países de la región como Ecuador, Bolivia y México. En nuestro caso revisa la dinámica y proceder del movimiento zapatista, cuyo objetivo principal no es eliminar la democracia, sino eliminar la exclusión de los desiguales e instaurar lo que se puede llamar, según el autor, la 'democracia comunitaria'.

Las formas de vida comunitaria se han presentado, a pesar de su constante dominación y explotación, como un ideal de asociación fundado en la tradición. Es un modelo ideal de democracia que difiere de la democracia liberal de Occidente y se caracteriza por priorizar los deberes de la comunidad sobre los individuales; el servicio obliga a todos y tiene como finalidad el bien común y éste se realiza con la participación de todos por igual en la vida pública; en lo más posible el consenso es la meta. Todos esos principios evitan la exclusión.

Sin embargo, ese tipo de democracia sólo puede darse en comunidades pequeñas, donde todos se conocen. En cambio, la democracia moderna tiene lugar en sociedades complejas, con una pluralidad de formas de vida y los individuos se consideran racionales y autónomos. En nuestra modernidad conviven ambas formas de democracia. La democracia comunitaria parece decirle a la moderna democracia, la sociedad individualista, egoísta y excluyente en la que viven no es la única posible. Existen otras formas de vida y hay que tener el valor de emprenderlas.

Entonces el autor propone adoptar los valores de la democracia comunitaria a la democracia moderna y ve en el republicanismo una op-

ción para ello. El autor propone que el nuevo republicanismo tendría que reinventar el derecho a las diferencias; ello implica revalorizar las formas de vida e instituciones comunitarias, el reconocimiento de la comunidad como base de la democracia, lo que significa que el poder político se acercaría al pueblo real. Sin embargo, el autor reconoce que las relaciones comunitarias no podrían conservar el mismo carácter al nivel del Estado nacional. En los espacios más amplios y complejos la democracia representativa ha demostrado ser más efectiva.

El filósofo se manifiesta por formas de democracia directa como la apertura de las asociaciones para presentar candidatos, referendos y consultas populares. La función fundamental que daría sentido a ese Estado, republicano a la vez que comunitario, sería promover el bien común que puede unir a todas las diferencias. El bien común del Estado plural tendría como condición la no exclusión en la pertenencia recíproca. Y la no exclusión es la condición primaria de la justicia, premisa del autor desde el principio de la obra.

En el libro se manifiesta constantemente un sentimiento humanista que a veces parece utópico, pero que puede ser real si todos nos moviéramos con esos fines. Villoro afirma que la solidaridad de todos, la ayuda mutua en el reconocimiento recíproco, sería el bien común que perseguiría un Estado plural y justo.

En el último ensayo de ese apartado el autor plantea a la izquierda como una postura moral, señala que no se refiere a un sistema ideológico, no designa una ideología, izquierda o derecha son mucho más que un estilo de creencias, se refieren a una actitud vital ante la sociedad.

Lo que da sentido a la izquierda no es la creencia en una doctrina científica o filosófica, sino una pasión y una esperanza: la indignación por la estupidez, la injusticia y la urgencia por construir una sociedad fraterna; por lo que la izquierda es una elección de vida y el criterio para juzgar el carácter de izquierda de una teoría es si es capaz de justificar racionalmente o no un comportamiento emancipador. Sin embargo, una doctrina puede tener una función disruptiva en un contexto y reiterativa de

una situación de dominación en otro. Fiel a su método, el autor expone algunos ejemplos que nos ha dado la historia reciente.

El último capítulo del libro trata sobre 'Multiculturalismo'. El autor desarrolla su exposición en cuatro ensayos: condiciones de la interculturalidad; multiculturalismo y derecho; del estado homogéneo al Estado plural y multiculturalismo: un liberalismo radical.

En el primer ensayo afirma que cualquier reflexión sobre multiculturalismo debe partir del reconocimiento de la pluralidad de las culturas, simultáneas y sucesivas en la historia. Así, para identificar una cultura plantea que necesitamos conocer en qué medida cumple fines y valores e identifica algunos pasos de cualquier teoría de la interculturalidad: identificar cada cultura en su singularidad, semejanzas y diferencias con otras culturas y tratar de comprenderla; para ello es necesario considerarla en cuanto a la dimensión de poder y de valores, ya que una cultura no puede prescindir del poder y una dimensión ajena a él que son los valores: morales, estéticos, artísticos o religiosos.

En el siguiente ensayo 'multiculturalismo y derecho', el autor se plantea hacer algunas reflexiones en torno a cómo normar la relación entre el poder unificado del Estado y los poderes diferenciados de las entidades nacionales o étnicas que lo componen. Para resolver ese conflicto, Villoro afirma que los Estados multiculturales reconocen la autonomía de los pueblos que lo integran, de ello se derivan derechos propios de las personas que pertenecen a esos pueblos, los cuales no son compartidos por todos los ciudadanos y el orden jurídico está obligado a establecer una delimitación clara entre los derechos particulares de un pueblo y los derechos comunes a cualquier ciudadano.

Una idea innovadora que plantea el autor es el hecho de que frente a un Estado homogéneo, con un orden legislativo uniforme para todos, el multiculturalismo implica una pluralidad de niveles jurídicos, por ejemplo el derecho indígena y el nacional. Asegura que la unidad fundamental del orden jurídico del Estado no se ve afectada por la pluralidad de las fuentes jurídicas, con tal de precisar los diferentes

ámbitos de aplicación y las competencias. Lo anterior representa un reto para la ciencia jurídica, pero es necesario para remediar la exclusión de pueblos indígenas y su integración en un Estado solidario y que reconoce las diferencias.

En el penúltimo ensayo el autor plantea el tránsito del Estado homogéneo al Estado plural. Afirma que el nuevo Estado establece la homogeneidad de una sociedad heterogénea. Está conformado por individuos iguales entre sí y todos ellos están sometidos a una regulación homogénea. La ideología del Estado-nación moderno es el nacionalismo, al cual caracteriza por dos ideas centrales: a todo Estado corresponde una nación y viceversa; el Estado nacional no obedece a ningún otro poder por encima de él, es absolutamente soberano. Así, los rasgos del nacionalismo son: unidad, uniformidad, homogeneidad en lo interior y exclusión en lo externo. Sin embargo, a finales del siglo XX, el Estado-nación resulta demasiado pequeño para hacer frente a los problemas planetarios y demasiado grande para solucionar las reivindicaciones de los grupos internos. A pesar de ello, el Estado nacional cumple una función indispensable: al exterior la defensa de los intereses de las naciones y en el interior el mantenimiento de la paz y el orden. Ante la crisis de los Estados-nación, el autor propone algunas ideas que orientarán la construcción del nuevo Estado: una soberanía parcialmente compartida, el Estado múltiple, la democracia participativa y el Estado equitativo.

En el último ensayo el autor describe al multiculturalismo como un liberalismo radical, ya que es el rasgo de la vida social de nuestros días y la caracteriza en tres tesis: cada individuo forja su identidad personal en una cultura y el reconocimiento de las diferencias; toda cultura es valiosa y los Estados nacionales son plurales; en su seno, ninguna cultura, ningún pueblo, ninguna etnia debe ser hegemónica. Todos tienen derecho a su autonomía. La unidad no es resultado de una imposición, sino de la colaboración recíproca.

En el apéndice del libro el autor se plantea algunas reflexiones más de carácter filosófico

sobre lo racional y lo razonable. En esta parte se propone responder a las preguntas: ¿Para qué queremos ser racionales?, ¿Qué características debería tener la razón para cumplir esa función?

La razón es la guía segura de la acción y no se limita a asegurar el éxito de nuestro viaje, garantiza su valor y su sentido. Necesitamos ser racionales, contesta Villoro, para que no sea vana nuestra acción en la tierra, para que las creencias que determinan nuestro comportamiento sean congruentes con la realidad para que nos ayuden en nuestro desarrollo en el mundo.

El autor afirma que la distinción entre lo razonable y lo racional desempeña un papel importante en los procesos de diálogo para alcan-

zar acuerdos. En las relaciones entre varias personas, individuales y colectivas, la conducta razonable no impone razones, escucha las de todos para llegar a consensos.

Villoro realiza un profundo análisis sobre la razón y la racionalidad, que sería vano tratar de sintetizar en esta reseña, que finalizo con su última frase: "Razonable es la razón en los límites de la condición humana".

Los retos de la sociedad por venir es una obra que expone ideas polémicas con las cuales podemos estar o no de acuerdo, pero que en el contexto de cambio de la sociedad mexicana actual son necesariamente un referente para iniciar la discusión sobre los temas importantes como la Reforma del Estado, la judicial y laboral, entre las más importantes.

Propuestas para el crecimiento y el bienestar

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Reseña:

José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, vol. 11, Cámara de Diputados/ UNAM/ Miguel Ángel Porrúa (Serie Agenda para el Desarrollo), 2007.

En el marco de la Reforma del Estado se incluyó un capítulo destinado a las garantías sociales. Los autores del libro que se reseña aportan propuestas para una reforma social, que se basa en la construcción de derechos sociales, los cuales tienen una naturaleza universal, y que pueden complementarse con políticas específicas para los sectores con mayores carencias y rezagos.

El libro *Empleo, ingreso y bienestar*, coordinado por José Luis Calva, forma parte de la serie “Agenda para el Desarrollo” que surgió del seminario del mismo nombre organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el que más de 200 investigadores se dieron cita para reflexionar sobre los grandes problemas económicos, sociales y ambientales en México y avanzar hacia propuestas de solución. La colección incluye un total de quince volúmenes, dos de ellos, entre los que se encuentra el presente, destinados al análisis de los aspectos sociales de la política económica.

El libro está dividido en siete secciones: bienestar social y desarrollo, políticas de empleo, migración internacional, relaciones laborales, política salarial, distribución del ingreso y bienestar y políticas para superar la pobreza. En la introducción de Calva puede encontrarse el hilo conductor de esta variedad de temas que se tratan en el libro: la dinámica económica de las

últimas dos décadas no ha permitido una generación suficiente de empleos para absorber a la población que se incorporó a la fuerza laboral, y la política salarial ha ocasionado una drástica reducción de los salarios reales, lo que ha ocasionado un aumento de la pobreza. Debido a lo anterior la fuerza de trabajo en el país ha encontrado cauce a través de la migración internacional.

No obstante, existe un punto de coincidencia entre los diferentes autores, que es de mayor importancia que el anterior, ya que permite esclarecer las causas de la dinámica anotada anteriormente: la política neoliberal implementada en México desde 1982 ha ocasionado el escaso crecimiento económico, la insuficiente creación de empleos, el deterioro salarial, el aumento de la migración y el aumento de la pobreza y la desigualdad. Para ejemplificar lo que se considera una política exitosa, se considera el periodo de *desarrollo estabilizador* en el que se lograron altas tasas de crecimiento económico en el país.

El neoliberalismo se entiende a lo largo del libro como el abandono por parte del Estado de su papel como promotor del desarrollo económico y social, privilegiando la acción de los mercados, por considerar que éstos podrían, por sí mismos, corregir los desequilibrios económicos y sociales existentes. El neoliberalismo

implica, entre otras políticas, la implementación de una apertura comercial indiscriminada, basada casi exclusivamente en actividades exportadoras con escaso eslabonamiento productivo y sin fomento a las ramas económicas nacionales y al mercado interno, el excesivo énfasis en el control de la inflación y del déficit público que han llevado a una política de salarios restrictiva y a una depresión permanente de la demanda interna y la atracción de la inversión extranjera en detrimento de la inversión nacional basada en altas tasas de interés. En materia social implica que la política de superación de la pobreza sólo ha tratado de corregir los estragos causados por la política económica, sin establecer la interrelación entre ambas y basada principalmente en la focalización de los apoyos.

Por otro lado, y esto es lo que hace que no se trate de un libro de política social, se hace énfasis en el hecho de que es el propio modelo económico el que ha ocasionado tales estragos en materia de pobreza y desigualdad y, por tanto, que su solución sólo puede lograrse si este modelo económico es abandonado. Por tal razón, se critica de manera recurrente la actual política social por encontrarse por completo dissociada del funcionamiento de la economía y por basarse exclusivamente en la focalización. En este sentido, la propuesta es transitar hacia políticas sociales de cobertura universal, que se complementen con programas orientados a la atención de los grupos sociales más vulnerables y rezagados. Calva considera que la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas y políticas de fomento económico general y sectorial, son indispensables para lograr efectos positivos en materia social.

En la primera sección, destinada al bienestar social y al desarrollo, Gerardo Ordóñez Barba y Carlos Barba Solano abordan el desarrollo del Estado de Bienestar en los países desarrollados y en América Latina, respectivamente, el cual representa una de las principales soluciones al debate acerca del papel que debe desempeñar el Estado en el desarrollo social. Ordóñez Barba da cuenta de los dos caminos diferentes que ha tomado el Estado de Bienestar en las democracias capitalistas a partir de los ochenta. Mien-

tras en Inglaterra y Estados Unidos se inició una política de dismantelamiento del Estado de Bienestar, en países como Austria y Suecia se optó por su conservación y fortalecimiento.

Suecia ha sido un caso exitoso en la implementación del Estado de Bienestar, mientras que en los países que optaron por su dismantelamiento la población se ha opuesto a su total cancelación, por lo que a pesar de su debilitamiento en aspectos centrales (como el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres), se ha evitado su total abandono. En un contexto de crítica hacia el Estado de Bienestar, tanto de posturas de derecha como de izquierda, Ordóñez Barba considera que no se abandonarán completamente sus compromisos sustantivos, aunque no es posible conocer con certeza hacia dónde evolucionarán ambos modelos.

Por su parte, Barba Solano prefiere el término de régimen de bienestar para el caso de América Latina

[...] ya que con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa.¹

El autor hace una crítica a tres argumentos frecuentes: que el modelo residual, es decir, aquel en el que las políticas y los programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados, aun cuando ha sido el modelo dominante en la región, sea el único modelo aplicable; que se considere la desregulación laboral como la única ruta posible; y que el Estado de Bienestar está en una crisis de la que ya no podrá recuperarse.

Señala que a pesar de las diferencias en los regímenes de bienestar de los países de la re-

¹ Carlos Barba Solano, "América Latina: regímenes de bienestar en transición", en: José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, vol. 11, Cámara de Diputados/ UNAM/ Miguel Ángel Porrúa (Serie Agenda para el Desarrollo), 2007, p. 43.

gión, es necesario aumentar la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. Para esto es necesario que el Estado asuma un rol más activo para favorecer las inversiones productivas que generen empleos de calidad y un cambio de óptica sobre el mercado laboral.

En la sección de políticas de empleo, Luis Ignacio Román argumenta que la creación de empleo no depende de las políticas de mercado de trabajo, sino que se inserta en el contexto más amplio del funcionamiento del sistema económico como las políticas sectoriales, productivas, etcétera. De esta forma, es necesaria una política de desarrollo tanto económica como social, orientada hacia la generación de empleo.

En su artículo, Carlos Salas aboga por una política activa de empleo, que forme parte de una *política económica alternativa*, la cual deberá tomar en cuenta la desigualdad de género, la representación de los intereses de los trabajadores frente a sus empleadores, a través de la representación y la democracia sindicales, la implementación de un seguro de desempleo financiado entre el Estado y los empleadores, una política de ingresos que aumente el poder adquisitivo relacionando el nivel salarial con la productividad y una política industrial activa que a la vez que se inserte exitosamente en los mercados externos, estimule el mercado interno.

En relación con la migración internacional, Rodolfo Corona Vázquez considera que la pobreza, la falta de empleos y el bajo nivel de vida en México, son las principales causas de la migración y que es necesario destinar recursos suficientes y tomar acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno, para atender las zonas fronterizas, tanto del norte como del sur del país.

Así también, Agustín Escobar Latapí y Susana Martín, incluyen entre sus recomendaciones la necesidad de institucionalizar la cooperación binacional, la apertura de nuevas vías legales para la migración como es el caso de programas focalizados de trabajadores temporales, la aplicación de la ley mediante la cooperación en la vigilancia fronteriza para reducir la migración indocumentada y el logro de un mayor

impacto sobre el desarrollo aumentado el efecto positivo de las remesas. Los autores consideran que es necesario que en México se creen más empleos que permitan la acumulación de activos fundamentales a los hogares de menores ingresos.

En cuanto a las relaciones laborales, para Gabriela Bensusán es necesario lograr un equilibrio entre la protección de los trabajadores asalariados y la competitividad del país, incluyendo las exigencias de flexibilidad laboral. Bensusán propone una reforma estructural que modifique desde el régimen sindical hasta la administración de trabajo, pasando por el sistema de inspección, los órganos tripartitas, como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, y el sistema de justicia laboral que depende del Ejecutivo.

José Antonio Bouzas Ortiz advierte que ante la aparente rigidez del régimen laboral en México, en la práctica existen múltiples mecanismos por los que la legislación laboral se ha flexibilizado, como los contratos de protección y las empresas de servicios laborales. Respecto al dictamen de las diversas iniciativas de ley de reforma integral a la Ley Federal de Trabajo presentadas por seis partidos (Partido Alianza Social, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Convergencia por la Democracia), señala, entre otras cosas, que el proyecto de dictamen no fue consecuencia del diálogo, análisis y consenso entre los sectores productivos, ni tampoco puede ser considerado como aglutinador de ideologías partidistas representados en la Cámara de Diputados, como se señala en el dictamen.

En la sección de política salarial, Alberto Arroyo Picard propone una política salarial alternativa a la actual, que logre la recuperación del salario real a través de aumentos salariales y que se base en dos elementos fundamentales: 1. La prioridad al mercado interno y 2. Combate a la pobreza con la generación de más y mejores empleos y con la distribución del ingreso. Para asegurar la viabilidad y sustentabilidad de dicha propuesta, es necesario que en la nueva estrategia económica se ponga en el

centro al mercado interno y se planee adecuadamente su gradualidad. También es necesaria una política industrial que permita la ampliación de la planta productiva para enfrentar el aumento de la demanda debido al aumento salarial, evitando así el aumento de la inflación, además de renegociar la apertura comercial para evitar que las importaciones absorban el aumento salarial.

Para Gerardo Fujii y Luis E. Candaudap, México tiene el doble desafío de incrementar su nivel salarial y de reducir la dispersión del mismo. Encuentran que a nivel internacional, el nivel de salarios de la manufactura en México es bajo. De 1993 a 2004 el salario industrial ha sido inferior al de Estados Unidos, así como al de Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán. En 2004 estos salarios representaban 11% de los salarios estadounidenses, mientras que en el análisis el salario mínimo ha caído persistentemente desde comienzos de 1990, el salario medio de cotización a partir de 2001 es notablemente más elevado que el salario mínimo y ha tenido una tendencia ascendente. A partir de 1997, la productividad del trabajo ha crecido de forma notable, más rápido que las remuneraciones. El rezago de éstas en pesos respecto al comportamiento de la productividad, ha estado influido por el comportamiento del tipo de cambio, lo que ha impactado negativamente la competitividad de precios de la economía.

Luis Lozano Arredondo (en coautoría con David Lozano, Jessica Funez, Javier Lozano y Elizabeth Arriaga), sostienen que es necesario impulsar un proyecto político-sindical, el cual, entre otras cosas, permita recuperar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores y el valor de la fuerza de trabajo. Para esto es necesario establecer formas de organización de los trabajadores por fuera de los partidos políticos y construir un programa nacional de lucha laboral *desde abajo*.

En la sección de distribución del ingreso y bienestar, Mario Camberos muestra que el crecimiento del ingreso per cápita no es suficiente para garantizar niveles de bienestar para toda la población, sino que además debe considerarse la necesidad de mejorar la distribución

del ingreso. Por su parte, Enrique Valencia Lomelí hace una comparación entre Corea del Sur y México en relación con la forma en que han enfrentado las transiciones económicas, los riesgos sociales y en la que han tratado de crear bienestar. El autor señala que mientras en México existe un régimen de bienestar dual, en Corea se está transitando de un régimen residual a uno de carácter universal. Esto se ha acompañado de bajas tasas de crecimiento y alta desigualdad y pobreza en el caso de México, con tasas de crecimiento sostenidas, menor desigualdad y reducción de la pobreza en el caso de Corea del Sur.

Así también, Carlos Barba, Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia, apuntan la urgencia de construir derechos sociales universales con ciudadanos conscientes de sus derechos y de los mecanismos para exigirlos. Entre otras cosas, proponen una rearticulación entre las políticas económicas y sociales que permitan aumentar el empleo formal. Para realizar lo que consideran una *reforma social del Estado*, es necesario construir una coalición amplia en la que participen no sólo el gobierno, sino todos los actores involucrados.

En la sección de políticas para la superación de la pobreza, Araceli Damián critica la ideología neoliberal que supone la ayuda sólo a los pobres extremos y en sus condiciones mínimas de alimentación, salud y educación, lo cual no basta para permitir a las personas la posibilidad de encontrar un empleo bien remunerado. En particular, critica el esquema de corresponsabilidad por considerar que excluye a los hogares más pobres del país. La autora señala la necesidad de modificar sustancialmente el modelo económico neoliberal e implementar un modelo que retome el papel de promotor del desarrollo económico y que, para reducir la pobreza, deje de usar los salarios y el tipo de cambio como anclas de la inflación y los oriente al bienestar de los trabajadores y a la competitividad de la economía. Entre sus propuestas se encuentra también la universalización de los beneficios sociales.

En el último capítulo del libro, Julio Boltvinik aborda la necesidad de recuperar la autodeter-

minación nacional, pues considera que ésta fue reemplazada por una subordinación global a partir de 1983. Para Boltvinik la autodeterminación es indispensable para el progreso social y el desarrollo económico. En materia social, Boltvinik propone la existencia de un derecho humano al que puede llamarse *derecho a no vivir en pobreza* o *derecho a un nivel de vida digno*. Para lograr esto, propone una *política de lucha integrada contra la pobreza económica* (a diferencia de la pobreza humana, que es un concepto más amplio) que promueva el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares (Boltvinik identifica seis fuentes de bienestar, entre las que se encuentran el ingreso corriente y los activos básicos como vivienda y su equipamiento) y mecanismos de seguridad social para evitar su deterioro. Dicha política corresponde a toda la administración pública federal y no sólo a una determinada secretaría. En este sentido, Boltvinik presenta una lista de 15 propuestas, entre las que se encuentran políticas en materia de precios y tarifas públicas y privadas, impuestos, salarios mínimos, vivienda, entre otras.

Como puede observarse, el punto de coincidencia es la necesidad de un cambio de mode-

lo económico que se articule de manera exitosa con la política social mediante la recuperación del mercado interno y el aumento de los ingresos salariales, lo cual deberá permitir una mayor generación de empleos y una disminución de la migración internacional. En materia de política social, la propuesta es abandonar el esquema actual basado en políticas focalizadas de superación de la pobreza por un enfoque fundado en la construcción de derechos sociales –universales por naturaleza–, el cual puede complementarse con políticas para sectores específicos.

Quizá el punto más controvertido en estas propuestas es la posibilidad de que puedan llevarse a cabo logrando la sustentabilidad en el corto, mediano y largo plazos, evitando los errores cometidos en décadas pasadas, los cuales tuvieron grandes repercusiones económicas y sociales, sin descuidar los logros alcanzados en materia de estabilidad macroeconómica y considerando tanto las oportunidades como las restricciones que implican la creciente interrelación de los países en los mercados internacionales, con la finalidad de lograr un mayor crecimiento y desarrollo.

Cámara de Diputados

LX Legislatura

