Revista del Instituto *Belisario Domínguez*

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

AÑO 3 | NÚM. 10 | MARZO 2010

Voces de la Reforma Política

Senador Gustavo Madero Muñoz

Este es el tiempo de la reforma política

Senador Carlos Navarrete Ruiz

Hacia una reforma política posible

Senador Manlio Fabio Beltrones

Reforma política ciudadana

Cecilia Mora-Donatto

Avanzar en las coincidencias

Análisis de la Reforma Política del presidente Felipe Calderón y del estudio sobre Reforma del Estado del IIJ/UNAM

Luis Mendoza Cruz, Rafael Muñoz Ordóñez

Perspectivas en torno al análisis de la reforma política

Senador René Arce Cirigo

Un nuevo paradigma en la lucha contra la violencia y la delincuencia

Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. René Arce Islas
Secretario

Secretaría Técnica

Lic. Enrique León Martínez
Secretario Técnico

Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Dra. Margarita Lucero Ramírez León
Directora General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 3 | NÚM. 10 | MARZO 2010

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Carlos Montes Nanni, Manuel A. Hernández Labastida, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Rafael Muñoz Ordóñez, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Magda Olalde Martínez, Olivia Pérez Ramírez, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, María Fernanda Salazar Mejía, Taryn Angélica Sánchez Montesinos, Jaime A. Vázquez Repizo.
Los artículos publicados son responsabilidad exclusiva de su respectivo autor.

Coordinación Editorial
Juventina Bahena

Diseño y formación
Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista, Carmen Alegría.

Distribución
C.P. Marco Antonio Andrade Romero.

Instituto *Belisario Domínguez*
Av. Patriotismo # 711 Ed. A , PB
Tel.: 5611 7386
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.

Senador Gustavo Madero Muñoz[1]

Este es el tiempo de la **reforma política***

Los mexicanos hemos fincado nuestra transición democrática en la reforma electoral para dotar de mayor transparencia los procesos para elegir a nuestros gobernantes. Hoy México cuenta con procesos electorales competitivos como resultado de las reformas que han garantizado la autonomía de las autoridades electorales.

La pluralidad y la alternancia son una realidad, pero no estamos satisfechos con la forma en que operan las instituciones. Nos hemos enfocado en buscar un sufragio efectivo pero hemos logrado poco para construir una democracia efectiva.

Las fuerzas políticas reconocen la necesidad de reformar las instituciones para garantizar mayor calidad en la representación, impulsar cooperación, consolidar el equilibrio entre poderes y establecer un sistema de rendición de cuentas.

Pero ¿Cómo es posible que no hayamos sido capaces de reformar nuestras instituciones democráticas? Simplemente porque ha prevalecido la actuación endogámica de los partidos y su visión a corto plazo concentrada en la próxima elección por encima del interés nacional. Por eso se afirma que no ha habido voluntad política.

Calderón ha propuesto la reforma política más ambiciosa de los últimos 30 años. Para los senadores del PAN, esta es una agenda que responde a un problema impostergable.

Es una reforma con tres objetivos puntuales: 1) Fortalecer el vínculo entre ciudadanos y el sistema político. 2) Instituir mecanismos para consolidar nuestras instituciones y la construcción de consensos y mayorías estables. 3) Combatir la impunidad de los actores políticos.

Toda propuesta de reforma debe ser discutida y complementada con otras visiones. La iniciativa de Calderón puede y debe ser enriquecida con las opiniones expresadas por los expertos, partidos, legisladores y sociedad civil.

Lo que es inaceptable es descalificar *a priori* la reforma. Coincido con lo publicado por Luis Carlos Ugalde, no podemos deliberar a través de falacias, necesitamos analizar la propuesta y aprobar en este periodo de sesiones lo que ha sido postergado ya demasiado tiempo.

Tampoco es válido rechazar reformas con el pretexto de que hay otros temas más urgentes. Los legisladores tenemos en este periodo de sesiones una agenda legislativa compleja, la cual incluye reformas en materia fiscal, laboral, de seguridad nacional y en telecomunicaciones. El Congreso y sus comisiones de trabajo tienen la capacidad para discutir éste y otros temas simultáneamente. Contamos con más de 50 comisiones en el Senado. Si para finales de abril no tenemos una reforma es por falta de voluntad política.

Tampoco se vale argumentar que no es el momento para reformas porque hay elecciones en julio. El trabajo legislativo es independiente al proceso electoral. Los legisladores fuimos electos para legislar a nombre de la ciudadanía, para construir soluciones a los problemas nacionales. Evadir la responsabilidad impostergable de reformar nuestras instituciones por mero cálculo electoral es un acto de mezquindad política. Requerimos un gobierno fuerte y con capacidades efectivas para gobernar dentro de un esquema de equilibrio de poderes y rendición de cuentas. Necesitamos partidos que cooperen, capaces de construir proyectos de gobierno comunes. Es indispensable abrir las puertas a más participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales en la política.

La clase política enfrenta una profunda crisis de credibilidad porque no ha sido capaz de cumplir las expectativas ciudadanas. Hemos tardado décadas para avanzar en nuestra transición a la democracia; las fuerzas políticas no tenemos derecho a poner en riesgo nuestra democracia por falta de voluntad para impulsar decididamente el cambio. Los senadores del PAN impulsaremos esta reforma porque es nuestra obligación consolidar la democracia y garantizar que nunca más regrese el sistema autoritario, ni el presidencialismo exacerbado que tanto daño hizo y cuyas secuelas aún no acabamos de extirpar de la vida política.

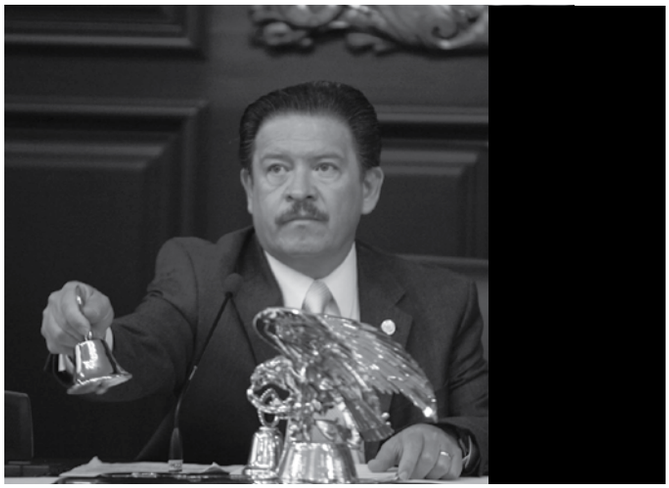
Este es el momento de la reforma política y el funcionamiento más efectivo de nuestras instituciones. Invito a todos los ciudadanos a participar en este proceso de reforma, a hacer escuchar su voz para exigir instituciones más efectivas y demandar más cooperación entre las fuerzas políticas.

1 Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado.

* Publicado en *El Universal*, 09 de febrero de 2010.

Senador Carlos Navarrete Ruiz[1]

Hacia una reforma política posible*



La propuesta que envió el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión puso en la mesa de debate el tema de la reforma política. El tema no es nuevo, las voces que pugnan por ella se escuchan desde hace más de 20 años.

La reforma del Estado involucra nuevas reglas políticas que garanticen la gobernabilidad y la transformación democrática del sistema, en el marco de una relación de legitimidad del Estado con la sociedad.

El 25 y 26 de enero, el Senado de la República a través del Instituto *Belisario Domínguez* realizó un seminario sobre la reforma política. De éste, tres aspectos quedaron claros: 1) Que la iniciativa del Presidente, enviada el pasado 15 de diciembre, fue una aportación importante al debate pero resultó insuficiente. El Poder Legislativo enriquecerá y modificará la iniciativa enviada por el Ejecutivo, lo cual constituye un elemento positivo de la pluralidad política que vive México. El país se encuentra a una distancia enorme de los tiempos en que las propuestas del presidente en turno constituían una orden para diputados y senadores.

Ahora, cuando en ambas cámaras del Congreso de la Unión el partido del Presidente carece del número de legisladores necesarios para aprobar reformas legales y, sobre todo, constitucionales, las propuestas del primer mandatario pueden valorarse en términos de sus virtudes y no de quién la propone.

Afortunadamente, quien ostenta hoy la titularidad del Poder Ejecutivo ya no es el primer legislador de la nación, como lo era en el pasado.

2) Como ocurrió con la propuesta presidencial para reformar a Pemex y en materia de justicia, los acuerdos serán producto de las negociaciones que los legisladores desarrollarán, la cual considerará opiniones de especialistas y atenderá demandas de la sociedad.

3) Este año habrá elecciones en la mitad del país y la coyuntura política-electoral afectará inevitablemente las actividades legislativas. Ante esta perspectiva, resulta necesario separar tajantemente la construcción de acuerdos en torno a la reforma política de la confrontación derivada de la coyuntura electoral.

Si la discusión en las comisiones, si las posiciones en el Pleno se contaminan por resultados de alguna encuesta preelectoral, por las acciones de campaña de algún aspirante a gobernador o por alianzas entre partidos, habremos perdido una gran oportunidad para dar un paso más en el desarrollo político del país. Senadores de todos los grupos parlamentarios debemos realizar un esfuerzo de diálogo, debate y acuerdos para procesar el dictamen sobre las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y las que presenten las fracciones.

Con un ánimo reformador de construcción de mayorías parlamentarias en cada tema, los legisladores debemos hacer un esfuerzo para no condicionar nuestro voto a los asuntos electorales que están en manos de las dirigencias de los partidos y, a final de cuentas, en manos de los electores de cada estado. No hacerlo así, lastimaría la capacidad política del Senado y constituiría una regresión en lo que hemos logrado en los tres años y medio de esta gestión legislativa.

¿Cuál es la reforma que es necesaria acordar?

Será aquella que con responsabilidad y trabajo, las senadoras y senadores podamos construir.

La reforma política que se requiere contiene, entre otros, los siguientes aspectos: las candidaturas independientes; el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, así como la revocación de mandato.

Se requiere avanzar en el principio de proporcionalidad en la integración de las cámaras, en la ratificación por parte del Congreso de los secretarios de Estado y de los altos funcionarios públicos, en la aprobación por la Cámara de Diputados del Plan Nacional de Desarrollo; en la disminución del porcentaje para lograr el juicio político al Presidente y la iniciativa preferente para los grupos parlamentarios y para el titular del Ejecutivo, sin afirmativa ficta. Debemos impulsar la creación del Consejo Económico y Social de Estado, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y los órganos constitucionales autónomos, el federalismo y el desarrollo municipal; así como reafirmar el carácter laico del Estado mexicano y dar un paso más en la reforma política del DF. Así como contar con una ley de partidos políticos.

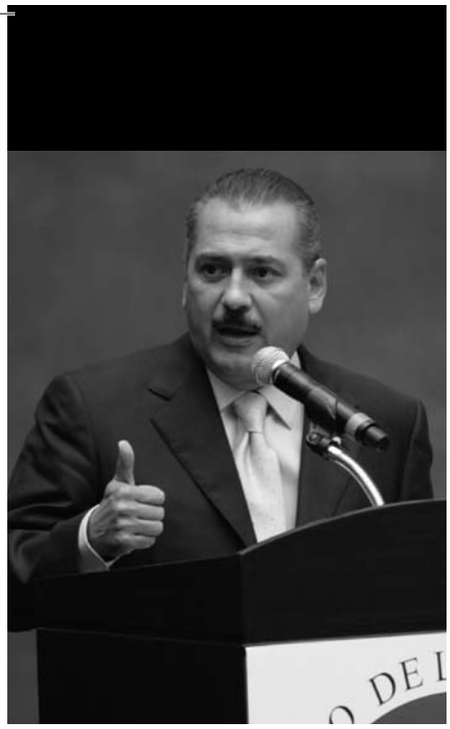
En el marco del proceso legislativo, todo está listo para que las comisiones organicen las propuestas y se identifiquen los acuerdos posibles.

La reforma acordada puede y debe quedar lista en el periodo del 1 de febrero al 30 de abril.

Este es un año de actividades que conmemoran el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. En el Senado compartimos el ánimo festivo, pero considero que debemos celebrar aprobando una etapa más de la reforma que sirva a México.

1 Presidente del Senado de la República.

* Publicado en *El Universal*, 22 de febrero de 2010.



Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera[1]

Reforma política ciudadana*

La discusión de la reforma política pareciera situarse entre restaurar la Presidencia con amplias facultades o mayores atribuciones para el Congreso, o bien, entre la política y los ciudadanos. Los senadores del PRI creemos necesario hacer de la reforma la oportunidad de renovar el régimen, fortalecer democráticamente a la Presidencia, ampliar los cauces ciudadanos y modernizar la representación política.

Algunos temas han sido resueltos en momentos anteriores de la reforma del Estado. Las candidaturas ciudadanas son posibles ya conforme al texto constitucional, así lo votamos en 2007. La iniciativa preferente fue votada en 2008 y es minuta en la Cámara de Diputados, con lo que los proyectos del Presidente podrían ser resueltos en el mismo periodo de presentación y, en contrapartida, los decretos del Legislativo no podrían ser congelados por el famoso "veto de bolsillo".

A partir de ahí, la iniciativa de reforma política del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado propone:

1. *Resolver la ausencia o incapacidad absolutas del Presidente de la República*, con el secretario de Gobernación como encargado del despacho o, en su defecto, el de mayor rango ratificado, en tanto el Congreso realiza la designación respectiva.

2. *Ratificación por el Senado de los nombramientos del Gabinete presidencia*l y otros cargos relevantes de la regulación económica, con excepción de los titulares de Defensa y Marina, lo que propicia mayor profesionalismo y calidad en los mismos y establece bases para construir una mayoría estable, con gobernabilidad democrática.

3. *Reducción del Congreso*, sin senadores de representación proporcional y una Cámara de Diputados con 300 de mayoría y 100 de lista proporcional.

4. *Reelección consecutiva de legisladores federales y locales*, una vez en el Senado y dos para los diputados, para fortalecer el vínculo entre ciudadanos y representantes.

5. *Mejora en el trabajo del Congreso*, con un mecanismo que obligue a las comisiones a sesionar y acordar dictámenes un mes previo al inicio de cada periodo ordinario de sesiones.

6. *Rendición de cuentas, informe presidencial y vías para el diálogo entre poderes*, para hacer del informe el inicio de un diálogo republicano, con derecho al uso de tribuna, la pregunta parlamentaria, las comparecencias juramentadas, las sesiones de control legislativo y, eventualmente, la moción de censura.

7. *Reconducción presupuestal*, en la cual los ingresos y el presupuesto seguirán vigentes en tanto son aprobados los del ejercicio siguiente.

8. *Revisión ágil de la Cuenta Pública*, cancelando las partidas secretas, y abreviando los plazos, con nuevas facultades para la Auditoría Superior de la Federación.

9. *Referéndum en temas de relevancia nacional;* la ciudadanía será quien resuelva en última instancia los asuntos de mayor importancia.

10. *Autonomía del Ministerio Público*, con actuación imparcial e interés ciudadano en la procuración de justicia.

11. *Acotamiento del fuero constitucional* al estricto desempeño del cargo, dejando en manos de los jueces los casos de abuso.

12. *Facultad de investigación a la CNDH* en violaciones graves a las garantías individuales.

13. *Solución de conflictos entre estados por límites territoriales*, previendo el mecanismo de conciliación o, en su caso, arbitraje.

14. *Regulación de la suspensión de derechos y garantías* con aprobación del Congreso y supervisión de la Suprema Corte.

15. *Creación del Instituto Nacional de Identidad*, con autonomía para dotar de identificación incuestionable a los habitantes de la República, con salvaguarda estricta de los datos personales.

Adicionalmente, el régimen transitorio plantea un carácter virtuoso para que las propuestas, de aprobarse, entren en vigor diferencialmente con sus principales efectos hacia un próximo ejercicio de gobierno, dado que el actual fue electo con reglas diferentes. De esta manera, la reforma política habrá sentado las bases para el despegue del país con crecimiento y justicia, que es lo que finalmente todos los mexicanos deseamos.

1 Presidente del Instituto *Belisario Domínguez.*

* Publicado en *El Universal* el día 25 de Febrero de 2010.

Perspectivas en torno al análisis de la Reforma Política

Dr. Luis Mendoza Cruz*, Rafael Muñoz Ordóñez**

Introducción

Con el propósito de realizar un acucioso análisis comparado de las distintas propuestas de la reforma política, en el Senado se efectuó el seminario de análisis de las iniciativas que en la materia se han presentado en el Congreso junto con las propuestas del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en el que participaron tanto analistas nacionales como internacionales, dirigentes de partidos y legisladores.

Durante el seminario, los diversos dirigentes de los partidos políticos se comprometieron a aprobar las medidas necesarias para modernizar al sistema político nacional, cuya eficacia y contribución a la generación de acuerdos para la transformación económica y social del país ha ido disminuyendo con el paso del tiempo.

Tanto el sector legislativo como el académico reconocieron que el tema en cuestión es inaplazable: la necesidad de conectar la discusión de temas como la reelección de legisladores, la comunicación entre poderes y las formas de participación ciudadana, entre otros, por lo que es necesario entablar un diálogo sólido e incluyente, para que las diversas fuerzas políticas nacionales tomen como acuerdo una senda que seguir al respecto. Tal fue el espíritu del seminario: afinar la posibilidad de acuerdos en pos de un sistema político mexicano renovado, eficiente y tendiente a la generación de acuerdos.

El Seminario de Análisis de la Reforma Política, se constituyó con siete mesas de trabajo donde se trataron los siguientes temas: sistema electoral; reforma del Poder Legislativo; equilibrio de poderes; reelección inmediata de legisladores y munícipes; impacto de la reforma en estados y municipios; cooperación entre poderes en gobiernos divididos; un nuevo acuerdo nacional, la reforma deseable.

I. Sistema Electoral

En cuanto a la segunda vuelta, se dijo que ha sido exitosa en aquellas naciones en las que el sistema de partidos tiene una configuración de doble naturaleza, en donde se presenta un agrupamiento bipolar: izquierda-derecha, con matices a veces importantes como en el caso de Chile, o bien se intenta resolver la inestabilidad con mayorías artificiales de carácter electoral, constru-

* Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IBD.
** Investigador de la DGEL: Política y Administración Pública, del IBD.

yendo de cualquier forma gobiernos inestables; no siendo éste el caso de México, en donde desde 1988 tenemos un sistema de tres partidos competitivos y al mismo tiempo profundamente antagónicos en lo ideológico y muy pragmáticos en materia de coaliciones o alianzas electorales y legislativas, con énfasis en que en la segunda vuelta un sistema de tres partidos antagónicos podría conducir a un nivel de confrontación y de polarización social muy complicado.

Durante la primera mesa, dedicada al sistema electoral, se plantearon varias cuestiones. El primer planteamiento fue el de un nuevo diseño de sistema de medios de impugnación en materia electoral que garantice el total apego a derecho, observando diligentemente el cumplimiento de las sanciones y velar por la eficacia de la reparación de los daños que puedan presentarse.

De la misma manera, en materia procesal electoral se señaló que es preciso trabajar en asignaturas pendientes para perfeccionar el sistema de justicia electoral como son: el control constitucional de leyes electorales; la procedencia del juicio de amparo y la justicia intrapartidista. Tales temas son fundamentales para terminar con los problemas de tiempos y aplicaciones en el caso de revisiones constitucionales; de criterios contradictorios al tenerse doble instancia jurisdiccional como sucede en la procedencia del juicio de amparo, y la solución de conflictos dentro de las instancias de justicia partidista, a fin de resguardar las garantías en el proceso de los procedimientos internos.

Asimismo, se habló de la rigidez en el sistema de partidos en México que se agrava por las barreras a la entrada de nuevos partidos y por el umbral de votación nacional exigido para refrendar el registro legal.

Se puntualizó la urgencia de abrir y oxigenar el sistema de partidos; de ampliar la participación ciudadana para tener la libertad de organización política; para tener nuevos partidos y dar paso a la asociación política, a fin de que sean los electores los que decidan y no las leyes las que limiten el derecho de asociación.

Sobre las candidaturas independientes se puntualizó que no existe nación democrática donde ese tipo de candidaturas haya tenido un efecto significativo en la integración de los cuerpos colegiados de la representación popular y mucho menos en la elección de cargos ejecutivos; y que la postulación de candidatos fuera de los partidos políticos ha tenido escasa incidencia en las preferencias electorales, o en la persistencia de los partidos como los organismos que aglutinan la diversidad política de la sociedad.

II. Reforma al Poder Legislativo

Respecto a la reforma del Poder Legislativo se habló en un primer momento sobre la reelección de legisladores y autoridades municipales, fórmulas de acceso y número de integrantes de las cámaras. Al tratarse de la reelección inmediata se expusieron opiniones divergentes: las opiniones a favor tomaron como punto de partida tres razonamientos: La calidad que trae aparejada la experiencia, el desempeño de una carrera legislativa y la rendición de cuentas; las opiniones en contra se refirieron a los riesgos en la formación de cacicazgos locales y en el estancamiento de ideas al interior del Legislativo.

Asimismo, se subrayó que la reducción de integrantes del Congreso perjudicaría la relación numérica entre ciudadanos y legisladores, alterando la representatividad del sistema político, pues cada legislador representaría un número mayor que el actual, lo que significa que representa menos a cada ciudadano.

Se afirmó también que el Poder Legislativo en sí no resulta oneroso si se compara con el costo total de la administración pública federal, no obstante, los medios y la opinión pública se inclinan por considerarlo costoso, por lo que si bien un Congreso con menor número de integrantes no es condición de eficiencia, la reducción del número de legisladores sí podría enviar un mensaje de racionalidad y compromiso con la eficiencia.

III. Equilibrio de Poderes

En la tercera mesa del Seminario se trataron diversas propuestas para incentivar el equilibrio entre los Poderes de la Unión: la ratificación de los miembros del gabinete presidencial por las cámaras del Congreso; la permanente vigilancia de su desempeño, y la posibilidad de separar de su cargo a algún alto mando del Poder Ejecutivo por incompetencia, negligencia o corrupción. Esto como parte de un conjunto de medidas complementarias para establecer un sistema de gobierno con responsabilidades políticas plenas, para que México se gobierne racionalmente y deje de ser un país sin consecuencias por el abuso arbitrario o negligente del poder público.

Respecto a la ratificación, se argumentó que funciona bien en otros países democráticos como instrumento de corresponsabilidad y cooperación entre los poderes, siendo además virtuosa para asegurar una correcta interpretación de las mejores opciones al equipo de gobierno, que en el caso mexicano serían, además, nombrados por el Presidente de la República con ratificación del Senado.

En relación con la reducción del número de diputados electos por mayoría y los de representación proporcional, se dijo que el tema se debe aplicar en el año 2015, una vez que se hayan realizado las reformas necesarias al interior del Poder Legislativo para garantizar su funcionamiento óptimo.

Sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, se consideró que esta propuesta no es indispensable para nuestro sistema político, ya que puede generar oportunismo electoral y pudiera provocar efímeras coaliciones electorales que no garantizan gobiernos estables.

Respecto a las candidaturas independientes se tendió a privilegiar a la formación de coaliciones estables de gobierno con nuevos instrumentos para que el Presidente gobierne con eficacia, pero sujeto a controles del Congreso.

Se afirmó también que es indispensable tener un adecuado arreglo institucional para que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permitan gobernar generando consensos.

Se destacó, por otra parte, que México se encuentra entre un pequeño grupo de países que carecen de instrumentos de responsabilidad política, señalándose que el fenómeno de la irresponsabilidad política de los gobernantes es excepcional en el constitucionalismo actual. Se explicó que en una relación de tres grupos de países, que corresponde a los 20 más poblados,

extendidos y ricos del orbe, sólo nueve carecen de instrumentos de responsabilidad política: Arabia Saudita, Bangladesh, China, Etiopía, Indonesia, Libia, Mongolia, Sudán y México.

Sobre la reducción de integrantes del Congreso, se destacó la importancia de valorar los costos de transacción (la concertación de acuerdos) y los costos de representación (el número y calidad de quienes resulten elegidos) ya que la función más relevante de los sistemas representativos contemporáneos es ejercer controles políticos. Se afirmó que la reelección de los legisladores aumentaría las facultades de los electores en materia de control sobre los gobernantes si no estuviera asociada a las restricciones del sistema representativo y a la segunda vuelta en la elección presidencial.

En la mesa se propuso garantizar el trámite parlamentario de la iniciativa popular, debido a que la propuesta presidencial sobre la iniciativa ciudadana sólo justifica las restricciones impuestas a los partidos y el privilegio de las iniciativas preferentes del Presidente.

En cuanto a las candidaturas independientes se dijo también que aparentan incrementar los derechos de la sociedad, pero en realidad pudieran encubrir la manipulación electoral, los recursos obscuros en las elecciones, la creciente intervención de los grupos con poder financiero, el desprestigio de los políticos y la menor capacidad del Congreso en el control político sobre el gobierno.

IV. Reelección Inmediata de Legisladores y Munícipes

De acuerdo con la experiencia francesa, la segunda vuelta busca la legitimidad presidencial, pero en un sistema de partidos constituye una fuerte limitante en un sentido mayoritario, declaró el doctor Jean Claude Colliard, Rector de la Universidad de París. Al respecto, explicó que la segunda vuelta tiene repercusiones sobre las relaciones entre los partidos, sobre todo en un tripartidismo, porque entre dos partidos en principio es fácil, entre cuatro hay arreglos pero entre tres es más difícil.

Cuando hay una sola vuelta forzosamente cada uno de los tres partidos tiene su candidato y la negociación eventual se lleva a cabo con los pequeños partidos que van a ayudar a uno u otro.

Consideró que la reelección inmediata podría ser un factor importante de cohesión de la mayoría que se fabricó en torno del presidente, al menos hasta las elecciones de mitad del periodo, y esto cubre todo el mandato presidencial.

También se mencionó que la rendición de cuentas es fundamental para el futuro de cualquier reforma; sin embargo, se opinó que en México no existe, pues no se sabe cómo cumplen sus responsabilidades los legisladores ni los gobiernos municipales.

Asimismo, se agregó que la virtud más importante de la reelección es que será el pueblo el que decida quién los va a gobernar, pero en el momento que no se tiene información sobre lo que hicieron los presidentes municipales o legisladores se estaría votando sin conocimiento.

Se consideró que la reelección es un elemento refrescante para la política, aunque insistió en que con un inadecuado sistema nacional de rendición de cuentas podría ser incluso presa fácil de los poderes ejecutivos. Asimismo, se urgió a llevar a cabo una reforma al federalismo que considere una mejor distribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno.

En su oportunidad, el diputado chileno Carlos Montes afirmó que la conveniencia de la reelección parlamentaria depende del contexto político de cada país, sin olvidar que *"antes que nada es una decisión de la ciudadanía".*

En su exposición en la mesa de análisis de la experiencia comparada sobre la reelección inmediata de legisladores y munícipes, Montes consideró que aunque el tema depende del entorno, en toda situación nacional debe existir, por lo menos, una reelección, a efecto de permitir que la sociedad califique el desempeño de sus autoridades y para que a su vez los parlamentarios desarrollen y potencien su rol.

Explicó que en Chile la rigidez del sistema político ha producido una limitación sustancial para modificar la Constitución, lo cual se traduce en *"serias dificultades para asumir las nuevas realidades"*. El diputado aseguró que en Chile, en el marco de la crisis política y la renovación de los liderazgos, surge el debate de la reelección legislativa, cuyo tema divide opiniones.

A favor de la reelección, se sugiere como una forma de rendir cuentas y resultados, y la ventaja de que ello representaría contar con experiencia y conocimiento acumulado, así como de una visión de largo plazo. En contra se puntualizan riesgos como el marketing político por encima de cualquier rendición de cuentas, la representación ciudadana que podría acabar siendo partidista, ya que por lo regular antes de un año los independientes terminan siendo de un partido y el financiamiento electoral es desigual, especificó el legislador chileno.

Destacó el papel que tiene el sistema electoral en el proceso de reelección, lo cual, añadió, a diferencia de lo que ocurre en Chile, México tiene un sistema electoral que es muy determinante de lo que ocurra en la renovación de liderazgos.

Finalmente, afirmó que la rotación o permanencia de los parlamentarios dependerá de la mayor solidez o apoyos institucionales en la función legislativa y enfatizó que la calidad, pertinencia y oportunidad de la función parlamentaria en la formación de la ley depende del funcionamiento del Congreso, lo cual se da con o sin reelección legislativa.

Por su parte, William Sweeney, presidente de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, afirmó que México no está listo para aplicar la reelección con límite de tiempo debido a que hay una crisis de confianza y falta de rendición de cuentas. Durante su participación en la cuarta mesa del Seminario de Análisis para la Reforma Política señaló que la reelección con límites de tiempo no garantiza transparencia y una responsabilidad total de los políticos ante los ciudadanos.

Aseguró que es importante conocer el marketing y las leyes que se van a utilizar para presentar la propuesta de reelección con límite de tiempo ante la sociedad y lograr mantener la confianza del electorado a futuro.

Dijo que en Estados Unidos, las razones de utilizar la reelección con límite de tiempo tienen como objetivos

bloquear el poder, buscar que partidos minoritarios logren una mayoría y crear más competencia política.

Sweeney subrayó que en una elección en la que se contemple la segunda vuelta para legisladores y presidentes municipales es necesario pensar en los puntos importantes que beneficien a los ciudadanos. Destacó que esta discusión resulta relevante para establecer las bases que tomarán todos los partidos políticos ante una reforma política que beneficie a México. *Espero que puedan lograr un consenso rápido y puedan establecer un equilibrio de poder con rendición de cuentas, sin temor al cambio y manteniendo al electorado bien informado*, concluyó el especialista.

V. Impacto de la Reforma en Estados y Municipios

La gobernadora de Zacatecas, Amalia García Medina, afirmó que se debe poner en el centro del debate la política federalista y la participativa, impulsar las instituciones republicanas que fortalecen al Estado, y por lo tanto dar una justa dimensión al ejercicio de la política.

Durante su participación en la mesa titulada *Impacto de la reforma en estados y municipios*, aseguró que se requiere de una toma de decisiones de fondo, es decir, abrirse a los reclamos de la ciudadanía y de un compromiso total con la transparencia y eficiencia. La gobernadora García Medina reconoció que para que el país sea moderno, se requiere que los ciudadanos tengan una gran participación.

Consideró que la reforma electoral debe caracterizarse por la participación civil, ciudadana y partidaria, con reglas que generen un ambiente de convivencia. Asimismo, detalló que la administración pública debe ser más eficiente, transparente y que debe contar con una rendición de cuentas adecuada.

Con relación a la representación ciudadana, urgió a una reforma que contemple tanto a la perspectiva de género, y que los partidos políticos incluyan en sus plurinominales también a los migrantes.

Por su parte el gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías enfatizó que la reforma propuesta por el presidente Felipe Calderón va más allá de diferencias al reconocer que lo verdaderamente importante es el ciudadano. La reforma planteada por el Poder Ejecutivo, dijo, es una propuesta dotada de viabilidad política e institucional, que se apega a la realidad, que conlleva múltiples beneficios que dan certeza y viabilidad a la visión de largo plazo y a la ejecución de proyectos y programas de mayor alcance.

Padrés Elías subrayó que la reelección consecutiva de alcaldes, regidores y jefes delegaciones permitirá formar y poner al servicio de la ciudadanía funcionarios más profesionales, comprometidos, conocedores de las problemáticas locales, que puedan proponer soluciones que trasciendan los periodos de tres años de gobierno.

En relación con la incorporación de la iniciativa ciudadana comentó que significa dotar de un poder pleno, real y efectivo al ciudadano para que participe activamente como parte importante del sistema democrático del país y dar contenido a las libertades ciudadanas consagradas en la Constitución.

Las candidaturas independientes o ciudadanas, añadió, amplían el derecho de votar y ser votado, debido a que la gran mayoría de los mexicanos no pertenecen ni están afiliados a un partido político.

Respecto a la reducción del número de integrantes en el Congreso, precisó que este tema fortalece la responsabilidad legislativa debido a que el quehacer legislativo no debe circunscribirse sólo al número sino a la calidad del trabajo parlamentario.

El gobernador de Sinaloa, Jesús Aguilar Padilla, afirmó que el país tiene un déficit de federalismo que exige avanzar en la descentralización del poder para impulsar un esquema de autoridad compartida y no subordinada: *"La excesiva concentración de funciones y atribuciones en el ámbito federal inhibe y traba las oportunidades y capacidades de las entidades federativas para promover su desarrollo"*, afirmó.

El gobernador sinaloense urgió a dar mayor autonomía fiscal para que las entidades federativas y los municipios cuenten con las potestades tributarias que les garanticen ingresos suficientes.

Señaló que en ese marco de déficit federalista tiene cabida la reforma política y se pronunció contundentemente a favor de la iniciativa ciudadana, la reelección de legisladores federales, locales y miembros de ayuntamientos, así como en la ampliación de facultades al Senado para que ratifique los nombramientos presidenciales de puestos claves y la conservación de los principios de representación directa y proporcional en el Congreso de la Unión.

Por otro lado, estimó improcedentes las candidaturas independientes, pues alertó que su aprobación daría entrada a poderes fácticos de todo tipo y vulneraría el sistema de partidos. De la segunda vuelta para la elección presidencial, dijo que puede conducir a un bipartidismo indeseado, atentar contra el pluralismo y estimular la fragmentación política.

Finalmente, advirtió que sobre los nuevos poderes que se propuso otorgar al Ejecutivo federal como son la iniciativa preferente con afirmativa ficta, referéndum para saltarse al Constituyente Permanente y el derecho de veto ilimitado debilitarían a los poderes legislativos, federal y estatales.

A su vez, el gobernador de Morelos, Marco Adame Castillo, advirtió que es un buen principio para dejar atrás la inmovilidad y para responder a las necesidades, expectativas y reclamos ciudadanos. Expresó estar de acuerdo con las propuestas de la reforma política presentadas por el presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Manifestó que la propuesta está sustentada en dos pilares: el de la soberanía popular y el de la actualización y el fortalecimiento de las instituciones, los cuales devolverían el poder y la iniciativa a los ciudadanos. Resaltó que la iniciativa reúne una serie de ideas que desde hace tiempo se promueven como soluciones a diversos problemas de la vida institucional, incluyendo la elección consecutiva que lograría un avance en la rendición de cuentas.

Asimismo, propuso hacer uso de la reducción y la profesionalización, vías que proporcionarían una mayor influencia de la población; además, enfatizó que la iniciativa promueve la participación ciudadana, comprometiendo más a formalizar un sistema de rendición de cuentas eficaz.

Por último, invitó a no tener miedo de perder controles partidarios "porque los ciudadanos con capacidad y decisión son los mejores garantes del federalismo gobernable y democrático".

En tanto que Marcelo Ebrad Casaubón, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, manifestó su preocupación por la ausencia del tema del Distrito Federal en las propuestas para la reforma política.

Afirmó que por tratar de proteger al Ejecutivo federal, se han limitado al DF las posibilidades de tener un estatus político y jurídico similar en sus derechos y soberanía al de los demás estados de la República.

Durante su intervención reconoció que el modelo institucional de relación entre el Ejecutivo y las autoridades del Distrito Federal no está funcionando e hizo un llamado para mejorarla en beneficio de la sociedad mexicana.

Señaló que la propuesta de reforma política enviada por el Ejecutivo al Congreso federal carece de una visión sistémica pues recurre a diferentes argumentos y se manifestó en contra de la reelección, la segunda vuelta electoral y de aumentar el mínimo de votos para refrendar el registro de los partidos. "Si lo que se requiere es un régimen bipartidista, es un error la reducción de integrantes en el Congreso, principalmente en la representación proporcional, ya que es sólo un objetivo estratégico que cerrará el sistema de representación" enfatizó el Jefe de Gobierno.

Ebrard Causabón se mostró a favor de las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadanas porque forman parte de la democracia directa y benefician a la población. "El esfuerzo del Senado de la República es fundamental, y es necesario reflexionar en un mejor funcionamiento del sistema político mexicano en la próxima década para restituir a los ciudadanos sus derechos plenos", finalizó el funcionario.

En su turno, el gobernador de Veracruz, Fidel Herrera Beltrán, destacó la necesidad de fortalecer el federalismo en el país y aseguró que nadie quiere un centralismo avasallador y asfixiante ni una República de virreyes, sino un país en el que todos ante la ley *"compartamos las responsabilidades que la voluntad democrática nos señale"*.

Herrera Beltrán añadió que la gente está perdiendo la confianza en las instituciones "porque algunos las hemos hecho ineficientes", lo que hace necesario que las autoridades hagan una profunda autocrítica de lo que se ha realizado mal.

En México predomina la característica de que las principales fuerzas políticas del país representadas en el Congreso, son gobierno en distintas regiones, por lo que deben compartir responsabilidades en la atención de las demandas ciudadanas, consideró.

Por ello, resaltó que es por el camino de la ley como se pueden encontrar los entendimientos que den poder al procedimiento para ser más eficientes y dar respuestas a las necesidades más urgentes del país.

VI. Cooperación entre poderes en gobiernos divididos

El jefe de la Oficina de Asuntos Electorales de la Misión de las Naciones Unidas para Sudán, Ray Kennedy, afirmó que es importante que se presenten propuestas integrales para la reforma política, porque la experiencia internacional ilustra que las reformas a cuentagotas resultan incongruentes.

Asimismo, Kennedy refirió la opinión de expertos norteamericanos que señalan que es en los gobiernos divididos donde se requiere mayor nivel de diálogo, lo que implica la participación de los representantes de toda la población para buscar mayorías en aprobación de proyectos legislativos.

El especialista en asuntos electorales comentó que tal es el caso de la aprobación del presupuesto, donde los legisladores no tienen mayor alternativa, sino la de verse obligados a establecer una colaboración en esa materia con el Ejecutivo.

Por su parte, Soledad Loaeza, profesora e investigadora de Ciencias Políticas del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, señaló que las distintas fuerzas políticas se ven obligadas a pactos, acuerdos, compromisos y coaliciones que eran impensables en los regímenes del pasado. A lo largo de su intervención, se refirió a los gobiernos divididos que evocan una situación de conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo, lo que se deriva del hecho de que cada uno de estos poderes están en manos de un partido diferente.

Indicó también que en América Latina los gobiernos divididos se presentan en regimenes parlamentarios, semipresidenciales y presidenciales y que son propiciados por la representación proporcional y el voto dividido. Subrayó que un gobierno dividido compromete la gobernabilidad, de ahí que se busque prevenirlo o por lo menos imaginar incentivos institucionales para la cooperación entre los actores públicos.

Señaló por último que la experiencia de muchos de los países latinoamericanos muestra que lo que aquí se llama gobierno dividido ha traído beneficios tangibles para el buen funcionamiento de los gobiernos presidenciales y para la consolidación del pluralismo político.

VII. Un nuevo Acuerdo Institucional. La Reforma Deseable

En la última mesa de trabajo del Seminario, en la que participaron los coordinadores parlamentarios en el Senado y el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont, el senador Manlio Fabio Beltrones, coordinador del grupo parlamentario del PRI, afirmó que el Poder Legislativo cuenta con la materia prima necesaria para construir una reforma política incluyente que se base en el más amplio consenso posible.

"El problema de México no es la pluralidad ni la ausencia de mayoría absoluta; el problema está en la carencia de normas y procesos entre el Ejecutivo y el Legislativo que incentiven la cooperación entre los poderes y el establecimiento de respaldo legislativo", señaló el coordinador priísta durante la sesión final del Seminario de Análisis de la Reforma Política que se llevó a cabo en el Senado de la República.

El legislador priísta propuso durante los foros de discusión de la reforma política la ratificación del gabinete para lograr gobernabilidad y asegurar que al frente de las instituciones se encuentren los mexicanos más aptos y honestos, no solamente los más cercanos y leales.

Al referirse a las reformas político electorales, Beltrones subrayó dos condiciones importantes que se deben considerar para preservar y fortalecer la pluralidad: el apoyo mayoritario de la ciudadanía y la reforma incluyente. Mencionó la necesidad de equilibrar el referéndum con la revocación de mandato y se declaró a favor de la reelección de legisladores y presidentes municipales.

La mejor manera de dialogar entre los poderes es utilizando su mejor instrumento, la iniciativa de ley; a final de cuentas, eso nos invita a ordenar un valioso debate que siempre ha fortalecido y enriquecido la vida democrática de México, finalizó el legislador.

Por su parte el titular de la Secretaría de Gobernación, Fernando Gómez Mont, afirmó que las propuestas del Ejecutivo federal en materia de reforma política, buscan fortalecer la incidencia ciudadana en la integración de la representación política, superar la parálisis y avanzar en el federalismo.

La iniciativa incide en la representación y participación, por lo que pretende involucrar a la vida política a los apáticos, "que convenza del poder de la democracia a los escépticos y que fortalezca a quienes tienen el compromiso de consolidar un proyecto nacional influyente y próspero desde la actividad política".

El secretario de Gobernación refirió que el fortalecimiento del poder de la ciudadanía, ampliando las formas de participación y espacios de incidencia en asuntos públicos y mecanismos de evaluación de sus gobiernos, es el núcleo de la transformación que se busca y el sentido de la vida democrática.

Asimismo, puntualizó que se deben fortalecer las vías para canalizar la vigilancia ciudadana, así como fomentar la rendición de cuentas y acceso a la información pública.

Respecto de las candidaturas ciudadanas, aseguró que no se merma el sistema de partidos, sino se amplían las alternativas de los ciudadanos para dar atención a sus demandas, cuando no se les contempla o no reconocen su importancia.

Fernando Gómez Mont añadió que las propuestas sobre la segunda vuelta, la reducción del Congreso y la relativa al registro de los partidos políticos, abonan en la eficiencia de la toma de decisiones políticas con instituciones compactas y eficaces que generen acuerdos en torno a decisiones prioritarias del país.

Por su parte el Senador Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Senado de la República, afirmó que la iniciativa presidencial en materia de reforma política constituye sin duda una aportación importante pero es claramente limitada, por lo que el Poder Legislativo estará en condiciones de enriquecer y modificar la propuesta.

Lo anterior, indicó, constituye un elemento positivo de la pluralidad que se vive en México y habla muy bien de la distancia que se guarda entre los poderes. Ya pasaron los tiempos, dijo, en los cuales las propuestas del Presidente en turno constituían una orden para los legisladores.

Como ocurrió con la propuesta presidencial para reformar a Petróleos Mexicanos y en materia de Justicia, los acuerdos deberán ser producto de las negociaciones de los legisladores después de considerar las opiniones de los especialistas y de atender las demandas de la sociedad, agregó.

Este año habrá elecciones en la mitad del país y la coyuntura política afectará las actividades legislativas, por lo que es necesario separar la construcción de acuerdos en torno a la reforma política de la confrontación derivada de la coyuntura electoral, apuntó.

El senador Gustavo Madero Muñoz, coordinador del grupo parlamentario del PAN y presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, indicó que el país ha dejado atrás el presidencialismo sin contrapesos y el monopolio político y adelantó que Acción Nacional impulsará todas las iniciativas que impidan el regreso del presidencialismo, del que aún no se termina de extirpar las secuelas.

"El PAN impulsará todas las iniciativas que permitan la mayor eficiencia del sistema político. Requerimos un gobierno fuerte y con capacidades efectivas dentro de un esquema de equilibrio de poderes y de rendición de cuentas", enfatizó durante su participación en la última mesa de debate del Seminario de Análisis para la Reforma Política.

Madero Muñoz aseguró que la iniciativa del presidente Calderón en materia política propone rediseñar la composición del Congreso para garantizar su funcionamiento más efectivo y reconoció que la propuesta sacudió la inercia del debate de la política nacional.

Agregó que, sin duda, la propuesta del Ejecutivo puede y debe ser enriquecida con las propuestas de los expertos y los diferentes partidos políticos representados en el Congreso, porque "aunque tenemos diferencias respecto de algunas propuestas, existe una gran coincidencia sobre la necesidad de realizar una amplia reforma política".

Anexo I. **Principales propuestas a debate en la Reforma Política**

TEMAS DE CONSENSO AL AMPARO DE LA LEY PARA LA REFORMA DEL ESTADO CENCA, ABRIL 2008	INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, NOVIEMBRE 2009	DISCURSO FELIPE CALDERÓN/ TRES AÑOS DE GOBIERNO Propuestas en Iniciativa 15 Diciembre 2009	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Iniciativa 18 febrero 2010	PUNTOS PROPUESTOS POR EL PRI PARA LA REFORMA POLÍTICA Iniciativa 23 febrero 2010
	Mecanismo de encargado de despacho con mecanismo de prelación preestablecido: Segob, SRE, SHCP, SE			Suplencia en caso de falta absoluta del Presidente de la República (Arts. 83, 84 y 85) **Iniciativa: El Secretario de Gobernación, previamente ratificado por el Senado, se encargará del despacho del Ejecutivo en tanto el Congreso elija a un Presidente interino o sustituto.**
Cancelación del "veto de bolsillo", reforma al Art. 72, inciso A) de la Constitución: la Cámara que realizó el turno al Ejecutivo ordenará la publicación en el DOF en caso que éste no lo haya realizado en el plazo señalado, que es de 30 días.	Aprobación del Presupuesto de la Federación por ambas Cámaras, considerando el sistema de reconducción presupuestal. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso.	**Discurso tres años:** Revisar y reformar la figura del veto para regular su ordenación. **Iniciativa 15 Dic: Veto parcial y reconducción presupuestal y en Ley de Ingresos.** **Publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.**	Aprobación del presupuesto y reconducción. La reforma propone que el ejecutivo pueda observar el decreto de Presupuesto de Egresos en un término de 10 días hábiles posteriores a su recepción. De no hacerlo o de manifestar su conformidad, deberá publicarlo en los siguientes 5 días hábiles. De observarlo, la cámara deberá discutir y aprobar de nuevo el decreto, por la misma mayoría relativa. Por último, en el escenario de que la promulgación no se realice en los plazos especificados, el Presidente de la Cámara de Diputados podrá ordenar directamente la publicación del decreto, garantizando así su entrada en vigor. En referencia a la reconducción la iniciativa señala la aplicación del mismo presupuesto del año anterior, aunque con ajustes automáticos derivados de la inflación y algunos otros índices cuantificables. Establece que si la Cámara de Diputados, por cualquier motivo, no expidiera el decreto de presupuesto al primer día del año que habría de aplicarse, se prorrogará el mismo decreto del año anterior, dando oportunidad al gobierno de realizar ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados. Partida secreta. Se propone eliminar del texto constitucional las partidas secretas, instrumento absolutamente en desuso.	Introducir un mecanismo para el caso de no aprobación del Presupuesto en el plazo establecido –reconducción presupuestal (art. 74 y 79). **Cancelación del veto de bolsillo. Es minuta del Senado en Cámara de Diputados desde el 29 abril 2008.** **Iniciativa: Prohibición de partidas secretas; reconducción presupuestal: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año anterior continúan vigentes en tanto se aprueban los del ejercicio correspondiente; Adelanto de Presentación de la Cuenta Pública, entrega de informe de presentación y aprobación; afirmativa ficta sobre la Cuenta Pública en caso de que la Cámara no se pronuncie; Eliminación de la posterioridad y anualidad en cuanto a las atribuciones de la ASF; Moción de Censura y Responsabilidades a Secretarios de despacho, titulares de PEMEX, CFE, Conagua, CISEN, CRE, Cofetel, Cofeco y Comisión Nacional de Hidrocarburos.**
Ampliación de las facultades de ratificación. Art. 76 constitucional. El Senado ratificará los nombramientos de los secretarios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, titulares de PGR, Pemex, los demás actualmente contemplados e integrantes de Cofeco, Cofetel, Cofemer y CRE.	Ratificación en dos etapas Senado: Gobernación, SRE., SSP, Defensa, Marina, SHCP y Economía. C.Diputados: Sedesol, SEP, Salud y STyPS. Bicameral: Cisen, Conagua, Pemex		Ratificación de gabinete. Propone que la cámara de diputados ratifique por mayoría absoluta los nombramientos que haga el Presidente del secretario y los empleados superiores de Hacienda y de los demás secretarios de despacho, con excepción de los encargados de política exterior, defensa, marina y el procurador general de la República, que serán ratificados por el Senado de la República.	Ratificación de los integrantes del gabinete por parte del Senado. PEMEX, CFE, Conagua, CISEN, Cofetel, Cofeco, CRE y Comisión Nacional de Hidrocarburos (arts. 76, 78 y 99). **Iniciativa: Con excepción de Sedena y Semar, ratificación de los integrantes del gabinete por parte del Senado, Pemex, CFE, Conagua, Cisen, Cofetel, Cofeco, CRE y Comisión Nacional de Hidrocarburos, con afirmativa ficta sin pronunciamiento en el plazo estipulado; dos dictámenes negativos respecto al nombramiento autorizarían al Ejecutivo a nombrar a un funcionario que no haya sido propuesto.**

Equilibrio y ampliación de los periodos de sesiones ordinarias: el primero, del 1de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, del 1 de marzo al 15 de junio.	No variar el número de las Cámaras sino hasta estudio específico de su funcionalidad; sustituir senador de representación por nombrados por las legislaturas estatales.	**Discurso tres años:** Revisión de estructura y funcionamiento del Congreso/ reducción de algunos de sus componentes. **Iniciativa 15 Dic: Reducción en Cámara de Senadores, cancelación de lista plurinominal; Los tres senadores restantes se elegirían mediante voto directo.**	Adopción de un sistema de representación proporcional pura. En el caso del Senado se propone elegir a 96 senadores a razón de tres por cada entidad federativa, convertidas en circunscripciones electorales plurinominales., las restantes 32 senadurías serían asignadas a partir de una lista nacional con el mismo número de fórmulas que presentarán sólo los partidos políticos, y en la que éstos participarían con la suma de los remanentes de votaciones que tuviesen en todas las circunscripciones electorales. Para Diputados, se propone que en forma similar al Senado, se elijan 400 escaños en una primera ronda, que serían asignados en 32 circunscripciones plurinominales, una por cada entidad federativa. En una segunda ronda se asignarían 100 escaños de una lista nacional de fórmulas que presente cada partido político, nuevamente por el método de cociente natural y resto mayor, utilizando la suma de las votaciones remanentes en las 32 circunscripciones.	Reducción del tamaño de las Cámaras legislativas, sin lista nacional en el Senado y 100 diputados menos (arts. 52, 54, 56, 63, 64 y 65). **Iniciativa: Senado integrado por 96 integrantes, eliminando a los 32 parlamentarios por representación proporcional; 400 diputados, suprimiendo 100 de los 200 de representación proporcional, que serán votados en una lista única de una sola circunscripción federal.**
En el tema de federalismo, eliminar la prohibición de la reelección en el ámbito estatal.	Reelección legislativa hasta por 12 años consecutivos.	**Discurso tres años:** Elección consecutiva o reelección de legisladores. **Iniciativa 15 Dic: Reelección hasta por 12 años de legisladores federales y de legisladores locales.**		Reelección inmediata de legisladores, para hacer políticos de carrera y acercar a los representantes a sus electores. (arts. 59 y 116). **Iniciativa: Reelección de diputados federales y locales hasta en dos ocasiones (9 años); Senadores sólo una (12 años). La norma es habilitante en cuanto a las legislaturas locales, donde cada entidad decidirá si implementar o no esta modalidad.**
Sistema de rendición de cuentas: Informe por escrito; pregunta parlamentaria; comparecencia bajo protesta de decir verdad; derecho de interpelación.	Responsabilidad política del Presidente y altos funcionarios. Preceder Informe presidencial por el Informe anual de la Fiscalización de la Federación. Derecho de voz del Ejecutivo en las Cámaras. Creación de la Secretaría del Interior		Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. Ell Congreso, por medio de la Cámara de Diputados pueda discutir, modificar y aprobar el PND para adaptarlo a la realidad nacional. Integración del Consejo Económico y Social como una instancia de participación de organizaciones sociales en el sistema nacional de planeación democrática. Facultades al Congreso y las cámaras en materia de investigación. Se faculta a las comisiones de investigación para citar a cualquier persona, con el propósito de que aporte información o elementos pertinentes, incluso con el auxilio de la ASF para el desarrollo de sus investigaciones.	Mejorar sistemas de control parlamentario del Poder Ejecutivo (arts. 69,89, 91, 92 y 93) **Iniciativa: Implementación de la potestad del Presidente de acudir a la tribuna al momento del Informe así como a las sesiones del pleno de ambas cámaras, facultad delegable a los secretarios de despacho; rendición de informe de labores de los secretarios de Estado; preguntas parlamentarias para los secretarios de despacho; Moción de Censura a secretarios de despacho, titulares de Pemex, CFE, Conagua, Cisen, CRE, Cofetel, Cofeco y Comisión Nacional de Hidrocarburos en dos momentos: Apercibimiento y Solicitud de remoción.**
Fuero sólo en el desempeño del cargo. Reforma al art. 112 constitucional: no se requerirá declaratoria de procedencia cuando exista flagrancia o se cometa un delito.			Fuero constitucional y procedimiento de declaración de procedencia. La propuesta permite abrir un proceso penal en contra de un funcionario mediante la consignación de la averiguación previa por el MP, sin la necesidad de esperar el término del encargo y sin prejuzgar sobre la culpabilidad del servidor público denunciado. Propone que en el nuevo procedimiento para la declaración de procedencia la Cámara de Diputados se ajuste a un plazo máximo de diez días hábiles, a partir de la recepción de la solicitud del juez de la causa, para emitir su resolución. En el caso del Presidente de la República se propone un plazo que se eleva al doble y mediante un procedimiento bicamaral. Para garantizar que dichos plazos no sean sujetos a manipulación jurídica o política, se prohíbe desde la Constitución la procedencia de ninguna suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización de las sesiones en que las cámaras actúen como jurados.	Precisión sobre los alcances del fuero de los legisladores (arts. 110, 111 y 112) **Iniciativa: Supresión de juicio político a secretarios de despacho, titulares de Pemex, CFE, Conagua, Cisen, CRE, Cofetel, Cofeco y Comisión Nacional De Hidrocarburos; reforma a la declaración de procedencia trasladando el conocimiento de la causa a un juez que posteriormente delegará la resolución del asunto a la SCJN constituida en una sala especial, cuyas resoluciones serán inatacables.**

				Incluir en facultades del Banco de México, velar por un crecimiento económico adecuado
	Servicio Nacional de Carrera (meritocrático y efectivo)	**Discurso tres años:** Ahorros por 110 mil millones en el presupuesto 2010; profundizar el esfuerzo de reducción.		Reorganización del gobierno federal para reducir el dispendio, evitar duplicidades y que el gobierno funcione mejor y cueste menos.
Iniciativa popular, referéndum y plebiscito.	Referéndum constitucional obligatorio. Ley de Desarrollo Constitucional	**Discurso tres años:** iniciativa ciudadana, referéndum, candidatura ciudadana. **Iniciativa 15 Dic:** **Iniciativa ciudadana, con 0.1% del padrón (Aprox.70 mil firmas)** **Referendo sólo en caso de reformas constitucionales que no hubieran sido agotadas en iniciativa preferente.**	Inclusión de las figuras de la democracia directa: referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Propone que por vía del referéndum se sometan a ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de los 60 días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen. Se excluyen lo referente a materias fiscal, presupuestaria y defensa exterior. La realización del plebiscito versará en materia de políticas u obras públicas o de otras acciones de gobierno, si lo solicita un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los 30 días posteriores a la fecha en que se determine la realización del acto o en que se haga pública la determinación. La iniciativa ciudadana: faculta a un grupo de ciudadanos (uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores) para presentar iniciativas de ley al Congreso. Tendría carácter preferente.	Referéndum en reformas constitucionales de trascendencia. Arts. 35, 36 y 41. **Iniciativa: Se prevén tres opciones: A solicitud del Presidente con el acuerdo de ambas Cámaras; a propuesta del 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón; a solicitud de 2/3 de los integrantes del Congreso; excluyendo de las consultas las materias hacendarias y electorales; su obligatoriedad depende de la participación de la mitad del padrón.**
			Revocación de mandato. La consulta necesaria será iniciada por petición popular y será capaz de revocar el mandato del Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno del DF, presidentes municipales y delegados del DF. El mecanismo sólo podrá operar antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste, procurando con ello que la gestión de los funcionarios esté en las mejores posibilidades de evaluación.	Revocación de mandato (acotado) y Moción de Censura. **Iniciativa: Moción de Censura a Secretarios de despacho, titulares de Pemex, CFE, Conagua, Cisen, CRE, Cofetel, Cofeco y Comisión Nacional De Hidrocarburos en dos momentos: Apercibimiento y Solicitud de remoción.**
Sistema de rendición de cuentas: Informe por escrito; pregunta parlamentaria; comparecencia bajo protesta de decir verdad; derecho de interpelación.	Informe con base al PND. Creación de la Fiscalía de la Federación. Auditoría Superior de la Federación como órgano constitucional autónomo.		ASF. Facultar al órgano fiscalizador con capacidad para realizar toda clase de investigaciones, solicitar las órdenes de aprehensión y perseguir ante los tribunales los delitos. La Cámara de Diputados podría ordenar a la ASF la realización de investigaciones especiales que sean necesarias para el mejor desempeño de las funciones de defensa de los recursos de la nación. El órgano de fiscalización estaría dirigido por un consejo integrado por cinco miembros elegidos por la Cámara de Diputados La iniciativa ordena a la PGR dar auxilio al órgano fiscalizador.	Rendición de cuentas, es necesario que sea la ASF, con más facultades, la única instancia responsable de combatir la impunidad, negligencia y corrupción gubernamentales. **Iniciativa: Eliminación de la posterioridad y anualidad en cuanto a las atribuciones de la ASF; Moción de Censura y Responsabilidades a secretarios de despacho, titulares de Pemex, CFE, Conagua, Cisen, CRE, Cofetel, Cofeco y Comisión Nacional De Hidrocarburos.**
	Rechazo a la segunda vuelta, porque forma mayorías artificiales. "Es deseable que en el futuro se consolide la práctica de formar coaliciones de gobierno"	**Iniciativa 15 Dic: Segunda vuelta en elección presidencial; mayoría simple; en caso de no lograrse, pasan a segunda vuelta los dos más votados; la segunda vuelta se realizaría en la fecha de la elección para Congreso, que se desfasaría 45 días al 2º. Domingo de agosto, corriendo la instalación del Congreso al 1º de octubre.**		

				Instituto Nacional de Identidad Ciudadana (autónomo) **Iniciativa: organismo público autónomo encargado del Registro Nacional de Población y expedir una identificación oficial, retomando la estructura y recursos del Registro Federal de Electores.**
	Fiscalía General del Estado encargada de ejercer la acción penal. MP como órgano de representación social en procesos judiciales federales		Autonomía del MP. Propone regresarle al Ministerio Público el mando directo de las policías en el orden de gobierno que le corresponda. Se propone la creación de un consejo consultivo integrado por diez miembros que serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente. El procurador general de la República no sería nombrado por el Presidente sino por el Senado o la Comisión Permanente, en los mismos términos que los consejeros y para un período de cinco años, con opción a ser reelecto por una sola vez, al igual que los consejeros.	**Autonomía del Ministerio Público** Arts. 102 y 105. **Iniciativa: Otorgar autonomía plena al MP y al Procurador, quien será nombrado por las 2/3 partes del Senado, durando 4 años en el cargo con posibilidad a una reelección; Creación de un Consejo que vigile al MP; Capacidad de la Procuraduría de interponer acciones de inconstitucionalidad.**
	Creación de Secretaría del Interior. Policía Nacional de Investigación.			
		Discurso tres años: Candidatura ciudadana: posibilidad de participación en los procesos electorales sin las rigideces del actual sistema. **Iniciativa 15 Dic: Candidatura ciudadana, registro con 1% del padrón distrital (aprox. 4300 firmas para diputado uninominal)**	La reglamentación básica de las candidaturas independientes; instaurando el derecho de los candidatos independientes a contar, de manera equitativa y proporcional, con los medios necesarios para participar en los procesos electorales federales. Se establece la necesidad de que otorguen fianza, cuyo monto sería reintegrado una vez cumplidas las reglas del caso	Tema resuelto. El GPRI Senado resolvió en momento anterior de la Reforma del Estado. Las candidaturas ciudadanas ya son posibles conforme a la Constitución (reforma electoral 2007) y es minuta en la Cámara de Diputados la posibilidad de que los estados puedan legislar al respecto. El GPRI irá a la reforma secundaria en el Cofipe próximamente.
Iniciativa preferente. Reforma al art. 71 constitucional a efecto de que el Presidente de la República y las legislaturas estatales pudiesen presentar dos iniciativas con carácter preferente, dictaminadas y votadas en el mismo periodo ordinario en que se presenten.	**Iniciativa legislativa preferente, limitadas a cierto número por periodo, excluyendo reformas a la Constitución.**	**Discurso tres años:** Establecer el principio de iniciativa preferente. **Iniciativa 15 Dic: establece el principio de Iniciativa preferente: dos al inicio de cada periodo ordinario; si no se dictaminan en cualquier sentido, una reforma legal sería afirmativa ficta; una reforma constitucional, se propone aprobación mediante referendo.**	Iniciativa parlamentaria preferente. Se propone que el Presidente de la República, como los grupos parlamentarios en el Congreso puedan presentar un número determinado de iniciativas con carácter de preferentes, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario. Además de establecer que las iniciativas presentadas por ciudadanos serán siempre de carácter preferente; éstas iniciativas serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la cámara de origen o, y en su caso, a la recepción del proyecto en la cámara revisora.	**Iniciativa preferente. Es minuta del Senado en la Cámara de Diputados, desde el 29 abril de 2008. Dos iniciativas del Ejecutivo al inicio de cada periodo ordinario, dictamen en éste.**
Facultad de iniciativa a la SCJN en materia de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.		**Discurso tres años:** Facultad de iniciativa a la SCJN en temas judiciales. **Iniciativa 15 Dic: facultad de iniciativa a la SCJN en materia de su Ley Orgánica y sus reglamentos.**		
Reforma a la Ley de Amparo.		**Discurso tres años:** Modificaciones que ya se discuten ahora a la Ley de Amparo.		
				Fomento del Trabajo en las Comisiones Legislativas. Arts. 64 y 65. **Iniciativa: Descuento de un día de dieta a legisladores que no concurran a reuniones de comisiones sin justificación; las comisiones ordinarias sesionarán 30 días antes a la apertura de los periodos ordinarios de sesión.**

				Restructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH. Arts. 97 y 102 constitucionales. Iniciativa: Eliminar la facultad de investigación de la SCJN y trasladarla a la CNDH; hacer vinculantes las recomendaciones de la CNDH.
				Solución de conflictos en materia de límites territoriales. Arts. 46, 76 y 105. Iniciativa: Senado facultado para aprobar convenios sobre conflictos limítrofes entre entidades federativas; en caso de conflicto el Senado actuará como instancia conciliadora; se prevé un arbitraje recurrible ante la SCJN.
				Estado de Emergencia Art. 29. Iniciativa: Suspensión de garantías individuales por el Presidente de acuerdo con las secretarías, la Procuraduría y la aprobación del Congreso del Unión (en recesos será convocado por la Comisión Permanente); Límite a las garantías sujetas de suspensión; Suspensión fundada y motivada, proporcional y observando la legalidad, proclamación, publicidad y no discriminación; Cese del efecto de la suspensión al restablecerse el orden constitucional.
				Régimen Transitorio Iniciativa: Se propone que las reformas relativas a la ratificación de integrantes del gabinete, reelección de legisladores y reducción del Congreso entren en vigor hasta el 01 de septiembre del 2012; las relativas al formato del informe a partir del año 2011.
			Aprobación bicamaral de los tratados internacionales. Modificar el actual régimen de competencias en materia de aprobación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas.	
			Juicio político. Se cambia la actual potestad ciudadana para solicitar el juicio político, por una función de la minoría parlamentaria; se establece como el mecanismo idóneo para que el Congreso destituya a aquellos funcionarios que han sido ratificados por alguna de sus cámaras y que por alguna razón han perdido la confianza de la representación popular. El proceso debe agotarse, como máximo, en 30 días hábiles.	

Avanzar en las coincidencias

Análisis de la Reforma Política del Presidente Felipe Calderón y del estudio sobre Reforma del Estado del IIJ/UNAM

Dra. Cecilia Mora-Donatto*

I. Introducción

El pasado 24 de noviembre de 2009, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM entregó al Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República un estudio intitulado "Reforma del Estado. Propuesta del IIJ/UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano". A escaso un mes de distancia, el 15 de diciembre de ese año, el Presidente de la República presentó una iniciativa de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución mexicana que hoy se refiere como la reforma política del presidente Calderón.

Si bien el estudio del IIJ/UNAM implica el análisis de una categoría más amplia que la simple reforma política, conviene extraer de dicha propuesta los aspectos que atañen únicamente a la reforma del sistema político para compararlos con la propuesta presidencial. No es el objetivo de este ensayo agotarlas sino sólo analizar algunas que consideramos más relevantes, que no se confrontan y que, por el contrario, pueden ser complementarias. En un país como México, desgastado por los eternos desencuentros entre su clase política urgen acuerdos; por eso este ensayo lo elaboramos desde la perspectiva de contribuir a alcanzar consensos y el único espíritu que nos anima no es otro que el de avanzar en las coincidencias.

Como sabemos, el tema de la Reforma del Estado en nuestro país viene discutiéndose desde por lo menos la década de los setenta; por ello conviene a los objetivos de este ensayo contextualizar la existencia de ambas propuestas. La iniciativa del Presidente, queda claro, se presenta en el marco de una exigencia de diversos actores políticos que le solicitan asuma una posición frente a las transformaciones que necesita hoy nuestro sistema político. Por el contrario, el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas se inserta en una propuesta de colaboración con la Cámara de Senadores que atiende diversas inquietudes; primero la necesidad de contar con un documento, eminentemente técnico, esto es, no político; segunda, un estudio que no sólo presente propuestas sino que incluso logre consensar un número importante de proposiciones entre un grupo de investigadores de diversas formaciones académicas y de distintas generaciones. La idea es buena; desde la academia siempre solicitamos a nuestros representantes acuerdos y, en no pocas ocasiones la academia no es capaz de encontrarlos. En suma, el estudio del Instituto es un trabajo de conjunto que se convirtió en un diálogo entre generaciones. Un ejercicio de reflexión de quienes no tienen la obligación de gobernar, pero sí de ofrecer ideas que permitan un gobierno equilibrado y democrático.

Se trata de un conjunto de propuestas articuladas que solamente alcanzan la plenitud en su coordinación y complementación mutua, lo que implica un esfuerzo de largo aliento que no se superará sólo en una legislatura para que tales reformas queden totalmente perfeccionadas. Su valor estriba en la concreción paulatina del conjunto de propuestas. El estudio fue recibido con el beneplácito de los grupos parlamentarios más significativos del Senado de la República (PRI, PAN, PRD, PT y Convergencia).

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Integrante del grupo de académicos que elaboró el estudio: "Reforma del Estado. Propuesta del IIJ/UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano".

Lo primero que debemos celebrar de dichas propuestas es que ambas apuestan por que el camino para el cambio sea el derecho y tales reformas, una vez aprobadas, se constituyan en el elemento necesario para detonar otras transformaciones de amplio calado que urgen a nuestro país, para acortar la brecha de desigualdades que hoy le aquejan.

II. La iniciativa del Presidente de la República[1]

La iniciativa del Presidente Calderón propone nueve puntos para mejorar el arreglo institucional de nuestro sistema, a saber:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros de ayuntamientos y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
2. Reducir el número de integrantes de las Cámaras de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última. Esta propuesta prevé que la Cámara baja se integre por 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales y 160 diputados electos por el principio de representación proporcional con base en listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales.
   Por lo que hace al Senado, la propuesta señala que éste estará integrado por 96 senadores electos de manera directa en 32 circunscripciones (una por cada entidad federativa). Tres senadores representaran a los ciudadanos en cada entidad federativa. Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad y los electores emitirán un solo voto a favor de alguna de las fórmulas de candidatos en esas listas.
3. Adoptar para la elección de Presidente de la República el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación. Específicamente, se propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes hubiese obtenido más de 50% del total de los sufragios, se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación.
4. Incrementar el porcentaje mínimo a 4% de la votación nacional total emitida en alguna de las votaciones federales ordinarias, para que un partido político nacional conserve su registro.
5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
6. Incorporar la figura de la iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.
8. Facultar al Presidente de la República para presentar en cada periodo ordinario de sesiones del Congreso un número determinado de iniciativas, que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum para la entrada en vigor de las iniciativas de las reformas constitucionales de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.
   Con relación a la iniciativa preferente, se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso dos iniciativas de ley al inicio de cada primer periodo de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo. De tal manera que si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa, ésta se considerará aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo federal. Si la Cámara de origen desechara la iniciativa respectiva no se requerirá del dictamen ni votación de la revisora. Pero si la Cámara de origen la aprobara, la revisora deberá dictaminarla y votar la minuta respectiva.
   Por otra parte, la iniciativa preferente de reforma constitucional constituye una excepción a este procedimiento, la afirmativa ficta, en tanto que no podrá entrar en vigor sin antes haber sido aprobada mediante un referéndum convocado por el IFE a solicitud del Presidente de la República dentro de los diez días siguientes a la conclusión del periodo que corresponda y versará solamente sobre iniciativas preferentes en las cuales el Congreso no se haya pronunciado en el periodo determinado por la ley. Sólo se considerarán aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Asimismo, en el referéndum deberán participar al menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Las materias electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional, de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada permanente quedan excluidas de este procedimiento.
9. Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo federal para observar parcial o totalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.
   Concretamente lo que plantea la iniciativa es que en el caso de que el PEF fuese vetado en su totalidad por el Ejecutivo y dicho veto no fuese superado por la mayoría correspondiente, o bien, si no se hubiere realizado la votación respectiva en un plazo de diez días hábiles, continuará operando el PEF vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo presupuesto. En caso de que para el último día de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido el nuevo presupuesto, se consideraría prorrogada la vigencia del PEF en vigor por el resto del año. La reforma propuesta contempla la posibilidad de que se realicen los ajustes necesarios al Presupuesto en

1 Esta iniciativa puede consultarse en www.reformapolitica.gob.mx

términos de lo que determine la ley secundaria. Lo mismo sucedería en el caso de la Ley de Ingresos, esto es, si existe veto parcial y éste no se supera, podrá publicarse la parte aprobada; si el veto es total y no se supera, continuará en vigor la Ley de Ingresos de la Federación vigente en el ejercicio inmediato anterior. El Congreso de la Unión gozaría de un plazo de veinte días hábiles para superar el veto; de no ser así, la Ley de Ingresos continuará su vigencia durante el resto del ejercicio en curso y podrán realizarse ajustes tanto en materia de contribuciones como del nivel de endeudamiento, de acuerdo con lo que señale la ley.

La iniciativa del presidente Calderón tiene, a nuestro juicio, dos ejes fundamentales; por un lado persigue dar a los ciudadanos mayores mecanismos de participación para que se involucren en la toma de decisiones trascendentes para el país, bien a través de iniciativas concretas o vigilando a sus representantes para reelegirlos o no. Asimismo, a través de propuestas como la segunda vuelta, la iniciativa preferente, una regulación más precisa del veto, la reconducción presupuestaria, se pretende conseguir un gobierno más estable que no se confronte continuamente con el Legislativo para asumir decisiones, muchas de las cuales, al no encontrar consenso mejor se olvidan; es decir, se persigue que las normas sean las que regulen el escenario de no acuerdos.

III. El Estudio sobre la Reforma del Estado del IIJ/UNAM[2]

Como hemos afirmado arriba, el Estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas es mucho más amplio en los temas que desarrolla; no obstante, varias de las temáticas que se abordan en la iniciativa presidencial fueron motivo de reflexión, análisis y discusión en el grupo de trabajo, por lo anterior, a continuación entresacaremos dichas propuestas para conocer sus alcances. Siguiendo la guía temática de la iniciativa presidencial, el estudio del IIJ/UNAM propone:

1. El restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, pero con límites en cuanto al número posible de reelecciones inmediatas. Los diputados federales tendrían la posibilidad de reelegirse hasta en tres ocasiones, y los senadores una ocasión, al efecto de poder acumular en ambos casos un total de 12 años en el desempeño del cargo. Esta propuesta no se pronuncia sobre otros cargos de elección popular.
2. Por lo que toca a la reducción de las Cámaras, se recomienda que una vez medidos empíricamente los resultados del control interorgánico que sean capaces de realizar 628 legisladores, se analice y debata nuevamente la cuestión del número de integrantes de las Cámaras para cumplir con sus funciones, y en su caso su posible reducción. Con el ánimo de que este tema no sea obstáculo para otras reformas, se sugiere abordarlo pasados unos años de haberse aprobado el resto de las reformas (tal vez, en 2015).

Adicionalmente, se subraya la necesidad de un importante cambio en la conformación del Senado de la República, para fortalecer el federalismo cooperativo mexicano del siglo XXI. El propósito es abrir una vía institucional por la cual nuestro federalismo opere en su fase ascendente de representación de los intereses locales en el centro de decisión política nacional y global; y en su fase descendente en cuanto a la proyección para la implementación de políticas públicas globales y nacionales en el ámbito territorial de los estados.

En este sentido se propone sustituir a los actuales senadores de representación proporcional por senadores nombrados por cada una de las legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores. Dichos senadores requerirían la aprobación por mayoría simple de los congresos estatales. De acuerdo con esta propuesta,1/4 de los miembros del Senado serían nombrados por las legislaturas de los estados, quienes podrían ser removidos en cualquier momento por el mismo procedimiento y mayoría por el que se propone su designación.

La flexibilidad para la designación y remoción de los senadores de los gobiernos de los estados viene atado a la función que se espera desempeñen dichos funcionarios: garantizar la vía institucional para canalizar la fase ascendente y descendente de los intereses de los ciudadanos de los estados y de sus gobiernos, que deben operar en el contexto de la globalización.

Finalmente, se señala que de no llevarse a cabo la profunda reforma política en los estados, que necesariamente debe acompañar el proceso de reforma del Estado en el ámbito federal, se sugiere que la figura de los senadores de representación proporcional sea suprimida del todo. Ello porque no aporta nada a la representación política del país, que no se haga ya en el seno de la Cámara de Diputados, y porque además trastornaría la función ascendente y descendente del federalismo que en el siglo XXI ineludiblemente deberá desempeñar al Senado de la República –así fuese en forma imperfecta– o con un senador de mayoría o con el senador de la primera minoría, según el partido político que gobierne en cada estado.

3. Por lo que toca a la segunda vuelta para elegir al Presidente de la República, el estudio del IIJ/UNAM desechó la idea por las siguientes razones: a) Puede promover el hiperpresidencialismo, que se trata de superar precisamente con el proceso de reforma del Estado; b) Promueve el oportunismo electoral de los partidos políticos al introducir incentivos para la formación de coaliciones electorales sin un mínimo de coherencia ideológica; c) Es un sistema electoral caro para los contribuyentes por el hecho de que éstos tienen que sufragar una segunda elección; d) No construye mayorías de gobierno, sino efímeras coaliciones electorales.
4. Con relación al porcentaje para mantener el registro de partido político nacional, el Instituto sostiene la idea de que un partido político nacional

2 Este Estudio puede consultarse en www.juridicas.unam.mx

conserve su registro como tal si se mantiene en niveles de votación superiores al umbral del 2% de la votación emitida que actualmente tiene. Pero se propone al mismo tiempo que se exija una mejor distribución territorial para la superación del citado umbral, con objeto de introducir un incentivo para que los partidos políticos nacionales efectivamente mantengan su presencia en la mayor parte del territorio nacional. En este orden de ideas se propone que al efecto de conservar su registro, cada partido político nacional deba obtener el 2% de los votos emitidos en al menos 2/3 partes de las entidades federativas. Al mantener el registro de partido político nacional, dichas instituciones tendrán el derecho de competir en las sucesivas contiendas electorales federales, estatales y municipales, así como acceder a las prerrogativas económicas que con ese objeto les otorgan los contribuyentes.

En complemento a lo antes apuntado y para incrementar la representatividad territorial de los partidos políticos nacionales con representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el IIJ/UNAM propone que para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el 2% de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría. Ésta debe ser la evolución lógica del actual artículo 54, fracción I de la Constitución, para asegurar el anclaje territorial de quienes desde la Cámara de Diputados toman decisiones que afectan a los ciudadanos de los diferentes estados.

5. Las propuestas presentadas en los incisos 5, 6 y 7 de la iniciativa presidencial no fueron abordadas en el Estudio del IIJ/UNAM.

6. El Estudio del IIJ/UNAM propone que el trámite de iniciativa legislativa preferente se regule en el segundo párrafo del artículo 65 de la Constitución y otorgue preferencia al análisis, discusión, dictamen y votación de las iniciativas de ley que presente el Presidente de la República, y que éste expresamente solicite sean discutidas en forma expedita. Al efecto, puede presentar su iniciativa de ley en ambas Cámaras simultáneamente. La iniciativa legislativa preferente del jefe del Poder Ejecutivo estaría limitada a un número determinado por periodo de sesiones. Expresamente se excluirían de este procedimiento legislativo expedito ciertas materias, entre ellas la de reformas y adiciones a la Constitución.

La iniciativa legislativa preferente que propone el IIJ/UNAM tendría dos modalidades: abierta y cerrada. La primera es aquella que permite que la iniciativa del Presidente pueda ser enmendada en el Congreso durante el procedimiento legislativo. La iniciativa legislativa cerrada, por contraste, no permite enmiendas del Poder Legislativo a la iniciativa propuesta por el Presidente, con el propósito de garantizar la congruencia del texto. De ahí que en los correspondientes reglamentos se deberá establecer que este tipo de iniciativa legislativa cerrada se votará en cada Cámara a favor o en contra en su totalidad.

7. Con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación, la propuesta del Instituto se inclina por considerarla una ley formal y materialmente, lo que fortalecería la posición de negociación del Presidente en escenarios de gobiernos divididos. La propuesta de elevar a estatus de ley el presupuesto tiene como efecto aclarar la procedencia del veto presidencial en esta materia y darle una seguridad mayor al que se puede adquirir por vía de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello, el Presidente tendría garantizada una posición de negociación importante pues le convierte en un legislador presupuestal negativo, cuyo voto vale por 2/3 partes de cada Cámara como un dato fijo, con independencia de los resultados que cada tres años arrojen las elecciones. Tal poder constituye un insoslayable incentivo que puede mostrar su valor ante escenarios de gobierno dividido, para que fuerzas de oposición con representación importante en las cámaras negocien con el Presidente la aprobación del presupuesto.

No obstante lo anterior, la posibilidad de que en escenarios de gobierno dividido el Presidente no llegue oportunamente a acuerdos con el Congreso, no puede ser descartada del todo. Por ello, y como mecanismo de seguridad del sistema económico del país, el IIJ/UNAM propone reconocer la institución de la reconducción del presupuesto –que es la aprobación en automático de rubros concretos de egresos previamente determinados del presupuesto del año anterior–. Entre ellos se considerarían los gastos corrientes para cubrir el presupuesto del Poder Judicial de la Federación; los gastos para el pago de nómina de los funcionarios del servicio civil de carrera de la administración pública federal y órganos constitucionales autónomos, o los que requieran las inversiones multianuales en infraestructura, o los servicios de deuda pública y de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta propuesta exige la derogación del artículo 74, fracción IV, y la correspondiente adecuación en el artículo 73 de la Constitución. Con relación a la regulación del veto parcial respecto de los proyectos de ley en general, el estudio del IIJ/UNAM no se pronuncia.

IV. Reflexiones y comentarios a ambas propuestas

Sobre la *reelección consecutiva* de legisladores federales y locales, así como de miembros de ayuntamientos y jefes delegacionales, pensamos que es una reforma que puede aprobarse, pero no de manera aislada. Efectivamente, la no reelección consecutiva es una figura que se introduce en la Constitución mexicana en 1933 como consecuencia del régimen de partido único, después de la Convención del Partido Nacional Revolucionario en Aguascalientes. En consecuencia, es posible establecer la reelección consecutiva pero, a nuestro juicio, el permitirla implica, necesariamente, actualizar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. No puede haber reelección consecutiva de ninguno de los cargos antes señalados sin régimen

de rendición de cuentas, de transparencia y de responsabilidade política, administrativa y penal. Reelección y régimen de responsabilidades deben convertirse en México en un binomio indisoluble.

Por lo que hace a los legisladores locales y federales, la reelección consecutiva debe ir inevitablemente atada a la reforma de los Congresos federal y locales. Hoy en día, los legisladores, en general, son los servidores públicos peor evaluados; por ello es que en el ánimo de los electores el tema de la reelección consecutiva tampoco es aceptado pacíficamente. La reelección consecutiva en el caso de las cámaras debe ir acompañada de una reforma de amplio calado al régimen interno y de trabajo de dichas asambleas. En este sentido, el estudio del IIJ/UNAM pone de manifiesto los enormes rezagos que hay en la materia, empezando por el desorden que existe en las normas que regulan la vida interna del Congreso de la Unión (Ley Orgánica, Reglamento para el Gobierno Interior, etcétera); el escaso profesionalismo de los legisladores para trabajar en comisiones, el nulo interés por controlar las labores del Ejecutivo, la falta de un cuerpo de apoyo técnico profesional que colme las lagunas técnicas y profesionales de los representantes parlamentarios, la regulación del trabajo de las comisiones y del Pleno, entre otros. El Congreso de la Unión debe necesariamente expedir una verdadera Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas que permita a los mexicanos conocer cómo y en dónde se gastan sus impuestos. Racionalizar el gasto público es una demanda permanente desde hace décadas en nuestro país.

Por lo anterior, las propuestas de *reducción del número de integrantes de las Cámaras*, de manera inmediata, son asumidas por el electorado. Un Congreso opaco que no rinde cuentas convendría reducirlo; así, por lo menos, el erario se ahorraría algunos ingresos. A nuestro juicio, el tema de la reducción de los legisladores en ambas cámaras es un tema que puede provocar el rechazo de todas las propuestas, por ello convendría mantener por un tiempo la actual situación, acometer las reformas y después, como lo propone el estudio del Instituto, con datos objetivos, buscar un mecanismo que promueva la representación de la sociedad mexicana en sus congresos.

Por lo que toca a la propuesta del IIJ/UNAM para la designación de los senadores de los gobiernos estatales el modelo que se sugiere es el que regulaba el artículo 25 de la Constitución federal mexicana de 1824. Dicho procedimiento es el mismo que ha adoptado con gran beneficio la moderna Constitución federal de Alemania de 1948; fórmula que se ha convertido en referente obligado en los Estados políticamente descentralizados de todo el mundo.

Con relación a la *segunda vuelta para elegir al Presidente de la República* coincido con las razones que ofrece el estudio del IIJ/UNAM. Lo que México necesita para hacer frente a sus retos y desafíos son coaliciones de gobierno, no coaliciones electorales que, más allá de pensar en un plan de gobierno, piensan en el proceso electoral, concluido el cual y repartidos los cargos siguen su misma lógica partidista.

En cuanto al *porcentaje para mantener el registro de partido político nacional*, las dos propuestas son interesantes, bien la de Ejecutivo de subir el umbral de 2% a 4%; o bien, la del Instituto de que ese 2% de los votos emitidos sea en al menos 2/3 partes de las entidades federativas a nivel nacional. Actualmente, obtener el 2% en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, convierte, en automático, a un partido político nacional con todas las prerrogativas que ello implica, entre otras económicas. El modelo de obtener cuando menos el 2% en alguna de las elecciones sirvió para fomentar la creación de partidos; pero el México actual ya no requiere de más partidos políticos sino de mejores partidos políticos; si buscan ser partidos nacionales deberán demostrar, efectivamente, su arraigo en el territorio nacional.

Sobre las *candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia*; pensamos que son reformas, sobre todo las dos últimas, que pueden adoptarse perfectamente en nuestro régimen constitucional. Aunque el estudio del IIJ/UNAM no aborda los temas señalados, diversos investigadores hemos escrito sobre el particular y demandado la existencia de estas dos figuras en nuestro ordenamiento.[3] Con mayor detenimiento convendría analizar la regulación de las candidaturas independientes especialmente en este momento histórico en el que México no acierta a enfrentar y atajar los problemas de lavado de dinero de la delincuencia organizada. Sobre el particular, Colombia y Pablo Escobar Gaviria podría ser un buen ejemplo de lo que no deseamos para nuestro país.

La *iniciativa legislativa preferente del Presidente* es otro tema bastamente discutido en la doctrina y en el Senado; ya se dictaminó una iniciativa que hoy es minuta en la Cámara de Diputados; ambas propuestas coinciden en que el Presidente de la República requiere de mecanismos que fomenten la cooperación con el Legislativo pero que, al mismo tiempo, le permitan que el gobierno funcione. Nos parece que la iniciativa del Presidente está bien articulada: precisando cuántas iniciativas y qué materias quedan excluidas. Este tipo de iniciativa, hay que decirlo, no altera en nada las facultades de discusión y aprobación del Congreso; es, en todo caso, un exhorto para que las comisiones se vean compelidas a dictaminar, pues de no hacerlo, el texto entrará en vigor tal y como fue presentado por el Ejecutivo. Convendría, con relación a este tema, prever dos cosas: a) Que la no instalación de una comisión parlamentaria nulifique los efectos deseados, y b) Que en la legislación secundaria se prevea un dictamen de constitucionalidad que bien pudiera solicitar el Ejecutivo federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a título consultivo, respecto de aquellas iniciativas no dictaminadas por el Congreso.

En el estudio del IIJ/UNAM se excluyen de este trámite o procedimiento preferente las reformas o adiciones a la Constitución. No obstante, creemos que el mecanismo que plantea la iniciativa presidencial de reglamentar el referéndum para tales supuestos y las condiciones y los límites establecidos en la iniciativa, posibilitarían la aprobación de esta reforma.

Finalmente, en el tema del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, si se revisan con cuidado ambas propuestas, coinciden; es decir, las dos conciben a ambos ordenamientos bajo una lógica de acompañamiento, de unidad; por tanto, aunque las soluciones vayan por caminos diferentes, convergen en dos cosas: a) La necesidad de aclarar en la Constitución la facultad del Presidente para vetar el Presupuesto, y b) La reconducción presupuestaria.

3 Véase de nuestra autoría *Temas selectos de derecho parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 68-69. Voz: "iniciativa legislativa popular", *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM/Porrúa, México, 2001, pp. 2045-2049.

El estudio del IIJ/UNAM es, primero, mucho más completo porque parte de una necesidad imperiosa que es la de considerar al Presupuesto como una ley formal y materialmente, y que en función de tal categoría participe la Cámara de Senadores en su discusión y aprobación;[4] segundo, que como tal pueda ser vetado por el Presidente de la República. A partir de la aprobación de esta reforma ya no habrá duda del veto del Ejecutivo. Por lo que toca a la reconducción presupuestaria, ambas iniciativas son buenas y atienden al problema de no contar con el Presupuesto aprobado cuando es necesario ejercerlo. El Ejecutivo es claro en las dos propuestas, necesita de mecanismos que le permitan hacer frente a los gastos que implica poner en marcha la maquinaria administrativa.

Adicionalmente, la propuesta presidencial prevé la realización de los ajustes necesarios de actualización a un presupuesto, aprobado un año antes, que tiene que prorrogarse y ofrece certeza para que, al inicio del año de que se trate, se tenga definitivamente una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos.

Por último y por lo que hace a la figura del veto presidencial, resulta evidente que es necesario revisarlo y precisar los alcances del veto parcial (*item veto*). Es decir, cuando el Presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto de ley con las cuales disiente y está autorizado para promulgar el resto del mismo con el que sí coincide. De esta forma, el articulado del proyecto que satisface al Legislativo y al Ejecutivo es publicado, mientras que el resto es sometido a una revisión del Legislativo para generar un consenso más amplio entre sus miembros, que permita una votación capaz de superar el veto presidencial. Pero también convendría regular con precisión el llamado "veto de bolsillo" (*pocket veto*) que se presenta porque la Constitución no le establece al Ejecutivo una obligación de promulgar o regresar en un plazo determinado un proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso. Esto se presenta en la práctica cuando el Ejecutivo "guarda en el bolsillo" un proyecto de ley, ignorando que le fue remitido, obstaculizando con ello su promulgación, publicación y vigencia.

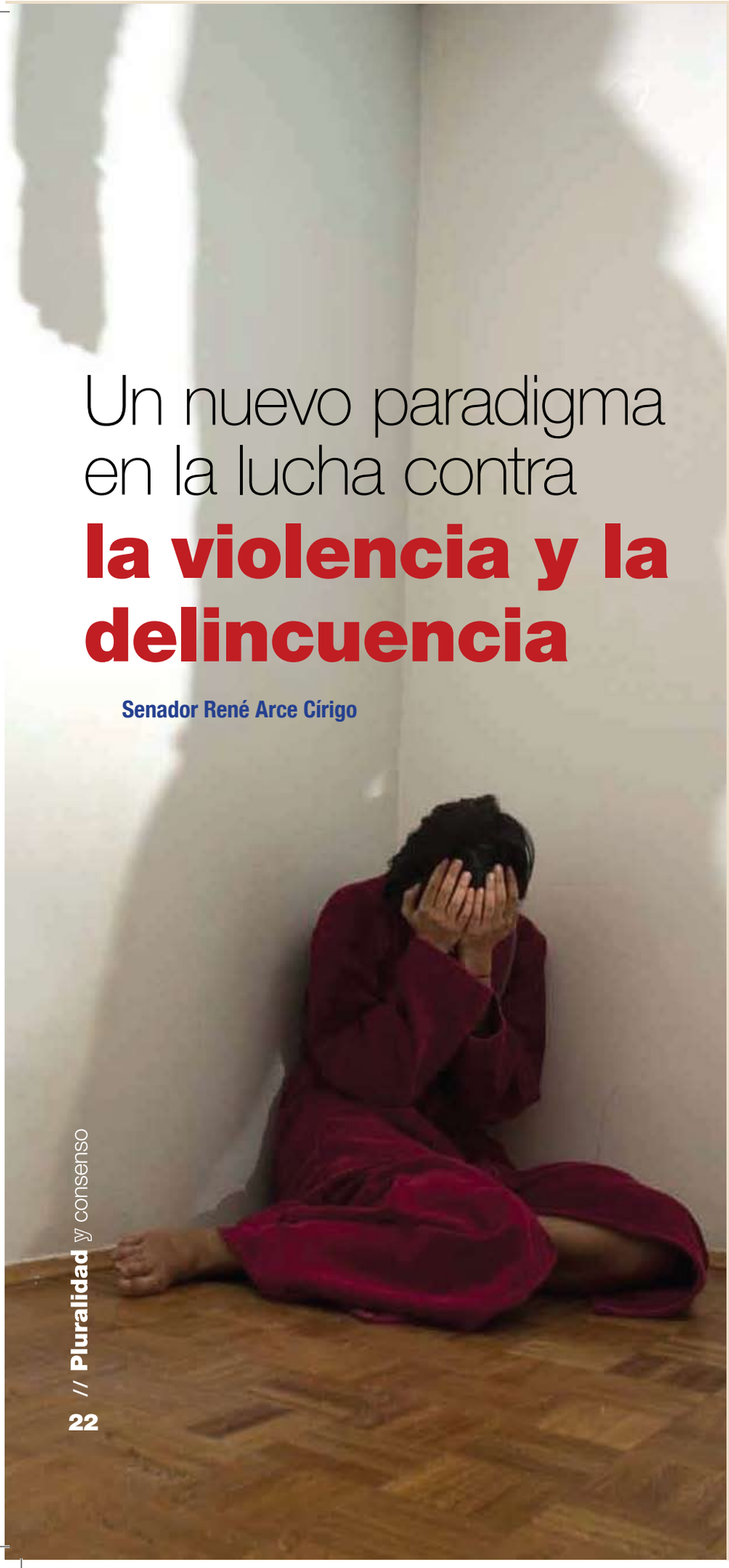
A lo largo de este ensayo hemos dado cuenta de los nueve temas prioritarios que el presidente Felipe Calderón decidió incluir en su reforma política; no es de extrañar que esas mismas temáticas hayan sido abordadas en el Estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El diagnóstico, o sea la detección de los problemas que enfrenta hoy el régimen político mexicano, es coincidente en ambos casos, aunque el método para enfrentarlos, en ocasiones, sea diferente. Se trata de temas, en todo caso, que están sobrediagnosticados e hiperreflexionados en la doctrina, lo que ahora se necesita es dejar paso a la política, a la política de verdad, esa que suelen ejercer los hombres y mujeres que saben entender su momento histórico que, con altura de miras, dejan de lado sus ataduras ideológicas y velan por los intereses de la nación. Desde aquí hacemos, nuevamente, votos para que el camino de la política nos lleve a los mexicanos al buen puerto de una reforma política exitosa, que sirva de plataforma para detonar otras reformas que permitan que nuestro país arribe verdaderamente al siglo XXI.

... Lo que México necesita para hacer frente a sus retos y desafíos son coaliciones de gobierno, no coaliciones electorales ...

4 La compensación por la participación del Senado en este procedimiento, en el estudio del IIJ/UNAM, se equilibra con la participación de la Cámara baja en la aprobación de los tratados internacionales.

Un nuevo paradigma en la lucha contra **la violencia y la delincuencia**

Senador René Arce Círigo



Introducción

El asesinato de 15 jóvenes juarenses perpetrado el 31 de enero pasado, exacerbó la indignación, el hartazgo, la rabia y la desesperación de una sociedad que, especialmente durante los dos últimos años, ha sido víctima inerme de la actividad delictiva y la violencia sin precedentes del crimen organizado.

Bien puede decirse que la cobarde y artera acción que privó de la vida a esos muchachos, en su mayoría estudiantes –algunos de ellos con niveles académicos de excelencia– está significando un "antes" y un "después" tanto en la respuesta de la sociedad juarense –que ha tenido eco no sólo en el resto del país sino también en el ámbito internacional– como en las políticas y estrategias gubernamentales contra los cárteles de la droga.

Apenas dos semanas antes del mencionado multihomicidio se había anunciado el "cambio de estrategia" cuando la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Policía Federal, tomaba el papel que por mandato constitucional le corresponde: hacerse cargo de la lucha contra la delincuencia organizada, en este caso, en Ciudad Juárez. El Ejército, sin retirarse de la ciudad, pasaría a ser una instancia coadyuvante, de apoyo a las policías, es decir, ya sin tener el rol protagónico que desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón se le ha conferido en tareas de seguridad pública.

Cuando se anunció ese "cambio de estrategia", algunos advertimos que, si bien el hecho de que la Policía Federal se hiciera cargo ¡por fin! de su fundamental responsabilidad institucional era –y es– una decisión positiva y bienvenida, desafortunadamente, este hecho no significaba que hubiera un cambio de estrategia en la lucha contra la delincuencia ¿Por qué? porque, en el mejor de los casos, sólo se cambiaba de actores: policías federales por soldados, pero el paradigma que está detrás de la estrategia gubernamental no se modificaba un ápice. Claro está, me refiero al paradigma punitivo, reactivo, represivo que, a la luz de los hechos, no ha dado los resultados esperados, a pesar de los enormes –y, desde mi punto de vista, meritorios– esfuerzos y recursos desplegados por el Ejército y la Armada.

Como lo manifestó uno de los familiares de los jóvenes asesinados, si algún sentido podía tener tal crimen, éste debiera ser el de terminar con la situación crítica e insoportable que viven los habitantes de Ciudad Juárez, muchos de los cuales han tenido que emigrar (se habla de que 300 mil personas han abandonado la ciudad en los últimos dos años) ante el peligro de perder sus bienes y su propia vida a manos de los sicarios.

En este tenor, después del 31 de enero, el gobierno federal ha cambiado de lenguaje y parece ser que está entendiendo lo que algunos hemos señalado desde hace varios años y lo que nos muestra la experiencia internacional: las políticas de seguridad pública exitosas se basan en el paradigma de la prevención social, integral, de la violencia y la delincuencia que parte de la premisa de que éstos son fenómenos sociales complejos que tienen una causalidad multifactorial y que, por tanto, requieren de políticas públicas integrales que atiendan los factores de riesgo que las originan, especialmente entre los grupos poblacionales en mayor peligro de caer en manos de la violencia y la delincuencia, a saber, los niños y los jóvenes.

Es así que Ciudad Juárez se ha convertido, en los hechos, en un laboratorio de políticas y estrategias de lucha contra el crimen organizado en nuestro país. Con el propósito de contribuir a la construcción teórica y empírica de estrategias e intervenciones eficaces, eficientes y efectivas en materia de seguridad pública, en las siguientes líneas se abordarán sucintamente tres aspectos del problema mencionado: los datos duros que muestran la realidad en la que nos encontramos; los ejes en los que se basa el paradigma preventivo; y, finalmente, una reflexión a manera de conclusión.

Este breve análisis de la situación que se presenta en nuestro país en materia de seguridad pública y los planteamientos que se exponen, de ninguna manera pretenden ser exhaustivos sino simplemente aspiran a ser parte de la elaboración colectiva y social que –estoy seguro– pavimentará el camino hacia una sociedad mexicana segura, en paz, con democracia, desarrollo y bienestar.

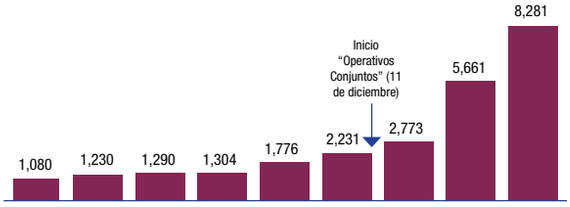
Los datos duros

Durante la primera década de este siglo, nuestro país ha vivido un incremento sin precedente en la violencia derivada de las actividades delictivas, especialmente las relacionadas con el tráfico de drogas ilícitas.

En efecto, si este tipo de violencia es medida por el número de homicidios vinculados al crimen organizado (las denominadas *narcoejecuciones*), se observa que en los últimos 9 años este tipo de homicidios ha aumentado 8 veces. En los 3 últimos años –el periodo de tiempo de la actual administración federal– las *narcoejecuciones* se han incrementado en 3.7 veces, tal y como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica no. 1

Homicidios relacionados con el crimen organizado (*narcoejecuciones*)[1] en el país 2001-2009



FUENTE: Años 2001-2005: Datos de la PGR y SSP entregados a la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. "*El Universal*", 02 enero, 2007.
Año 2006: México Unido Contra la Delincuencia, "*Milenio*", 01 Sep, 2007.
Años 2007-2009: "*Milenio*", varias fechas: 03 Enero, 2008; 05 Enero, 2009; 02 Enero, 2010.

De hecho, durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón, ha habido casi 18 mil ejecuciones, como se muestra en el siguiente cuadro:

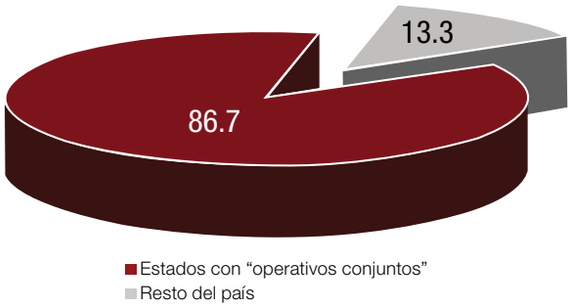
Número de *narcoejecuciones* durante la actual administración federal

Año	Número de ejecuciones
Dic, 2006	170
Año 2007	2,773
Año 2008	5,661
Año 2009	8,281
Enero, 2010	904
TOTAL	17,789

Fuente: Recuento de "Milenio", diversas fechas: 01 sep, 2007; 03 Enero, 2008; 05 Enero, 2009; 02 Enero, 2010.

Gráfica no. 2

Distribución territorial de las *narcoejecuciones* Estados con "operativos conjuntos vs. resto del país 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de *Milenio*. 02 de enero, 2010.

Estos son los datos duros. La interpretación de estos datos es otra cuestión a la que, de manera muy breve, me referiré. Por ejemplo, desde círculos oficiales se dice que el incremento del número de *narcoejecuciones* es resultado de que los cárteles han sido golpeados por las acciones policíaco militares y que al haber sido detenidos algunos de sus más importantes jefes, esos grupos delictivos han entrado en un proceso de debilitamiento y divisiones que los hace enfrentarse entre sí por el control de los mercados y rutas de trasiego de las drogas ilegales. Más aún: se argumenta que el (supuesto) debilitamiento de las estructuras de los narcotraficantes explica que esos grupos criminales se dediquen a otras actividades delictivas tales como el secuestro, la extorsión, el "derecho de piso", etcétera.

La interpretación que sostengo de los datos duros y la realidad cotidiana que se vive en el país en esta materia, difiere sustancialmente de la enunciada en el párrafo anterior. Sin negar que existe un enfrentamiento entre los cárteles por el control de mercados y rutas, no considero que las actividades de secuestro y demás a las que se están dedicando estos grupos sean signos de debilitamiento sino, por el contrario, son muestra de un mayor poderío, de mayor capacidad de fuego, de

Es pertinente señalar que las fuentes de la información que se presentan en este documento son de 2 tipos: uno, las estadísticas oficiales (Presidencia de la República, INEGI, PGR, SNSP, Sedena, SSP-federal, Sría. de Salud federal, Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas, entre otras); dos, la revisión hemerográfica de algunos diarios de circulación nacional y del Estado de Chihuahua (*Milenio, Reforma, El Universal, Diario de Chihuahua y Norte de Ciudad Juárez*. Destaca el recuento de homicidios realizado por "*Milenio*" que fue el primer periódico que inició un registro detallado de homicidios relacionados con el crimen organizado desde hace 4 años y que aplica ciertos criterios para su selección, con el plus de que su registro contempla hasta la inclusión en su base de datos del nombre de las víctimas, en todos los casos donde ello sea posible. Se trata, por tanto, de una información bastante completa y confiable).

operación, de movilización y de control territorial en las regiones y ciudades donde lo está haciendo y, por supuesto, expresan el grado de impunidad con la que actúan. Los jefes han sido sustituidos y sus estructuras recompuestas, en gran medida, porque el negocio sigue en boga.

Las multimillonarias ganancias que les produce el tráfico de drogas no han sido tocadas y, mientras los miles de millones de dólares (de 25 a 35 mil millones, de acuerdo con informes del Congreso estadounidense) que les reditúa tal actividad sigan fluyendo, no habrá debilitamiento de los cárteles que operan en México.

Entonces, los datos duros hablan más, desde mi punto de vista –y lo lamento–, de la inoperancia e ineficacia de la estrategia aplicada que de los "golpes a la estructura delictiva". Mucho menos aún, estos datos pueden ser un elemento que muestre que "se va ganando la guerra al crimen organizado", como se insiste desde la óptica oficial.

El paradigma preventivo, una estrategia integral

Los ejes estratégicos del paradigma preventivo que hemos propuesto reiteradamente y que se fundamentan en el conocimiento basado en la evidencia internacional, son los siguientes:

- Coordinación y liderazgo institucional
- Enfoque preventivo, social, integral y cultura de la legalidad
- Alianza con la sociedad civil y participación ciudadana

Coordinación y liderazgo institucional

A partir del concepto de que la violencia y la delincuencia son fenómenos sociales de etiología multifactorial, se plantea la tesis de que enfrentar con éxito a la delincuencia es un asunto que no compete únicamente a las policías y las procuradurías, sino que todas las instancias gubernamentales tienen una responsabilidad en la materia: las secretarías de desarrollo social, de economía, de salud, de educación, de trabajo, así como las áreas de cultura, deporte, obras y servicios urbanos, vivienda, transporte, e institutos de juventud deben ser parte esencial de una estrategia integral de política pública en materia de seguridad. Este enfoque atraviesa horizontalmente la participación y coordinación de los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, así como con los poderes Legislativo y Judicial.

Ahora bien, para lograr la adecuada coordinación intra e interinstitucional propuesta, no sólo es conveniente sino indispensable que los programas y acciones de intervención sean encabezados por las autoridades de los niveles más altos de gobierno a fin de lograr, por un lado, un claro compromiso político institucional y, por otro, contar con el liderazgo jerárquico requerido para movilizar eficientemente los recursos institucionales.

Ésta no es una tarea fácil ni sencilla porque, generalmente, al interior de los propios gobiernos es donde se encuentran las mayores inercias y obstáculos para la concreción de las políticas públicas. En razón de lo anterior, el *Centro Internacional para la Prevención del Delito (CIPD)* de las Naciones Unidas ha insistido desde hace 10 años en su valoración respecto a que el liderazgo y la coordinación institucionales son condiciones básicas para el éxito de las políticas de seguridad pública.[2]

Enfoque preventivo, social, integral y cultura de la legalidad

No hay mejor forma de atacar a la delincuencia que la prevención, es decir, intervenir antes de que el delito y el delincuente surjan. Para ser eficaces, es imprescindible actuar no sólo sobre los efectos sino sobre las causas sociales que originan la inseguridad pública. Las acciones preventivas no deben ser sólo de carácter policial o penal, sino también y prioritariamente, de índole social. En ello radica la prevención social del delito.

En consecuencia, podemos definir la prevención social del delito como el conjunto de medidas tendientes a identificar los factores sociales y estructurales del riesgo delictivo para diseñar y aplicar una intervención integral que incluya programas de desarrollo económico y empleo, educativo, sanitario, de infraestructura, de servicios, cultural y familiar y que reditúe en el abatimiento de la violencia y la delincuencia, principalmente entre los niños y los jóvenes. De hecho, como ya lo mencioné

2 Shaw M. *The Role of the Local Government in Community Safety*. ICPC. Montreal, Canada. 2001.

…Las acciones preventivas no deben ser sólo de carácter policial o penal, sino también y prioritariamente, de índole social. En ello radica la prevención social del delito…

anteriormente, las políticas modernas y exitosas de seguridad pública que en el mundo se están desarrollando, se basan en la prevención social del delito.

Para los gobiernos y los legisladores, la prevención social del delito significa legislar y diseñar políticas sociales que atiendan los factores de riesgo delincuencial los que, generalmente, se ubican en tres ámbitos: la familia, la escuela y las calles (el vecindario). En otras palabras, si nosotros no somos capaces de generar opciones de vida y ámbitos saludables de desarrollo para nuestros jóvenes y niños, entonces no estamos cumpliendo con nuestras responsabilidades y no nos rasguemos las vestiduras cuando veamos que esos jóvenes y niños son ganados por el alcoholismo, las adicciones, la violencia y la delincuencia.

En este enfoque preventivo, integral, social y democrático de la inseguridad se incluyen implícita y explícitamente dos elementos de la mayor trascendencia: el impulso a la cultura de la legalidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos. He de resaltar que la cultura de la legalidad constituye una de las dos ruedas de la carreta siciliana con la que el exalcalde de Palermo, Orlando Leoluca ilustra la estrategia seguida para enfrentar con éxito a la mafia reinante en aquella isla italiana. La otra rueda corresponde a la aplicación de la justicia de manera eficaz, imparcial y expedita. Las dos ruedas tienen que moverse al unísono a fin de que la carreta avance en la dirección deseada o, de lo contrario, la carreta sólo estará girando en sí misma, de acuerdo al símil utilizado por Leoluca.

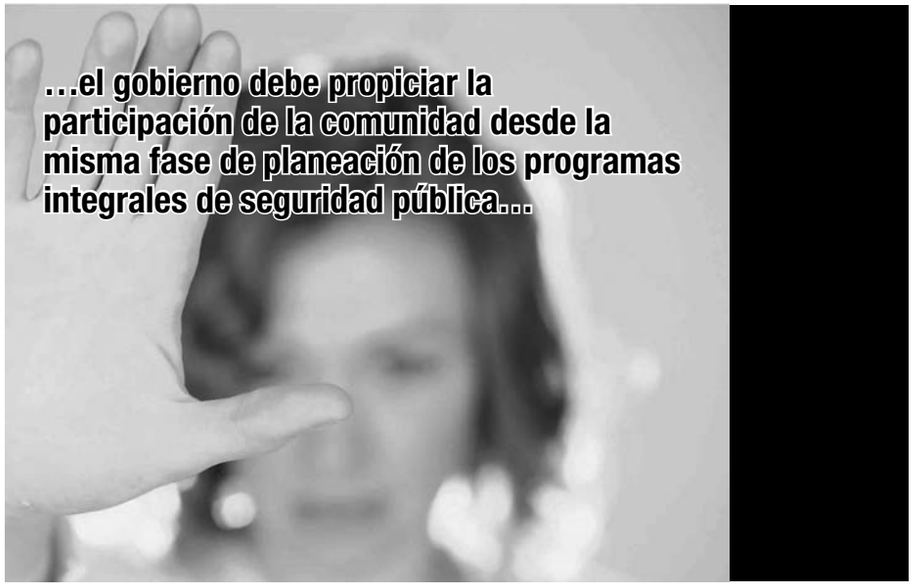
Alianza con la sociedad civil y participación ciudadana

Este es uno de los pilares estratégicos del paradigma preventivo. Es de tal relevancia la participación de los ciudadanos en los programas de prevención de la violencia y de seguridad pública que diversos autores consideran que ésta es una condición *sine qua non* para tener resultados exitosos.

En este orden de ideas, la comunidad no se concibe como un ente pasivo, estático y homogéneo, sino como un sujeto activo, dinámico y heterogéneo, cuya colaboración es esencial para la ejecución eficaz de los programas gubernamentales. Aún más: se considera que la comunidad es un resiliente natural. La investigación científica y la evidencia empírica sobre el tema han demostrado la importancia de la *cohesión social* y el *capital social* como factores protectores contra la violencia, la delincuencia y las adicciones en las comunidades.[3]

La cohesión social se refiere al grado de organización existente en una determinada comunidad y, particularmente, a las relaciones solidarias y de cooperación vecinales. El capital social es el grado de recursos propios, materiales, de servicios, de logística con los que cuentan las comunidades para hacer frente a necesidades de sus miembros. En tales elementos radica la fuerza de una comunidad, y una comunidad organizada y participativa se erige como el factor de prevención y disuasión más efectivo contra la violencia y el delito.

A fin de lograr una efectiva y productiva alianza con la sociedad civil –en una relación de suma, donde todos ganan–, el gobierno debe propiciar la participación de la comunidad desde la misma fase de planeación de los programas integrales de seguridad pública. En esta alianza nadie sobra y todos pueden aportar algo por parte de la sociedad civil: organizaciones ciudadanas, vecinales, no gubernamentales, profesionales, empresariales, sindicales, culturales, deportivas; escuelas, universidades, iglesias, partidos políticos, etcétera.



A manera de conclusión

Desde mi experiencia como Delegado en Iztapalapa he sido un convencido de la fortaleza que se adquiere cuando gobierno y sociedad marchan unidos en contra de la inseguridad. En los años posteriores, lo he confirmado y así lo he expresado reiteradamente. Desde el principio de mi gestión en el Senado de la República he hecho varios llamados públicos para conformar una alianza nacional contra la violencia y la delincuencia.

Recientemente, en la Comisión de Seguridad Pública de la LXI Legislatura del Senado he presentado la propuesta de que esa instancia se convierta en impulsora de esa alianza nacional, en la práctica, con acciones y acuerdos concretos y efectivos, con un conjunto de actores sociales imprescindibles en la lucha contra la delincuencia organizada: los dueños de los medios de comunicación, particularmente de las dos cadenas nacionales de televisión más importantes; los rectores de universidades e instituciones de educación superior; intelectuales y organismos académicos y profesionales; las cámaras empresariales; las asociaciones de banqueros; los obispos y jefes de todas las iglesias; los dirigentes políticos; los educadores; los actores y artistas; en fin, como ya señalé, en esta lucha nadie sobra y todos hacen falta.

Termino este texto con lo siguiente: en México, hay mucho por hacer en cuanto a cultura de la legalidad. Desde los niveles elementales del sistema educativo se requiere actuar para ir imbuyendo en los niños el respeto a la legalidad, la tolerancia, la convivencia sin violencia, la solución pacífica de conflictos, la solidaridad y la cooperación, como principios de una actitud perenne en la vida que, sin duda, será un pilar para un México seguro, justo, democrático, con desarrollo y bienestar social.

3 Veáse, por ejemplo: Waller I. *Less Law, More Order. The truth about reducing crime.* Praeger Publishers. Wesport, CT, USA. 2006 // Kennedy B et al. Social capital, income inequality, and firearm violent crime. *Soc Sci Med* 1998; 47(1):7-17. // Sampson R, Wilson W. *Toward a theory of race, crime, and urban inequality.* En: *Crime and Inequality*, eds J. Hagan and R Peterson. Stanford University Press, Stanford, CA, 1995. // Burton P et al. *What works in community involvement in area-base initiatives? A systematic review of the literature.* Home Office Online Report 53/04. London, England. 2004. // Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal – Naciones Unidas. *Prevención eficaz del delito con participación de la comunidad. Nota del Secretario General.* E/CN.15/2002/4. Viena, 2002. // Sherman L, et al. Preventing crime: *What works, shat dosen't, what's promising. A report to United States Congress.* Sage. New York. USA 1999.

Democracia y participación ciudadana en México

¿Por qué es importante fortalecer dicha relación?

Víctor Alarcón Olguín*

La importancia de los procesos de empoderamiento y formación ciudadana no sólo sirven para definir lazos más fuertes y solidarios en materia de la cohesión social y la convivencia comunitaria entre las personas, también son un factor central para propiciar una mayor supervisión en el desempeño de quienes ejercen los espacios de representación y gestión dentro de los partidos políticos y el gobierno, respectivamente. De esta manera, por participación ciudadana cabe entender las condiciones de expresión, intervención y decisión a las cuales tienen acceso los individuos, mismas que van desde el plano cotidiano hasta los niveles formales que le sean garantizados por las leyes y las instituciones de poder público.

Partiendo de esta conceptualización inicial, deseo marcar la necesidad de promover la viabilidad de los mecanismos consultivos y de participación ciudadanos de manera plena en el ámbito federal mexicano, en tanto manifestación y necesidad de ampliación de la vida democrática. De manera específica, la reciente propuesta de reforma política definida por el presidente Felipe Calderón coloca sobre la mesa del debate y la negociación, dos figuras asociadas con demandas que han venido ganando terreno en el ámbito de la opinión pública, así como de sectores concretos de la sociedad civil:

a) Las iniciativas legislativas ciudadanas, mismas que abrirían un espacio sustantivo para la complementación de una agenda política que hasta ahora se ha concentrado en unos cuantos actores, y

b) La obligación de dar paso a la figura de candidaturas independientes, en el marco mismo de atender el fallo emitido en 2009 por la CIDH en contra del Estado mexicano respecto a la demanda interpuesta por Jorge G. Castañeda en esta materia.

* Politólogo. Profesor-Investigador titular del Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa. Miembro del Consejo Consultivo del IBD. Contacto: alar@xanum.uam.mx. Este es el texto de la conferencia magistral presentada por el autor en el marco del VI Encuentro Nacional de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, celebrado en la ciudad de Durango, el 12 de febrero de 2010.

En ambos casos, la posibilidad de abrir paso a estas nuevas arenas de participación ciudadana permitirían acortar más la distancia existente respecto a la crítica más común que se asocia con la baja calidad democrática en el país, relativa a que no basta tener un buen sistema de partidos o lideres capaces para garantizar una gobernabilidad eficaz, sino que exista una base de sustento y apoyo social y política al sistema político, así como a sus instituciones y actores responsables.

Como muy bien lo ha establecido Guillermo O´Donnell, lo que se produjo en el contexto reciente de las transiciones democráticas en nuestro continente son esquemas delegativos en los cuales sólo existen vínculos esporádicos con la ciudadanía (vía elecciones), pero no una verdadera relación e interacción con el grueso de la población, con lo cual, el ejercicio de la ciudadanía se vuelve una ficción; o más bien, una condición siempre en déficit y en la que los partidos políticos terminan arrogándose (parafraseando aquí a la clásica expresión weberiana) el "monopolio de la representación legítima". En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) son muy pobres en sus dimensiones vertical y horizontal. Por tanto, la ciudadanía termina convirtiéndose en el eslabón más débil de la cadena en materia de la participación y la decisión política.

Por ello, el dilema actual de la participación ciudadana implica considerar entonces no sólo la clásica vinculación entre sociedad y gobierno, sino particularmente reflexionar sobre la relación sociedad-partidos, a la cual se le endilga mucha de la responsabilidad acerca del deterioro con que se sobrelleva la vida política nacional. ¿Qué ha propiciado que el sistema de partidos mexicano no sea suficiente para procesar las necesidades de expresión / participación / gestión y representación, tal y como se demanda en las democracias contemporáneas?

Puede señalarse como la explicación más plausible que el sistema de partidos ha cambiado de reglas formales, pero no sus actores y sus comportamientos. Pese a la mayor segmentación de los electorados y en la competitividad existente (que nos permite hablar de un modelo de "pluralismo limitado" a la manera de los criterios clasificatorios de Giovanni Sartori, la ciudadanía asume que cada vez existe menos oportunidad para participar al interior de los partidos, cuestión que se reforzó con la reforma electoral 2007-2008, en tanto sólo podrá haber solicitudes de registro para nuevos partidos federales cada seis años. El movimiento por la anulación del voto en 2009 es una clara expresión de una inconformidad expresada de manera democrática (en tanto se usa un derecho constitucional de expresar o no su preferencia por un partido) desde un sector de la sociedad nacional en demanda mayor y mejor oferta de opciones.

De ahí que sea importante considerar la presencia de las candidaturas independientes como una posibilidad de corrección a dicho déficit de representación política. De otra manera, incluso desde el ámbito interno de los partidos es muy probable que la propuesta presidencial de promover la reelección consecutiva (aunque limitada) de legisladores y munícipes no pueda avanzar en tanto se le vincula primero con inmovilidad de la clase política antes que con mayor eficacia y profesionalización de la función pública y parlamentaria, al igual que la de los propios partidos.

El movimiento por la anulación del voto en 2009 es una clara expresión de una inconformidad expresada de manera democrática ...

Por otra parte, debe considerarse que la participación ciudadana también se ve condicionada por el impacto que generan aspectos prácticos como la centralidad y el desempeño de los liderazgos, así como el control de la oferta de recursos que se construye alrededor de los mismos, y que afecta al desempeño de los partidos y los gobernantes respecto a sus vínculos con las organizaciones sociales y la población en general. El estilo de hacer política impacta en los patrones de cultura, relaciones y comunicación entre gobierno y sociedad.

Las respuestas usuales que se despliegan cuando dicho vínculo se rompe, son el incremento de la presión y la protesta social, mientras que en el plano electoral, se tienen a la abstención y el llamado voto nulo, antes de llegar a la manifestación expresa de la violencia física.

La percepción de que la clase política no tiene contrapesos ni posee una eficaz rendición de cuentas propicia que el déficit democrático se acerque a serios cuestionamientos de legitimidad. Debido a esta circunstancia se ha puesto en riesgo la creencia no sólo en la democracia, sino en la política misma. Esta es la fuente más significativa acerca del ascenso de los llamados movimientos sociales o las ONG´s en tanto arenas que pretenden distanciarse de lleno frente a las instancias del poder público-estatal.

Por ello, pese a la importancia de las reformas propuestas en la iniciativa presidencial, resulta extraño que no se haya atendido a la posibilidad de evaluar la inclusión de instancias consultivas tales como el plebiscito, el referéndum constitucional o la revocación de mandato, sobre todo que las dos primeras figuras se han incluido en ya casi todo el territorio nacional con la aprobación de las leyes de participación ciudadana respectivas, y en donde incluso se puede hablar de una segunda generación constructiva en materia del alcance en las tareas que deben tener los órganos autónomos electorales, a partir de la dimensión de la participación ciudadana, la cual pasa de ser un componente complementario a ser uno de igual importancia respecto de la organización de los comicios ordinarios para la renovación de las autoridades de gobierno y los representantes populares.

Por ejemplo, resalta que el propio concepto de participación ciudadana ahora forme parte de la denominación oficial en muchas de estas instancias (como ya ocurre en los casos de Baja California, Coahuila. Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán) La pregunta que resalta sería entonces: ¿Los instrumentos de participación ciudadana pueden ser una opción plena y viable para México? ¿Los partidos políticos y las instituciones de gobierno pueden adaptarse y complementarse con una idea de la participación ciudadana? La respuesta tiene que ser afirmativa en ambos casos.

La respuesta a estas interrogantes –misma que nos sirve de hipótesis de trabajo– remite a la perspectiva de que las instituciones y los partidos –e incluso los ciudadanos– simulan, adaptan y practican parcialmente esquemas democráticos que usualmente mantienen a los grupos hegemónicos en el control de la agenda pública, desarrollando así prácticas vinculadas con una centralización autoritaria de las decisiones y no mediante una acción participativa.

La participación ciudadana en muchas entidades de la República posee un claro camino constitucional estatutario que faculta formalmente a las instancias electorales a tener intervención en la organización y promoción de mecanismos consultivos. Sin embargo, no existen condiciones de autonomía plena del órgano electoral respecto de las instancias de poder, especialmente los gobernadores, los congresos locales y los propios partidos, mismos que influyen en las maneras en que se define la posibilidad de que dichos procesos puedan ser convocados.

Por ello, deben existir capacidades resolutivas de la autoridad electoral para definir la organización del proceso, así como ser la última instancia para revisar impugnaciones y/o para modificar resultados de la consulta, con excepción de las situaciones en que el litigio pueda ser llevado a revisión ante un Tribunal Electoral local o federal. Al mismo tiempo, se debe garantizar que los promotores de las consultas procuren mantenerse dentro de ciertos límites éticos en el desarrollo de sus respectivas campañas, y a la vez eviten incitar a la violencia o a promover actividades ofensivas durante el proceso, marcando así reglas y sanciones para los funcionarios públicos o los liderazgos partidarios que intervengan de manera inadecuada durante las consultas.

Al mismo tiempo, es importante considerar el diseño de material electoral que permita al votante identificar con claridad las opciones presentadas, así como que la autoridad electoral deberá informar de manera clara y sencilla en qué condiciones su voto será válido, a la par de indicar con precisión cuáles serán los niveles de votación y participación de los electores con que se declarará legal y legítimo al triunfador de la contienda.

Al igual que en los procesos electorales ordinarios, resulta central que dentro de los procesos de consulta ciudadana se fortalezca la premisa de la aceptación sobre los resultados que se obtengan, a la vez que se desahoguen con prontitud y transparencia cualquier tipo de quejas o impugnación que pudiera ser presentada, e inclusive permitiendo en todo momento, el recuento total de las boletas en los casos que así lo justifiquen.

En México, sólo faltan unas pocas entidades que dispongan de una ley de participación ciudadana. Sin embargo, pese a que se ha dado un fuerte proceso de aprobación de leyes de participación ciudadana desde mediados de la década pasada, sus impactos en los ámbitos estatales o municipales son prácticamente nulos.

En este sentido, pienso que debería reflexionarse en los siguientes aspectos, a efecto de intentar revertir dicha situación de inaplicabilidad de los instrumentos, en tanto existe una idea errónea de la participación ciudadana, misma que se sustenta en los siguientes elementos:

1) Se asume que los partidos políticos no deben participar o ser convocantes en dichos procesos. Al dejarse toda la capacidad de convocatoria en los ciudadanos, se piensa de manera abstracta que ya poseen la cultura y los recursos necesarios para elaborar propuestas y sostener una campaña, cuestión totalmente alejada de la realidad.
2) Se asume que los mecanismos de participación ciudadana, tales como los referéndums o los plebiscitos, deben celebrarse en periodo no electoral y son limitados en el número de asuntos que pueden ser propuestos. En realidad, las materias a deliberar poseen impactos justamente

en la dinámica de los gobiernos y los propios ciudadanos, y por tanto deberían realizarse de manera simultánea con los procesos ordinarios, como ocurre en otras partes del mundo, sobre todo en los casos que abarquen la decisión de temas que atañen a la propia comunidad respecto a decisiones administrativas o leyes que deben ser ejecutadas por las autoridades.

3) Por otra parte, los porcentajes de firmas para convocar y/o dar validez a los comicios son regularmente altos. Adicionalmente, muchas de las disposiciones no son vinculantes, por lo que el ciudadano percibe que es un desperdicio invertir su tiempo en instrumentos que no ofrecen defensa efectiva en contra de actos o normas que se consideren injustas. Esto revela una dimensión donde los propios partidos políticos no ofrecen orientación alguna.

Todo lo anterior remite a desalentar y colocar en letra muerta este tipo de mecanismos de participación política.

Por otra parte, los demás procesos de intervención o participación ciudadana usualmente poseen serios obstáculos para realizarse, dado que sólo ciertos grupos de interés pueden tener tiempo y condiciones para promover iniciativas populares, alentar la colaboración vecinal o intentar la rendición de cuentas de los gobernantes o legisladores mediante asambleas, audiencias públicas o recorridos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estos obstáculos que se han presentado en el ámbito de las entidades federativas, resulta importante destacar el tema asociado con la posibilidad de ampliar la intervención de la ciudadanía mediante la aprobación de una ley federal de participación ciudadana, misma que podría tener entre sus beneficios:

1) Alentar el buen uso de los recursos destinados a las actividades legislativas, formación y acción de los liderazgos y gobiernos, alentando así el diálogo de los ciudadanos con los partidos, los actores de gobierno y los representantes populares.
2) Garantizar la igualdad de oportunidades y los derechos de los ciudadanos (especialmente en temas como género y minorías, por ejemplo).
3) Precisar las bases administrativas y constitucionales que deben cumplirse para acreditar o refutar reformas. Esto hace que dentro y fuera de los partidos, así como en el plano del gobierno se puedan ir desarrollando nuevas arenas de participación y rendición de cuentas.
4) Profundizar en las condiciones actuales que facultan intervenir en la calificación y constitucionalidad de los procedimientos de gobierno y legislativos, y que los ordenamientos puedan ser revisados en todo momento por los propios ciudadanos.
5) Los mecanismos de participación ciudadana deben coadyuvar en el buen uso de los espacios de comunicación ofrecidos por las autoridades electorales, bajo la fórmula de promoción de la cultura política y el debate deliberativo de las ideas. Con una ciudadanía informada, se pueden promover acciones que alienten el buen uso de las medidas disponibles en las leyes de participación.

Como puede verse, resulta inconsistente seguir manejando un concepto que separe a los partidos políticos de la promoción de la participación ciudadana, cuando debería ser todo lo contrario.

En síntesis, las ventajas de los mecanismos de participación ciudadana, permitirían dar seguimiento a diversos tipos de reglamentos secundarios que permanecen muchas veces inconexos, y los cuales sólo reflejan un desempeño parcial por parte de institutos y tribunales al no estar tampoco incorporados en la Constitución o en el Cofipe.

Es por ello que la necesidad del empoderamiento ciudadano sea un tema central no sólo para revitalizar el desarrollo político general, sino que se vuelve tarea acuciante en la recuperación de la confianza en torno a la naturaleza misma del estado mexicano sobre bases democráticas.

Tarea inconclusa: Fallas del modelo de lucha contra la pobreza

Mario Campos Mota*

De los más de 130 programas del gobierno federal que incorporan la transferencia de subsidios y que absorben el 13 por ciento del gasto programable, según el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2009 –340 mil millones de pesos– al menos 33, operados en su gran mayoría por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), están abocados de manera directa al combate a la pobreza.

* Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública, del IBD.

De los restantes, algunos tienen en ella una incidencia indirecta, como serían los casos del conocido como Seguro Popular de Salud y otros a cargo de esa Secretaría, o el programa IMSS-Oportunidades, en tanto que los restantes se dirigen a problemáticas más específicas como la educación, la capacitación, generación de fuentes laborales y productividad en pequeñas empresas, al agua y saneamiento del medio ambiente y apoyo al campo y desarrollo rural.

Evaluaciones específicas de desempeño y una metodología de evaluación global

En acatamiento de sus facultades el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), desde hace algún tiempo contrata con diferentes consultorías, evaluaciones particulares de los programas de política social cuya responsabilidad está a cargo de diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, y cuyos resultados se dan a conocer año con año.

Salvo algunas excepciones, el denominador común de gran parte de los programas, de acuerdo con las Evaluaciones Específicas del Desempeño (Coneval, 2009), radica en que presentan importantes grados de desarticulación entre ellos y a su propio interior; deficiencias en su definición de metas y/o en la idoneidad de los instrumentos para alcanzarlas; sistemas de indicadores inadecuados; resultados ineficientes en relación con sus presupuestos asignados, que por lo general han sido crecientes año tras año, todo lo cual indica que se está lejos aún de una genuina política de Estado, integrada y complementaria en los terrenos social y económico, que potencie al máximo los escasos recursos públicos y garantice resultados efectivos para avanzar en ambas vertientes.

Al margen de algunos posicionamientos que cuestionan la autonomía del Coneval con respecto a la Sedesol, es indudable que la información que está procesando y produciendo ese organismo, resulta de suma utilidad, pues permite aproximaciones importantes para una valoración sobre la calidad en el diseño, operación y resultados de los diferentes programas que absorben cantidades significativas de subsidios gubernamentales.

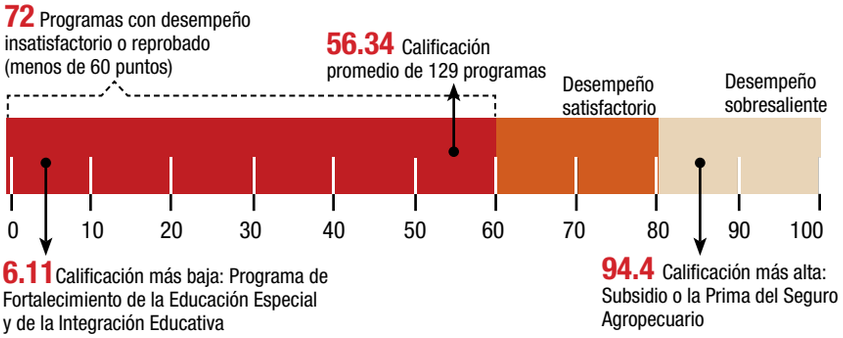
De hecho, se trata de información relativa no sólo a los de política social de combate a la pobreza, acceso a la salud y el apoyo al campo sino también respecto a los otros que antes se mencionó y que inciden, debido a su propia orientación, en la lucha contra la pobreza y procura de mejores condiciones de bienestar para familias y comunidades en situaciones precarias de sobrevivencia.

Ha sido precisamente información como ésa la que ha posibilitado el desarrollo de meritorias metodologías para una evaluación de conjunto de esas políticas públicas, las cuales arrojan importantes hallazgos respecto a la calidad y pertinencia de los diferentes programas englobados en ellas según su diseño, forma de operar, grado de alcance de resultados (eficacia) y de la significancia de estos en relación con los presupuestos involucrados (eficiencia).

Una de ellas es la que se ha denominado Índice de Desempeño de los Programas (INDEP), diseñada por Gestión Social y Cooperación, A. C. (Gesoc, A. C., 2009) conforme a la cual, en una escala del 0 a 100 puntos,[1] asignó evaluaciones para 129 de los 131 programas que, en mayor o menor medida, operan a base de subsidios federales (Este País, 2010), desde tres diferentes perspectivas: hasta dónde cumplen con sus objetivos; la calidad en la definición de sus metas, y por los resultados que alcanzan.

Conforme a tales evaluaciones, Gesoc encuentra que el promedio de calificación de los programas es reprobatoria, de 56.3 puntos; que 72 de ellos tienen un desempeño insatisfactorio, reprobados también con menos de 60 puntos); apenas 48 (37% de los programas) con desempeño satisfactorio con puntajes entre 60 y 80; y únicamente nueve con desempeño sobresaliente con más de 80 puntos. Encuentra que las calificaciones van desde 6.11 (la más baja) que corresponde al programa de Fortalecimiento de Educación Especial de la SEP, hasta 94.4 (el mejor calificado), siendo éste el de Subsidio al Seguro Agropecuario, de la Sagarpa. En la siguiente gráfica se muestra tal panorámica general.

CIFRAS BÁSICAS DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE SUBSIDIO



Fuente: Elaborado por Fundación Este País, con base en: Gestión Social y Cooperación (Gesoc), *Índice de Desempeño de los Programas Federales de Subsidio evaluados en el ciclo 2008-2009,* www.gesoc.org.mx

Tomada de Este País. Op. Cit.

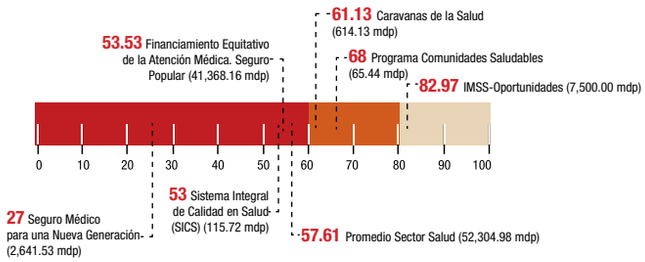
1 N.A. Para una exposición detallada de esta metodología, véase: "índice de Desempeño de los Programas Federales evaluados en el ciclo 2008-2009. (Gesoc, A. C., 2009).

Otros resultados de las calificaciones generales dignas de ser destacadas, en particular por referirse a programas que absorben importantes cantidades de recursos presupuestales y también por su desempeño menos que mediocre son:

- En lo que toca al acceso a la salud, los programas del grupo con una calificación promedio de 57.61, dentro de los que el del Seguro Popular resultó reprobado con 53.53 puntos en el lugar 78 (de los 129 evaluados) y que contó en 2009 con un presupuesto de 41 mil 368 millones de pesos (mdp); y el de Seguro Médico para Nueva Generación, como el peor calificado con 27.0 en el lugar 119; salvándose en este rubro el de IMSS-Oportunidades que obtuvo la mayor calificación, 82.97 ocupando el 7 de la clasificación general.
  Como fallas generales que presentan los programas de este grupo, se señalan la debilidad en su sistema de indicadores, selección inapropiada de metas, y falta de actualización de información.

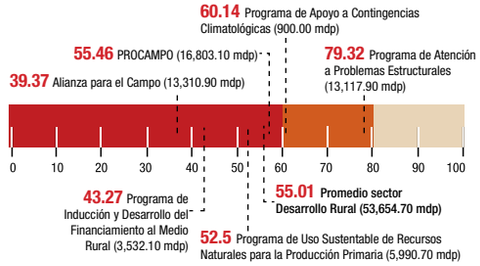
- Por su parte, en relación con los programas abocados al campo y al desarrollo rural es de señalarse también la baja calificación obtenida por el conjunto, con promedio de sólo 55.01, sobresaliendo el de Procamo también con puntaje reprobatorio de 55.46 en el lugar 74 de la clasificación general y con un presupuesto de 16 mil 803 mdp;[2] Alianza para el Campo, reprobado también con 39.37 puntos, ocupando el lugar 109 y con presupuesto de 13 mil 311 mdp. De los pocos que se salvan en el grupo está el de Atención a Problemas Estructurales con 79.32, ubicado en el lugar 10, y con presupuesto de 13 mil 118 mdp.
  En este caso se detectaron como insuficiencias generales del grupo de programas: una selección complaciente e inoportuna de metas; falta de rigor en el sistema de indicadores, y baja rentabilidad respecto al presupuesto asignado. En las siguientes gráficas se observa la ubicación de algunos de ellos.

PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS DEL SECTOR SALUD (puntos en el INDEP)



Tomada de Este País. Op. Cit.

PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS DESARROLLO RURAL (puntos en el INDEP)

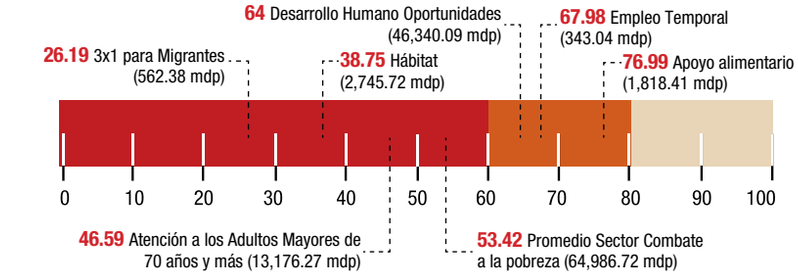


Algunos de los anteriores, como se señalaba, inciden de manera indirecta en el combate a la pobreza, pero en general las calificaciones son bajas para todos los programas evaluados, incluso los que se abocan a cuestiones de empleo, agua, medio ambiente y opciones productivas para las comunidades.

Y, por supuesto, otro tanto sucede con los que de manera directa se dirigen a la lucha contra la pobreza, al menos los 33 que ya se señalaban y que alcanzaron como grupo una calificación promedio de 56.43. Destacan entre ellos algunos que de hecho forman la columna vertebral de esa política, como el de Oportunidades que alcanzó 60.4 de calificación, un poco arriba del limite de aprobación, ocupando el lugar 46, que absorbió un presupuesto de 46 mil 341 mdp.

Y otros no menos importantes como los denominados Hábitat, en el lugar 110, con 38.7 de calificación y el programa 3X1, que resultó el peor calificado (26.19, en el lugar 121); en tanto que resultaron con calificaciones satisfactorias, entre los programas emblemáticos de este conjunto, el de Empleo Temporal con 67.98 en el lugar 35 y el de Apoyo Alimentario en el lugar 18, calificado con 76.99. Como deficiencias generales de este grupo se han señalado: dificultades para demostrar el cumplimiento de metas por un mal diseño de las mismas y problemas de operación. Algunos de estos programas se muestran en el gráfico.

PROGRAMAS EMBLEMÁTICOS DE COMBATE A LA POBREZA (puntos en el INDEP)



Tomada de Este País. Op. Cit.

2 Respecto a este programa, adicionalmente al bajo desempeño, existen investigaciones que incluso han detectado serias irregularidades: apoyos desproporcionados a grandes productores entre los que estarían funcionarios federales y estatales; familiares de personajes vinculados al crimen organizado "… y varios políticos encumbrados que son subsidiados por los programas para el campo, cuyo diseño original era para apoyar a los productores más desprotegidos…" (El Universal, 2010); "… La repartición desigual del dinero es una de las causas por las que se falló: mientras que 20% de los productores con mayor extensión de tierras recibieron 80% de los recursos, la inmensa mayoría de campesinos debió conformarse con un subsidio menor a 700 pesos anuales, revela un estudio del CIDE…" (El Universal, 2009).

Las cifras más recientes sobre la medición de la pobreza

La mediocridad con la que en general se diseñan, operan y responden una buena parte de los programas federales, conforme a estas evaluaciones y a otras que se han hecho y que son más o menos coincidentes, se torna justamente en una situación aún más delicada en el caso de los programas que forman parte de la política social y de combate a la pobreza, pues buena parte de ellos fueron ideados como medidas estratégicas para revertir y superar las condiciones de marginalidad y exclusión de amplios segmentos poblacionales de la ciudad y del campo.

Por eso, a la luz de esas mediciones no resulta casual que algunos de los más importantes programas comiencen a mostrar no sólo signos de agotamiento sino, incluso, y todavía más grave, rendimientos decrecientes en sus logros, en parte debido a que no han experimentado modificaciones en su orientación, pese a las cambiantes condiciones que se han dado en los últimos años respecto al momento en que fueron diseñados muchos de ellos.

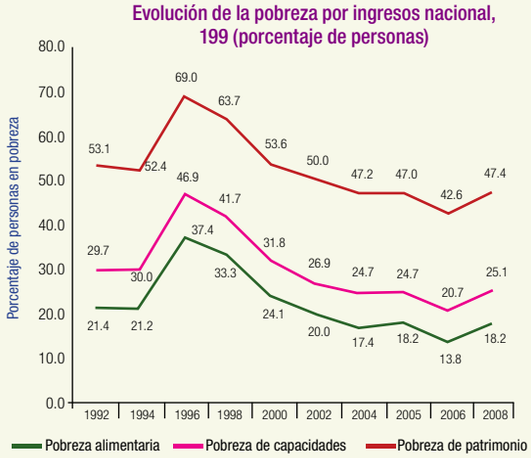
A ese respecto, el siguiente cuadro y la gráfica (CONEVAL, 2009[a]) sobre el comportamiento en la medición de la pobreza en diferentes periodos, resultan por sí mismos elocuentes, en los números y porcentajes que consignan.

Porcentaje y número de personas en condición de pobreza por ingresos, 1992 a 2008.

Ámbito y tipo de pobreza	Número de personas					
	1992	2000	2002	2004	2006	2008
NACIONAL						
Alimentaria	18,579,252	23,722,151	20,139,753	17,914,516	14,428,436	19,459,204
Capacidades	25,772,159	31,216,334	27,085,351	25,435,261	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	46,138,837	52,700,549	50,406,024	48,625,044	44,677,884	50,550,829
URBANO						
Alimentaria	6,800,734	7,498,833	7,062,099	7,091,168	4,994,866	7,228,650
Capacidades	10,510,336	12,105,587	10,696,819	10,696,819	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	23,140,886	26,202,029	25,656,394	25,656,394	23,625,620	27,172,966
RURAL						
Alimentaria	11,778,518	16,223,318	13,077,654	10,823,348	9,433,570	12,230,554
Capacidades	15,261,823	19,110,747	16,388,532	13,966,069	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	22,997,951	26,498,520	24,749,630	22,139,967	21,052,264	23,377,863

Fuente: Medición de la Pobreza. CONEVAL.

Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 199 (porcentaje de personas)



Se trata de cifras que ya han sido ampliamente comentadas pero sobre las que es necesario insistir para poner el acento en cómo, a partir de un cierto periodo, que serían los años de 2000 a 2002, se inicia un quiebre en los resultados de la política de combate a la pobreza: de haber venido en ascenso su disminución, comienza a estancarse en los periodos inmediatos a aquél, hasta llegar a producir resultados francamente decrecientes para el bienio 2006-2008 en el que la pobreza, en vez de disminuir, aumentó en casi seis millones de personas,[3] al pasar de 44.6 a 50.5 millones en tan solo dos años.[4] Así, si se considera con base en estimaciones de la población del INEGI, el incremento de la pobreza en esos dos años, 2006-2008, habría sido casi tres veces mayor al aumento de la población en el peiodo (13 vs 3.4%).

Como se observa, el aumento en el número de pobres a nivel nacional afectó tanto en el medio urbano como en el rural, habiendo sido en este último ámbito, proporcionalmente el doble de lo que se incrementó en las ciudades.

Es cierto que en la elevación de la pobreza en esa proporción influyeron factores como el alza inusitada del precio de los alimentos desde 2008, pero también lo es que el modelo adoptado para combatirla, que no ha tenido cambios sustantivos desde su implementación hace más de una década, ya se desgastó en la pertinencia que tuvo para avanzar en la consecución de ese fin, durante su primera fase de operación.

Por ello, resultan difícilmente sostenibles algunos argumentos que se esgrimen para explicar su aumento exponencial, tal como el de la crisis, cuyos efectos azotaron en efecto al país y las familias, aunque en realidad ésta impactó sobre todo a partir de 2009, estado aún por verse sus efectos en la evaluación que se haga de la pobreza para el bienio que corre a partir de ese año, y sobre cuyos resultados ya hay pronósticos poco optimistas de algunos estudiosos del tema. También resulta poco sólido el argumento de la declinación de las remesas como otro elemento detonante en el aumento de la pobreza, pues aunque éstas en efecto vienen a la baja, su descenso más significativo se dio a partir de 2009, habiendo tenido su pico principal en 2007, que forma parte del periodo evaluado. Eso por una parte, pero por otra, las remesas en sí, por su carácter exógeno, su volatilidad y carácter contingente, no debieran contemplarse como ingrediente de la política de combate a la pobreza.

Más recursos para combatir la pobreza, sin su correlato en resultados

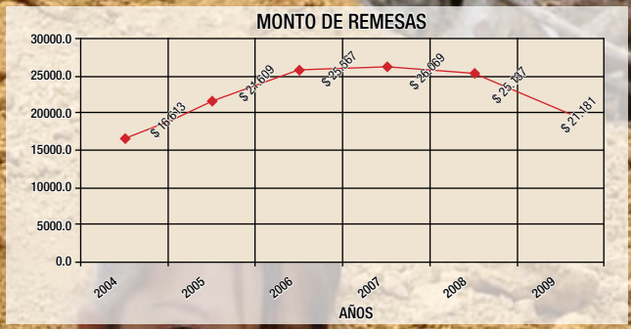
Ni siquiera las cuantiosas cantidades de recursos que se incrementaron para la política social en general y para el programa Oportunidades, en particular, fueron suficientes para evitar el desplome en los resultados, el cual ya se prefiguraba desde hace al menos seis años. En los siguientes gráficos se muestra el comportamiento de cada una de estas variables en los últimos años.

3 Conformados de la siguiente manera según la clasificación de la SEDESOL: 19.5, 7.3 y 23.8 millones respectivamente, en pobrezas alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

4 Sobre la base de una población total estimada en 106.8 Millones de mexicanos, de los cuales **52.6 millones calificarían como no pobres**, según las dos diferentes líneas de pobreza establecidas en términos monetarios por la metodología respectiva; líneas por lo demás dentro de las que, un peso de más o de menos en el ingreso, hace la diferencia para pertenecer a alguno de los dos subconjuntos.

Presupuesto(s) del Programa Oportunidades (miles de millones de pesos)		
2000	9,518	% de aumento
2002	17,004	78.6
2004	25,597	50.4
2006	35,006	36.8
2008	38,071	8.6

Fuente: SEDESOL



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

Se trata, en el caso de Oportunidades, de aumentos anuales en promedio de 35% en los últimos bienios comprendidos entre 2002 y 2008, los que sin embargo no se reflejan o no tienen relación alguna con los resultados en la pobreza, que creció de manera inversamente proporcional a los recursos destinados para combatirla; resultados que se muestran consistentes con la valoración de Gesoc respecto a este programa.

Es cierto como se aduce que el nivel de ingreso de las familias o que el Programa Oportunidades son sólo un indicador y una estrategia respectivamente, entre muchos otros, que se orientan al propósito de combatir la pobreza, y que más allá del aumento de la pobreza de las familias, hubo otros indicadores complementarios[5] que resultaron positivos para atemperarla, como los documentados en el propio informe del Coneval respecto a educación, salud, alimentación, seguridad social y calidad de las viviendas en los que, en efecto, se observan mejoras importantes en el bienio 2006-2008, para el 20% o el primer quintil de la población más pobre aunque, como ya se señalaba, muchos de los programas de política social, resultaron con un desempeño mediocre o francamente malo, como sería el caso del Seguro Popular de Salud.

Otros factores determinantes en el aumento de la pobreza

En realidad, las cifras a la alta se explican también por el comportamiento de la distribución del ingreso, que antes que mejorar, ha tendido hacia una mayor concentración en los dos deciles más altos de la población, y a empeorarla en los dos más bajos, como se desprende del coeficiente de Gini,[6] que se movió hacia más desigualdad en el bienio de referencia, según la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto en los Hogares para 2008,[7] dada a conocer casi de manera simultánea a las cifras de medición de la pobreza para el bienio 2006-2008. De esta situación dan cuenta los siguientes cuadros.

Coeficiente de Gini	
Año	índice
2000	0.480
2002	0.453
2004	0.455
2006	0.466
2008	0.458

Fuente: ENIGH, INEGI

Distribución del Ingreso por decil en diferentes períodos							
Deciles de hogares	Año				Variación %		
	2002	2004	2006	2008	2002-2004	2004-2006	2006-2008
I	5 411	5 600	6 651	6 116	3.5	18.8	-8.0
II	9 578	9 968	11 515	10 687	4.1	15.5	-7.2
III	12 816	13 457	15 159	14 393	5.0	12.7	-5.1
IV	16 171	16 853	18 904	17 975	4.2	12.2	-4.9
V	20 087	20 437	23 072	21 951	1.7	12.9	-4.9
VI	24 383	24 942	27 805	27 008	2.3	11.5	-2.9
VII	30 282	30 933	34 422	33 728	2.1	11.3	-2.0
VIII	38 786	39 395	43 311	42 850	1.6	9.9	-1.1
IX	53 683	54 541	59 072	59 182	1.6	8.3	0.2
X	116 531	122 599	133 078	133 048	5.2	8.5	-0.0
Total	**32 773**	**33 872**	**37 299**	**36 694**	**3.4**	**10.1**	**-1.6**

Fuente: INEGI

Se aprecia así un estancamiento notorio con tendencia a empeorar: para el primer quintil de la población o los dos primeros deciles se dio un incremento de 20% en el ingreso entre 2000 y 2006, mientras que en los años 2006-2008 ambos deciles resultaron afectados con un decremento de 7.5%.

Lo contrario ocurrió con el quinto quintil –la población de mayores ingresos– que si bien aumentó también su participación en el ingreso, lo hizo sólo en 10% en el periodo 2000-2006 (contra 20% del primer quintil); y aunque no tuvo incrementos significativos (sólo de 0.1%) entre 2006 y 2008, no sufrió afectaciones, a diferencia de primer quintil que disminuyó entre 7 y 8%.

5 El comportamiento de la pobreza por ingreso, se hace acompañar en el informe por otros indicadores en los que habría habido mejoras para enfatizar que la pobreza no puede medirse sólo por el ingreso: educación desglosada en 15 subindicadores; características de las viviendas, en seis subindicadores y seguridad social en cuatro subindicadores, entre otros. El problema es que se pretende hacer pasar al Seguro Popular como sinónimo de seguridad social, cuando está muy lejos de serlo, pues este último es un concepto mucho más amplio que lo que garantiza o pretende garantizar dicho seguro.

6 Mide el grado de igualdad en la distribución del ingreso. Si se dirige hacia cero indica mayor desigualdad; y mayor igualdad cuando va hacia el valor 1.

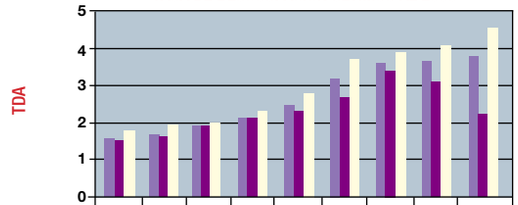
7 De hecho, al haberse presentado los resultados de la Encuesta y las cifras de la pobreza en el bienio, a tan solo algunos días de la celebración de los comicios de julio, surgieron no pocas opiniones en el sentido de que unos y otros habrían estado disponibles desde semanas atrás, y de que no se habrían dado a conocer para no incidir en los resultados electorales, lo que estaría en todo caso confirmando un uso político de la política social, como ya lo habían dejado entrever algunos estudios. (Véase al respecto Berumen, et.al. Op.Cit.).

Por lo tanto, y al margen de lo que ocurrió con los otros deciles –en los que de hecho hay también disminución en la participación hasta el octavo– el desplazamiento del coeficiente de Gini entre 2006 y 2008 de 0.466 a 0.458, refleja más desigualdad en la distribución, con la consecuente degradación del poder de compra de las familias. Por lo tanto, una mejora en la igualdad –así hubiese sido mínima– entre 2000-2004, se tornó en más inequidad en el bienio 2006-2008.

Y, por supuesto, el aumento en los niveles de pobreza se relacionó adicionalmente y de manera directa, con la pérdida neta de fuentes de ocupación en el periodo; y con los índices inflacionarios que resultaron por lo general superiores a los aumentos decretados al salario, con mermas importantes en el poder adquisitivo de las familias.

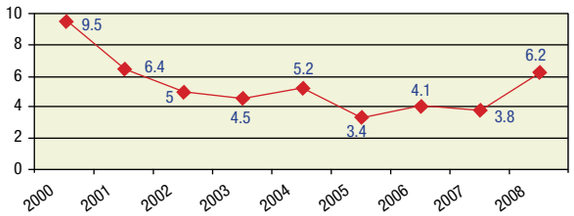
En cuanto al mercado laboral, no obstante que las Tasas de Desocupación Abierta (TDA) se dispararon sobre todo en 2009, al llegar a porcentajes del orden del 6% de la población ocupada, que no se veían desde hace más de dos décadas, lo cierto es que para el bienio 2006-2008 el índice se había ya más que duplicado (ENOE) con respecto a las tasas del año 2000; en tanto que las tasas de inflación (IPC) se situaron, por lo general, por encima de los incrementos salariales que promediaron sólo el 4% anual.

TASA DE DESOCUPACIÓN ÚLTIMOS AL 2008



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TDA	1.6	1.7	1.9	2.1	2.5	3.2	3.6	3.7	3.8
HOMBRES	1.5	1.6	1.9	2.1	2.3	2.7	3.4	3.1	2.2
MUJERES	1.8	1.9	2	2.3	2.8	3.7	3.9	4.1	4.6

IPC



Junto con la TDA, se conjugaron otros indicadores del mercado laboral que no contribuyeron a atemperar la pobreza, sino por el contrario, a agudizarla, como el de los trabajadores en la economía informal, cuyo porcentaje continuó oscilando en tasas del 27 al 30% de la población ocupada, en un rango de 11 a 12 millones de trabajadores; así como la pérdida neta de empleo en el periodo, de más de 350 mil fuentes de trabajo, a contrapelo de los compromisos gubernamentales para generar anualmente en promedio, 800 mil puestos laborales.

Incorporación de cambios en la metodología para medición de la pobreza

No obstante que desde 2004, año en el que se publicó la vigente Ley General de Desarrollo Social, disponía que la evaluación de la pobreza tendría que hacerse con un enfoque multifactorial, en el que el ingreso debiera ser tan sólo otro más de los elementos a considerar, (LGDS, 2004:Art. 36),[8] habrían de transcurrir casi seis años para que el Coneval anunciara formalmente, en diciembre de 2009, un cambio en la metodología para la evaluación de la pobreza, desde una perspectiva multidimensional que tome en cuenta lo señalado al respecto por dicho ordenamiento lo que permitirá *"…profundizar en el estudio de la pobreza, ya que además de medir los ingresos, se analiza*(rá)*n las carencias sociales desde una óptica de los derechos sociales… componentes* (que) *permitirán dar un seguimiento puntual de las carencias sociales y al bienestar económico de la población…*(y definir) *el tipo de atención que requiere cada grupo de población* (Coneval, 2009[b]).

Aunque en forma tardía,[9] resulta plausible que por fin se acate tal disposición con la emisión del nuevo método de medición, cuya innovación radica esencialmente en que ahora para que una persona califique en la categoría de pobre precisa, adicionalmente al requisito de mantenerse en un nivel de ingresos por debajo de alguna de las líneas de pobreza, que adolezca al menos de otra carencia social de las que se señalan en el artículo 36 del ordenamiento, diferente al de su renta.

Se trata sin duda de un paso en la dirección correcta, lo cual sin embargo encarece la categoría para ser considerado como pobre al exigir para ello más requisitos; lo delicado de ello sería en todo caso que, de llegar a abandonarse por completo la metodología anterior, habría el riesgo de perderse el análisis de comparabilidad de la pobreza en diferentes años, porque el nuevo método reduciría en automático el número de pobres en relación con el anterior, tal y como lo anunció el propio Coneval, al dar a conocer el nuevo sistema de medición, mismo que aplicado a las cifras obtenidas en el bienio 2006-2008, estaría eliminando de un plumazo el número de pobres en más de tres millones, para situarlos en sólo 47.2 millones en vez de los 50.6 que se obtuvieron con el método basado exclusivamente en el nivel de ingresos (Boltvinik, 2009). Con relación al nuevo método el investigador ha señalado:

> *… ahora pusieron muchos requisitos para ser pobre… Mientras más requisitos incorporen a la pobreza ésta tiende a ser menor… Aquí hay un truco…* (en cambio) *… Si se consideraran pobres a las personas que carecen de alguno de los ocho satisfactores sociales, la pobreza afectaría a 77.2 por ciento de la población…* (Boltvinik, 2009[a])

Y sobre todo previene sobre el riesgo potencial de que, bajo el pretexto de esta nueva medición que estaría arrojando un número menor de pobres, se pretendan disminuir los recursos presupuestales para su combate, pues es conforme a su número que los gobiernos de las entidades federativas participan de recursos para la instrumentación de esa política social.

Derivado de ese riesgo, de perderse comparabilidad o del posible uso al que la nueva metodología pudiera

8 En efecto, adicionalmente al ingreso corriente per capita, dispone que habrán de tomarse en cuenta otros elementos: rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación; la calidad y espacios de la vivienda y el grado de cohesión social.

9 De hecho el propio reglamento, contra lo exigido en los artículos transitorios del decreto de aprobación de ese ordenamiento surgió también con un desfasamiento de dos años, lo que había dado lugar a ambigüedad en temas como reglas de operación de los programas, o la forma de operar de los distintos entes a cuya creación da lugar su cuerpo normativo.

dar lugar para simular avances en el combate a la pobreza, sería entonces pertinente insistir en que de manera simultánea se siga trabajado con base en los dos métodos de medición, para que no ocurra lo que en su momento sucedió en materia de empleo cuando, para cumplir con la recomendación de la OCDE, se tuvo que abandonar la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) la que, siendo más rigurosa, introdujo distorsiones para la realización de comparaciones a lo largo de varios años. En especial para que a estos riesgos no se sume el que representa en cuanto a pérdida de información el nuevo método para el levantamiento del Censo de Población de este año el que, de acuerdo a varios investigadores, estaría dejando a la deriva información importante que tiene que ver precisamente con temas como distribución del ingreso y estructura del empleo (Murayama, 2010).

Hacia una reorientación del modelo en materia de política social

Los menguantes resultados de la política de combate a la pobreza, luego de haber cumplido hace ya algunos años su ciclo venturoso, obligan necesariamente a su profunda revisión y redireccionamiento para reencauzarla con clara intencionalidad al cumplimiento de sus fines originales, sin duda hoy más que vigentes, de cara a los impactos que la crisis económica traerá seguramente en las condiciones de pobreza y exclusión social en los años por venir.

Un primer paso –inaplazable por lo demás– para evitar discrecionalidad o uso político que con no poca frecuencia se ha hecho de ella, los magros resultados que arroja, pero sobre todo para garantizar que, en efecto, se constituya una auténtica política de Estado que privilegie derechos sociales sobre cualquier otro interés, radica en iniciar de inmediato un esfuerzo serio de reconstitución del entramado institucional en que se sustenta.

Y en un primerísimo lugar, en la actualización y adecuación de su marco constitucional y jurídico, que dé pie a políticas acordes con las características y modalidades con las que la pobreza se presenta en la ciudad y en el campo, y que ofrezca respuestas a fenómenos novedosos e insospechados hace algunos años, en su dimensión actual al menos, asociados a la pobreza, cuando se buscó por primera ocasión instituirla, como deber irrenunciable del Estado mexicano: la migración en gran escala; la miseria como campo fértil para el florecimiento del crimen organizado y de la economía informal; la involución que se registra en el mercado laboral, en especial por el déficit en puestos de calidad; las diferentes transiciones que ocurren en los terrenos demográfico, de la salud, la educación y en los paradigmas que en general experimentan diferentes estratos y sectores de la sociedad. Sobre todo por la necesidad que hoy se tiene de que la política social vaya de la mano con la de crecimiento de la economía y de la generación de oportunidades laborales, para recuperar el sentido ético del que ésta debiera estar revestida.

De ello hay ahora consciencia plena entre los principales actores políticos y sociales, especialmente entre los representantes populares en el Congreso de diferente signo ideológico, tal y como se refleja en la prioridad que parecen otorgar a la política social, como parte medular de la agenda legislativa. Habrá que concretar entonces, como muchos de ellos lo proponen, transformaciones serias en el marco jurídico en el que se soporta esa política, en múltiples asuntos entre los que resultan de máxima relevancia:

- La descentralización del gasto social y sus programas asociados.
- El establecimiento de reglas profesionales para la designación de los operadores en las entidades federativas, de las políticas públicas de carácter social.
- Establecer plena autonomía para Coneval, como instancia evaluadora de los programas sociales.
- Depuración de los diversos padrones de beneficiarios de los programas sociales, para arribar a la confección de un padrón nacional, que potencie los recursos destinados al combate a la pobreza y elimine duplicidades o exclusiones injustificadas.
- Una etiquetación nítida de los subejercicios presupuestales, con especial énfasis en los relativos a los programas sociales.
- Establecer las bases para el seguro de desempleo con carácter tripartito.
- Contemplar como una de las prioridades en la reforma del trabajo, la inermidad en que se encuentran los jornaleros agrícolas.

Se trata, en síntesis, a partir de una reingeniería del marco jurídico de la política social, de sedimentar bases sólidas para erradicar las visiones asistencialistas y filantrópicas que persisten en su instrumentación; asegurar el máximo de publicidad y transparencia a las inversiones que se canalicen para la lucha contra la pobreza, y dotarle de los instrumentos para mejorar su eficacia, eficiencia, desaparecer clientelismo y establecer una instancia creíble para la evaluación de resultados.

Referencias:

- CONEVAL, 2009. *Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*. En Evaluaciones Específicas de Desempeño.
- BERUMEN et. al. 2006. "Monitoreo de programas sociales en contextos electorales". CIESAS, COLMEX, FUNDAR y PROBABILÍSTICA.
- Gesoc, A. C., 2009. "índice de Desempeño de los Programas Federales evaluados en el ciclo 2008-2009". Gesoc, A. C., 2009.
- Este País, 2010. "*Desempeño de la Política Social*", enero-febrero.
- El Universal, 2010. *Los Guzmán Loera y titular de Sagarpa cobran subsidio*. 15 de febrero.
- El Universal, 2009. *Saquean Procampo durante 15 años*. 27 de julio.
- ENOE. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para diferentes periodos. INEGI.
- IPC. Índice de Precios al Consumidor para diferentes periodos. Banco de México.
- CONEVAL, 2009ª. Medición de la Pobreza.
- CONEVAL 2009ᵇ. Metodología Oficial para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Comunicado de Prensa, 10 de diciembre.
- LGDS, 2004. Ley General de Desarrollo Social.
- INEGI. Encuesta Nacional de Gasto-Ingreso en los Hogares, para diferentes periodos.
- Boltvinik, Julio 2009. Coneval: nuevo método de medición de pobreza I y II. La Jornada, 11 y 17 diciembre.
- Boltvinik, julio 2009ª. *Coneval y Evalúa D. F. ponen a discusión la concepción de los satisfactores mínimos*. En La Jornada 12 de diciembre. Entrevista.
- Murayama, Ciro 2010. Censo 2010: diez debilidades. El Universal. 14 de febrero.

Fermín Edgardo Rivas Prats*

Reforma **Política,** Reforma del **Estado** y **Poder Legislativo** en México

Los dos grandes procesos de rediseño del sistema político mexicano, que se han emprendido en México desde 2007 a la fecha, son el de Reforma del Estado y la llamada Reforma Política, propiciada por el titular del Ejecutivo federal al cierre de 2009, empero ¿cuál es el sentido de cuestionarse y eventualmente rediseñar las estructuras del Estado mexicano? Una probable respuesta se encamina al hecho de que ante la cada vez más visible pluralidad política en México se requiere de una reestructura de las instituciones de gobierno, primordialmente en dos sentidos: en cuanto al establecimiento de mecanismos que potencien la eficacia en la relación del Ejecutivo con el Congreso y en cuanto al fortalecimiento y creación de mecanismos que propicien una mayor y mejor vinculación con la ciudadanía.

*Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales del IBD.

Cada uno de los procesos enunciados arriba han creado su propia lectura del fenómeno y han creado también las propuestas de solución a estas dos cuestiones; en lo que sigue trataremos de analizar el alcance de las soluciones propuestas.

El cambio desde el Poder Legislativo

El 12 de abril de 2007 se publicó el decreto por el que se expide la Ley para la Reforma del Estado. Este instrumento normativo creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México, con la integración de los presidentes de las mesas directivas de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos cámaras y la participación de los representantes del Poder Ejecutivo federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales.

La Reforma del Estado materializó una serie de cambios y modificaciones estructurales en lo que a la Constitución se refiere y su impacto en leyes secundarias, con miras a replantear la organización y funcionamiento del Estado mexicano y su interacción con el ciudadano de carne y hueso, a partir de cinco temas básicos: 1. Régimen de Estado y de Gobierno; 2. Democracia y Sistema Electoral; 3. Federalismo; 4. Justicia y 5. Garantías Sociales.

Los resultados más a la vista de este proceso fueron la reforma electoral y la aparición de los juicios orales en nuestro país. La primera autoriza al IFE para organizar las elecciones estatales y establece que aparezca en la boleta electoral el distintivo de los partidos coaligados para que el elector decida el de su preferencia con la idea de determinar el respaldo real con que cuentan los partidos políticos coaligados. Los segundos buscan reducir la corrupción y revertir la tendencia actual, según la cual en casi 60% de los casos, el juez jamás conoce a la persona que va a sentenciar o que sentencia, lo que genera desconfianza ciudadana en el sistema de justicia.

A pesar de la cantidad y calidad de las propuestas presentadas en cada una de las mesas, el alcance de este proceso, depositado en el acercamiento y en el criterio del máximo consenso posible, fue más bien discreto en cuanto a sus resultados, pero contundente en cuanto a sus propósitos, pues trató de resolver una crisis política generada por la elección presidencial de 2006, la más competida y, en consecuencia, cuestionada elección en México. Y es que cuando surge una crisis de legitimidad, ésta sólo puede ser resuelta o bien por la vía revolucionaria, que concluye con el pacto de una nueva Constitución o bien por la de la Reforma del Estado, que busca realizar cambios a la normatividad vigente para resolver esa crisis por la vía institucional.

Ello explica que subsista, como una necesidad real, la discusión sobre la llamada Reforma Política que principalmente concentra temas referidos a la interacción entre poderes en dos niveles: entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo con el Poder Judicial y algunos criterios de organización interna del Poder Legislativo.

En todo caso, un elemento insoslayable de ese proceso de Reforma del Estado fue la creación de la misma CENCA, precedente importante para la construcción de acercamientos y consensos entre fuerzas políticas representadas al interior del Congreso General. Y es que por su dimensión y características, la CENCA representó "un procedimiento, interno y provisional, que el Congreso mexicano adicionó al proceso legislativo ordinario a fin de crear un espacio previo al proceso mismo, que permitiera la negociación abierta y normada entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso a fin de construir el mayor grado de consenso posible respecto de una serie de cambios y modificaciones estructurales en lo que a la Constitución se refiere y su impacto en leyes secundarias, con miras a replantear la organización y funcionamiento del Estado mexicano y su interacción con el ciudadano de carne y hueso".[1]

El antecedente es importante, en principio, porque asumió un tipo de organización y funcionamiento legislativo que evitó el rezago legislativo, adelantando la negociación a la presentación en el pleno de propuestas y dinamizó el flujo del Constituyente Permanente: esto significa que las propuestas procesadas de acuerdo con el mecanismo del "mayor consenso posible" tomaran la fuerza y llegaran consensadas al inicio del proceso legislativo ordinario. Una vez que fueron turnadas, las comisiones validaron la negociación y consenso previo y se aprobaron y publicaron sin la menor complicación, a pesar de implicar reformas constitucionales.

El cambio desde el Poder Ejecutivo

Por su parte, el 15 de diciembre de 2009, el Ejecutivo federal envió al pleno del Senado de la República la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su análisis, valoración y dictamen correspondiente. La iniciativa aborda nueve temas que buscan replantear el arreglo institucional actual. Estos temas son los siguientes:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última.
3. Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
4. Incrementar el porcentaje mínimo de votación, para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
6. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.

1 Rivas Prats, F. E. "El fortalecimiento del Poder Legislativo en el marco de la Reforma del Estado." en Pluralidad y Consenso Año 1 | Núm. 1 | Septiembre 2007 pp. 38-4. p. 38.

8. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.
9. Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

La iniciativa presentada se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, y desde entonces es parte de la agenda legislativa del Senado.

Propósito del cambio

Ahora bien, por lo pronto el reto del rediseño del sistema político mexicano consiste en materializar el Estado ante los ojos del ciudadano, traducir sus procedimientos y construir puentes visibles, comprensibles y compatibles con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Ello es urgente, toda vez que "la idea del Estado es tan basta, más aún, tan abstracta, que nunca se puede tener de él una experiencia de conjunto, ni una experiencia concreta; todo lo que [de él] se experimenta, en la práctica, son los impuestos que hay que pagar, las multas de estacionamiento, más un sentimiento general de obligación social, de deber, cuyos límites con la moral propiamente dicha permanecen indeterminados".[2]

Un reto que ha de ser asumido y concretado a través de rediseñar y, eventualmente, construir espacios de interacción de las instituciones públicas con la demanda ciudadana y erigir, ante la idea schumpetereana según la cual "la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites en competencia entre sí por la obtención del voto del pueblo";[3] una democracia no sólo entendida como régimen de gobierno sino como mecanismo, como método, y como procedimiento de la toma de decisiones públicas en la que toman parte los públicos afectados. Se abre pues la oportunidad de descentrar el poder público en favor de "una multitud de individuos, grupos, asociaciones y organizaciones";[4] de reformar el Estado mexicano con base en el ciudadano, los ciudadanos... la sociedad, este es el reto y ésta la oportunidad.

La idea doctrinaria y primordial del Estado moderno lo concibe como la unión de territorio, población, y marco jurídico y éstos se predican como elementos constitutivos del Estado; sin embargo, una idea reduccionista del Estado la asocia a su mera dimensión formal. Esta escuela identifica al Estado con el marco jurídico, ya que a partir de la Constitución el Estado define la organización, funcionamiento e interacción de sus instituciones. Pero esta definición ha mostrado generar problemas de gobernabilidad pues no considera la demanda ciudadana, misma que, huelga decirlo, no está contenida en ningún ordenamiento jurídico.

Luego del establecimiento del sistema de partido único, en México funcionó un sistema político de un solo bloque, que prefería y asumió una tendencia formal: simplemente se cumplía con la ley pero no necesariamente con la demanda ciudadana. En un sistema tal, la hegemonía se expresaba en mayorías legislativas y no existía diferendo con peso que fuera capaz de construir un rumbo diferente para el país. Se llegó a comentar por algún teórico de la Ciencia Política que México era la dictadura perfecta: se cumplía con un marco jurídico pero no necesariamente se expresaban y reconocían todas las voces presentes de la sociedad.

Esta concepción formalista del Estado generó graves problemas de equilibrio entre las funciones del Estado y la demanda social acumulada y, en consecuencia, acumuló problemas de ineficacia del gobierno:[5] fue la representación más cercana a una democracia sin ciudadanos. Un problema nuclear de las democracias sin ciudadanos es que hacen reposar su perdurabilidad en el cascarón hueco de la formalidad, en un estado de cosas tal las formas son cubiertas y cumplidas a costo de la inconformidad, la insatisfacción o la indiferencia ciudadana. Ésta es la concepción que está agotada el día de hoy.

Tiempo y Gobernabilidad como dirección del cambio

Para tener una dirección concreta que prive sobre la necesidad de un replanteamiento del sistema político, añadiremos a los tres mencionados arriba un elemento constitutivo más del Estado: el tiempo. Y es que el tiempo problematiza, confronta y complejiza la interacción de los elementos anteriores en la medida en que el Estado quiere asegurar su permanencia y duración y, para ello, se buscan estrategias para asegurarla, pero el reto de asegurar la preeminencia del sistema de reglas de interacción y cohesión de una sociedad surge ante la pregunta por la legitimidad.

Y es que ante la escuela que concibe al Estado solamente desde su aspecto formal se erige la escuela material que no sustituye a la primera, antes bien, la complementa. Esta línea de reflexión cuestiona sobre las condiciones materiales del Estado y sus instituciones públicas, ponderando el papel de la legitimidad y reconociendo la cadena de efectos que ésta puede detonar, como por ejemplo la participación ciudadana y el tema de la calidad democrática.

Generalmente, la legitimidad se ha definido como la valoración que hace el ciudadano sobre las instituciones públicas, ajustándose a un criterio de calidad, justicia, equidad. En este sentido, la legitimidad se distingue claramente de la legalidad en tanto que ésta última no se auto refiere a sí misma, sino que, por el contrario, está depositada sobre el cuestionamiento y la voz ciudadana; mientras la legalidad es propia del ámbito del objeto, la legitimidad pertenece al ámbito del sujeto y es el juicio del sujeto que evalúa y que valora lo único que puede ofrecer y garantizar la duración, la estabilidad y la calidad del Estado.

Partiendo del supuesto de que el tiempo o la duración del Estado es la variable independiente, podemos analizar a algunos autores que han identificado erróneamente la legalidad con la legitimidad. Norberto Bobbio, en su pequeño ensayo *Estado, Gobierno y Sociedad*,

2 Veyne, P. "El individuo herido en el corazón por el poder público" en Veyne, *et all. Sobre el Individuo*. Trad. Irene Agoff. Paidós, Barcelona, 1990; 152pp. p. 20
3 *Cfr.* Schumpeter, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen et Unwin, 1987. Apud. Fernández Santillán, José. "Democracia contra gobierno de élite" en Calva, José Luis (comp.) *Democracia y Gobernabilidad*. México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2007. Volumen 15, 276pp. p. 59.
4 *Ibidem*
5 Es necesario señalar que aquí se emplea el término "gobierno" en su aplicación genérica en que se opone a "sociedad" y no en su segmentación parcial según la cual designa las funciones del poder ejecutivo.

nos plantea que hay dos escuelas sobre la legitimidad; 1) La formal, que se cuestiona si la acción del gobierno está normada en la ley y, si es así, se dice que es legítima y 2) La material, que se identifica con la justicia de la acción gubernamental.

La simultaneidad de dos concepciones de "legitimidad" es un error porque, por definición, no pueden existir dos explicaciones opuestas de un mismo objeto o fenómeno del mundo; pero, si esto es así ¿qué lo explica? ¿qué lo hace posible? una respuesta a la mano es el uso que se ha hecho de la "reificación discursiva" sobre el concepto de "legitimidad".

"Reificación discursiva" es un término que explica A. Giddens en *La constitución de la sociedad*, referido a "formas de discurso que consideran –objetivamente dadas– esas propiedades tal como si fueran fenómenos naturales. O sea, –añade el autor– un discurso reificado denota la *facticidad* con la que fenómenos sociales enfrentan a actores individuales, con lo que se desconoce que aquéllos son en verdad producidos y reproducidos por un obrar humano. El *modo reificado* se debe considerar una forma o estilo de discurso en que las propiedades de sistemas sociales se miran como si poseyeran la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza".[6]

Así, desde la perspectiva de la reificación discursiva, la escuela formal cae en la falacia de pensar naturalmente el orden jurídico sin atender que la legitimidad es un orden producido y reproducido por el hombre, en todo caso, el ciudadano que valora. Ello muestra la insolvencia de la escuela formal ya que no todo lo legítimo es legal ni todo lo legal es legítimo.

Queda sustentada y vindicada en estas líneas la escuela material de la legitimidad, ya que ésta es una cuestión que no recae sólo en las instituciones sino también, y fundamentalmente, en el ciudadano.

Así pues, puede decirse que la gobernabilidad existe desde la legalidad, pero su causa principal es la legitimidad: Estado y *eficacia hacia (y para con) la sociedad* son las coordenadas que permiten pensar el Estado democrático, un tipo de estado que asume la democracia no como ideal inalcanzable sino como un método y procedimiento palpable ante los ojos del ciudadano: redefinir, replantear y rediseñar el objeto estatal a la imagen y medida del sujeto, que evalúa y participa y se convierte en corresponsable del futuro de su país y su futuro mismo, es el gran reto de un rediseño cualquiera del sistema político mexicano.

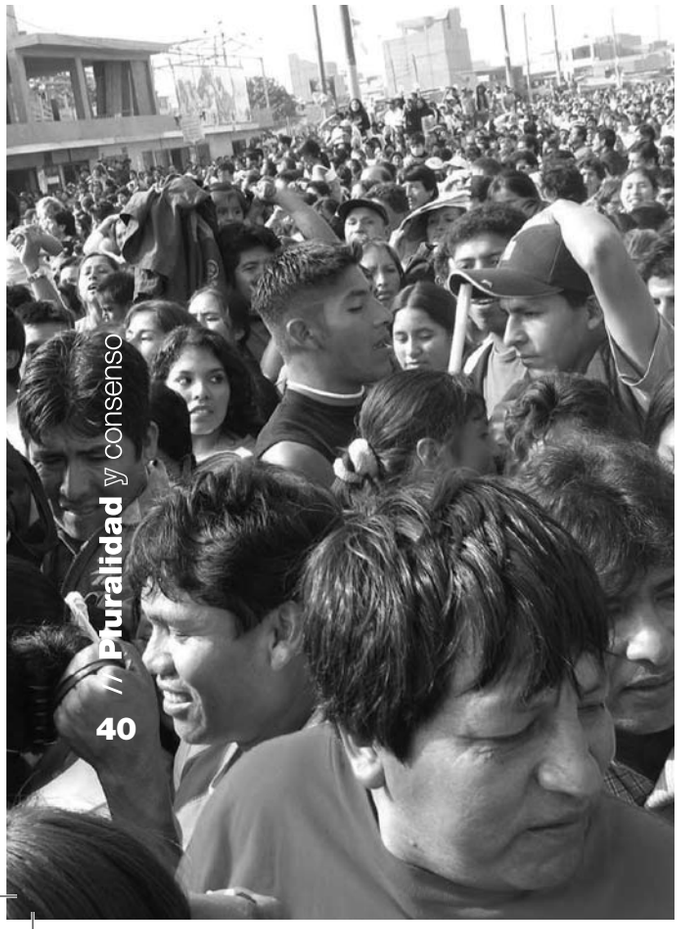
6 *Cfr.* A. Giddens. *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp. p. 210.

¿Producción, reproducción o replanteamiento del Estado?

Existen dos puntos de partida para emprender un rediseño institucional: o bien se parte de la realidad que se quiere modificar y se emprende un proceso de cambio gradual hacia delante, o bien, se anticipa lo que se quiere construir adelante y se buscan esquemas deseables desde la construcción de un tipo ideal de carácter empírico y asequible. El dilema de un replanteamiento del sistema político trata sobre las condiciones de producción, reproducción o replanteamiento de las instituciones del Estado mexicano y las cuestiona, ya sea por la vía formalista de la legalidad o replanteando las condiciones para su funcionamiento, incluyendo la presencia de los ciudadanos y la sociedad al interior de las instituciones.

En este sentido, la producción y reproducción de las estructuras o instituciones permiten por sí mismas plantear un cambio de ruta, un replanteamiento conducido hacia el empoderamiento ciudadano, pero el debate es analizar la dirección que esta reproducción de estructuras toma: hacia el objeto o hacia el sujeto.

Existen dos planteamientos para definir la reforma del sistema político cuya estructura y distancia se distingue sólo analíticamente.



Cuadro 1. **Modelos del Estado según su centro**

Centro: Objeto	Centro: Sujeto
Causa principal: Marco Jurídico (Constitución).	Causa principal: Duración como eficacia.
Efecto principal: Instituciones, sistema político, relación entre poderes.	Efecto principal: Legitimidad colocada en la población.
Contexto causal: Población, tiempo, elecciones poco competidas.	Contexto causal: Territorio, construcción de ciudadanía, sociedad integrada como una red viva.
Efectos secundarios: Delimitación del territorio o Estado Nación; establecimiento de una legalidad que norma la interacción de Estados.	Efectos secundarios: Marco jurídico, construcción de instituciones, concepción del sistema político y relación entre poderes, asumiendo que el centro es el ciudadano, sus demandas, satisfacción y su percepción acerca de la calidad de las estructuras.

El cuadro 1 muestra el contraste del planteamiento y la discusión del rediseño del sistema político y su conexión e inclusión en la sociedad desde sus condiciones de producción y reproducción de estructuras: la del objeto o la del sujeto. Toda vez que el análisis nos conduce a la valoración del sujeto y la sociedad en su conjunto, la discusión ahora es cómo dar voz al ciudadano, cómo tomar en cuenta a la sociedad a través de las instituciones y en procedimientos concretos: la respuesta se dirige al Poder Legislativo.

Representación política y Poder Legislativo

Existe una conexión entre legitimidad y soberanía popular. L. Ferrajolli explica en su obra *Derechos y garantías: el poder del más débil*, cómo la soberanía es representada por la clase política y se encuentra dentro del orden legal. Observa también que la soberanía del Estado moderno no es soberana, sino que al estar sujeta a la ley tiene limitaciones que refieren al contacto entre élites en el poder político.

Una puerta de salida al laberinto de la contradicción de la soberanía planteada por Ferrajolli la constituye la misma cuestión de la legitimidad, pues funciona como una herramienta para que la ciudadanía tenga participación en la toma de decisiones públicas que le competen y le afectan, y permite la construcción de estructuras institucionales que permitan la vinculación del poder público con el sentir ciudadano y sus demandas; perseverando en este último sentido advertimos que la producción normativa es susceptible de funcionar con dos propósitos: legislar para mejorar las leyes o legislar para resolver o encausar anhelos, demandas y problemáticas sociales de una sociedad plural. Legislar para mejorar las leyes conduce a conservar el *status quo* de la formalidad; legislar para la sociedad es concebir al órgano legislativo como un sistema abierto al entorno social y llegar al ideal funcional y práctico de la institución legislativa, que puede resolver y construir el fenómeno de la legitimidad y la gobernabilidad en México.

¿Qué procedimiento es necesario implementar para una concreción tal? Enunciaré dos niveles de propuestas hacia el interior y hacia el exterior del poder legislativo, para lo cual se retomarán algunas propuestas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, las propias del Ejecutivo federal y otras que apenas se escriben aquí.

Al interior del órgano legislativo es necesario fortalecer y crear mecanismos que apoyen y afiancen una composición plural de su composición y doten de mayor rapidez el tratamiento, negociación y acuerdos inherentes al proceso legislativo; fortalecimiento de las comisiones ordinarias y de investigación para ejercer de mejor manera el control sobre el Plan Nacional de Desarrollo; crear una interacción regional de los poderes legislativos, a efecto de plantear soluciones conjuntas y con enfoque metropolitano a problemáticas comunes; legislar en materia de agenda legislativa, prospectiva que sea sensible a las necesidades de la sociedad; plantear la creación de una sola comisión, análoga a la CENCA, que permita y facilite la construcción de consensos y el trabajo en conferencia; adicionar los estudios de impacto a la integración de los dictámenes legislativos; establecer un registro de iniciativas y un código alfanumérico de seguimiento de la misma en su trayecto por el proceso legislativo ordinario para facilitar la transparencia funcional.

Hacia el exterior del órgano legislativo las propuestas que se han manejado son de carácter más discreto, concretamente se han manejado las siguientes: reconocer las candidaturas independientes; dar viabilidad a las iniciativas ciudadanas y añadimos ahora el establecimiento de una encuesta nacional de prioridades que se aplicaría en todo el país y sus resultados podrían ser un insumo a considerar en la integración de la agenda legislativa del Congreso, los congresos locales y el encuentro metropolitano de congresos locales.

Empoderar al ciudadano es empoderar la sociedad, empero ésta es una demanda que si bien surge desde abajo, debe ser compartida también por una clase política sensible a la sociedad que representa; con este proceso de reforma política y con la participación plural de diversas voces desde la academia y la política es comprensible que más de uno esté pensando el día de hoy que tal vez haya llegado en México la hora de la sociedad.

Dr. Luis Mendoza Cruz*
Mario Campos Mota **

La pregunta parlamentaria: ¿Regulación o Reforma?

*Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública en el IBD.
**Investigador en la DGEL: Política y Administración Pública, del IBD.

Abstract

A raíz de las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales de 2008 que sustentaron el nuevo formato para el Informe Presidencial, los senadores y diputados de esta LXI Legislatura tuvieron ocasión, como lo habían hecho los de la LX, de formular observaciones, cuestionamientos y solicitudes de información complementaria al titular del Ejecutivo, con base en la pregunta parlamentaria, figura que se constituyó en parte central de esa reforma; en esta oportunidad, con motivo del tercer Informe de Gobierno.

En lo que toca a las preguntas formuladas por senadores de diferentes fracciones y a las respuestas obtenidas, resultó evidente a la luz del análisis de unas y otras, que aquel instrumento constitucional no ha logrado aprovecharse en todo su potencial para avanzar en los objetivos que se propuso: abonar en una efectiva rendición de cuentas; fortalecer la cooperación y comunicación entre poderes, y fungir como efectivo mecanismo de control de los actos del Ejecutivo por parte del Congreso y, sobre todo, su utilidad relativa, a menos que sea complementado con otros mecanismos pendientes de diseño e implementación.

La razón principal radica en que hasta hoy la pregunta parlamentaria no ha logrado reglamentarse en la legislación secundaria y, derivado de ello, en el hecho de que los acuerdos parlamentarios emitidos para suplir, aún provisionalmente ese vacío jurídico, no sólo han resultado insuficientemente funcionales para una implementación adecuada de esa figura sino, incluso, inconsistentes con el espíritu de la reforma. A ello se debe que buena parte de las preguntas y las respuestas continúen reproduciendo, en los hechos, prácticas añejas que buscaban desterrarse: información sesgada o incompleta, opacidad, comunicación deficiente y obstaculización de acuerdos.

Puede señalarse, en síntesis, que los resultados hasta hoy logrados desde la vigencia de esas reformas constitucionales, están lejos de corresponder a los esfuerzos que posibilitaron el consenso para garantizar rango constitucional a la pregunta parlamentaria y apartados todavía de los fines que con ello se pretendía. En los siguientes apartados se da cuenta sucinta de ello.

Planteamiento General

A año y medio de vigencia las reformas a los artículos 69 y 93 constitucionales publicadas en agosto de 2008, que dieran lugar a un cambio sustancial en el formato del Informe Presidencial, y a la incorporación de la pregunta parlamentaria en la Carta Magna como parte esencial de esa reforma, no ha concluido aún la reglamentación de tales disposiciones en las leyes secundarias. Ello no obstante que, con su aprobación, también se sancionaron preceptos transitorios con emplazamientos definidos para ello.

Por otro lado, la normatividad emitida con base en acuerdos parlamentarios para cubrir ese vacío, no ha resultado la más idónea para la rendición de cuentas en su vertiente de pregunta parlamentaria, lo cual ha obstaculizado la implementación de dicha figura. Derivado de ello, todo apunta a que el nuevo formato para el Informe, tampoco ha resultado en sí suficientemente satisfactorio ni ha rendido los frutos esperados. Es al menos en ese sentido que comienzan a manifestarse algunas voces, dentro del propio Congreso[1] incluso, que estarían en favor de una revisión rigurosa de dicha reforma para reencauzarla mediante las adecuaciones pertinentes hacia el logro de los objetivos que se propuso, bien mediante otra enmienda constitucional o, en su caso, a partir del diseño de mecanismos adicionales que aseguren reglas claras para dar voz al titular del Ejecutivo federal ante el Pleno del Poder Legislativo.

Lo cierto es que hasta hoy han quedado inconclusos los esfuerzos para adecuar algunos ordenamientos relacionados, en particular la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque el Senado aprobó adecuaciones a esa norma alineadas a la reforma constitucional, la minuta sigue estancada en la colegisladora. Fue lo inacabado del proceso lo que llevó otra vez a desahogar la pregunta parlamentaria a partir de acuerdos que en esencia retomaron los contenidos de los que con ese fin se habían expedido en 2008 y, al igual que estos, alteraron el procedimiento dado constitucionalmente para ello.

Por otro lado, cabe señalar también que el cumplimiento cabal de los propósitos ulteriores de la reforma constitucional entrañaría implícitamente adecuaciones jurídicas adicionales a otros ordenamientos, igualmente pendientes de realizarse, que pudieran dar pauta o ser la base para sustanciar responsabilidades políticas en caso de detección de omisiones graves, serio incumplimiento de metas, desapego a la verdad o falseamiento en la información proporcionada al Congreso.

Es de presumirse que por estas insuficiencias normativas, pero también debido a falta de rigor de los diferentes grupos parlamentarios al formular parte importante de las preguntas que las respuestas obtenidas no hayan resultado de la calidad y suficiencia esperadas y, por lo tanto, que ese instrumento diseñado para un mejor escrutinio y transparencia no esté cumpliendo con sus fines (Campos, 2009).

Las disposiciones básicas de la normatividad supletoria

Fueron tres los acuerdos parlamentarios del Senado[2] con los que se buscó sustanciar el procedimiento de la pregunta parlamentaria. Entre éstos y el esquema prescrito constitucionalmente hay ciertas inconsistencias entre las que destacan:

- Mientras que en lo establecido en el segundo párrafo del artículo 69 constitucional sobre el nuevo formato del Informe se señala como orden de secuencia en las etapas su presentación por escrito, la solicitud al Ejecutivo de ampliación de la información mediante preguntas parlamentarias y la convocatoria a sus representantes para que rindan informes bajo protesta de decir verdad, los acuerdos permitieron adelantar las comparecencias, aún antes de que se hubiesen formulado las preguntas parlamentarias.
- El penúltimo párrafo del artículo 93 constitucional emplaza al Ejecutivo a responder en un periodo no mayor a 15 días naturales, en tanto que el acuerdo del 3 de septiembre dicta que "… *a partir de la notificación* (de la Mesa Directiva al Ejecutivo, del Acuerdo aprobado por el pleno de

1 Véase por ejemplo la Agenda Legislativa propuesta por el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados para el Segundo Período Ordinario del Primer Año de esta Legislatura: "… *Impulsaremos la restitución de la obligación del Ejecutivo de presentar personalmente su informe ante el Congreso…*" (La Jornada, 2010).

2 El del 3 de septiembre de 2009 que establece normas para el análisis del Informe, las comparecencias y la formulación de preguntas; el del 7 de octubre que recoge las preguntas de los grupos parlamentarios; y el del 4 de septiembre de 2008 –aún vigente– en la misma materia, que sirve como referente a los anteriores.

las preguntas parlamentarias) *el Presidente de la República contará con 20 días naturales para enviar las respuestas…*"

Al margen del diferendo en los plazos e, incluso de una demora adicional de cinco días con que fueron remitidas las respuestas, lo que interesa enfatizar es que con el trastrocamiento en las fases del proceso, se perdió la oportunidad de un genuino intercambio entre representantes del Ejecutivo y los legisladores, no sólo para atender a las preguntas que se les formulan en las sesiones ante comisiones, o ante el pleno, sino también respecto a preguntas parlamentarias muy puntuales que, de acuerdo con la Constitución, debieran haber sido hechas con antelación a sus presentaciones.

Éstas se confeccionaron en realidad una vez que acudieron los convocados y aunque los legisladores conservan la potestad de citarlos cuantas veces se requiera, lo cierto es que la alteración al procedimiento constitucional ha desfigurado los propósitos que se perseguían con la reforma: avanzar en la rendición de cuentas, en transparencia de las actividades del gobierno y en una mayor cooperación entre poderes.

Por otro lado, llama la atención otra porción de los acuerdos supletorios que por igual dificultó que la labor de escrutinio se desahogara de mejor manera: la norma que por un lado empoderó a los grupos parlamentarios para la formulación de las preguntas parlamentarias[3] a través de la Junta de Coordinación Política (JPC), pero que no les facultó para el análisis de las respuestas del Ejecutivo. Esta potestad se confirió, según el acuerdo, a las comisiones[4] de la Cámara por medio de la Mesa Directiva (MD), en tanto que a la JCP se le habilitó tan solo para su conocimiento y, a través de ella, a las fracciones políticas de donde originalmente habían surgido las preguntas.

Sin que esto llegue a constituir una antinomia jurídica, sí representa una inconsistencia, pues son los grupos parlamentarios los que mejor podrían valorar si las respuestas del Ejecutivo resultaban pertinentes y acordes a la luz de sus planteamientos, o si por el contrario no lo eran; eventualidad de la que podría derivar la necesidad de demandar información adicional, más comparecencias a través de la MD y, en su caso, extrañamientos al titular del Ejecutivo.

Aunque ciertamente las comisiones disponen de más elementos para el examen y análisis de las respuestas, tal tarea en realidad resulta parte fundamental de su trabajo sustantivo y cotidiano, pues como órganos del Senado cuentan con la facultad de citar en cualquier momento, y no necesaria o únicamente con motivo del Informe, a los representantes del Ejecutivo. Sin embargo es entendible, dada su propia pluralidad, que se dificulten a su interior posicionamientos consensados ante respuestas omisas, sesgadas o insatisfactorias, en comparación con posibles posturas unificadas partidarias que pudiesen provenir de los grupos parlamentarios.

Tal inconsistencia propiciada por los acuerdos no resulta menor aunque lo parezca. Ahí radica parte del desencuentro que subsiste entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en torno al Informe Presidencial, aún dentro de su nueva modalidad. De ello se deriva el incumplimiento o el logro parcial de los objetivos que se buscaron con la reforma, a lo cual también abonó la perturbación de las fases para la sustanciación del procedimiento de la pregunta parlamentaria.

Ambos factores incidieron en los niveles de calidad de las respuestas enviadas por el Ejecutivo al Congreso e, incluso, en algunas deficiencias en la formulación de buena parte de las preguntas, pero sobre todo en el proceso inconcluso de lo que entraña la pregunta parlamentaria, que no debe ni puede finalizar con la remisión de aquéllas a las comisiones de trabajo, sino en las consecuencias a las que ello pudiera dar lugar una vez examinadas.

Está pues el riesgo de que se reproduzca lo que ya había acontecido en el anterior ejercicio legislativo. En aquella ocasión, pese a la disposición en los acuerdos respectivos para que las comisiones una vez analizadas las respuestas[5] presentaran a la consideración del pleno las conclusiones de su análisis y examen, tal evento no ocurrió, al parecer. Al no haberse sustanciado esta parte del proceso, se imposibilitó la realización de observaciones, demanda de más comparecencias o imputaciones de responsabilidad política, lo que constituía sin duda uno de los objetivos implícitos de la reforma.

Es de señalarse, sin embargo, que al no estar esto último reglamentado, continúa como otra asignatura pendiente del Congreso para abonar en este terreno, en uno de los atributos de los que debe estar revestida toda norma jurídica: el de la eficacia, consistente en el aseguramiento cabal de sus fines por parte de los sujetos obligados (Atienza, 1989). Eso puede suceder también en este nuevo ejercicio, por no haberse concluido las reformas jurídicas relacionadas con la pregunta parlamentaria.[6]

3 Así se establece en el numeral 1 del punto SEPTIMO del acuerdo referido: "… *La atribución de formular preguntas parlamentarias… corresponde exclusivamente al pleno,* ***conforme a las propuestas de los Grupos parlamentarios*** (subrayados nuestros).

4 En el propio acuerdo en el numeral 7 del mismo punto se señala que "… *el Presidente de la Mesa Directiva…* ***instruirá el turno de cada respuesta a la comisión o comisiones*** *de trabajo con las que encuentre vinculación en razón de la materia,* ***para su correspondiente análisis y valoración,*** *así como* ***a la Junta de Coordinación Política para su debido conocimiento…"*** (subrayados nuestros).

5 Señalan los numerales 8 y 9 del punto SEPTIMO del ACUERDO de la JCP del 4 de setiembre de 2008 que "… *Las comisiones a quienes se hayan turnado las respuestas del Presidente de la República, se reunirán para deliberar en torno a su análisis y valoración y producirán un acuerdo de conclusiones en el que se pronuncien sobre las respuestas del Presidente de la República… las conclusiones…. se someterán a consideración del Pleno del Senado. Las comisiones remitirán las conclusiones a la Mesa Directiva para su inclusión en el orden del día,* ***así como a la Junta de Coordinación Política para su conocimiento.*** (subrayados nuestros para destacar nuevamente el papel marginal que se autoasigna también en esta etapa la JCP y por lo tanto a los grupos parlamentarios).

6 "…En especial, las Leyes del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Transparencia de la Administración Pública Federal; y el Código Penal Federal…" Eventualmente, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Véase **Campos**, Op. Cit.

Algunas consideraciones sobre las preguntas y las respuestas

Hasta el momento se ha cumplido sólo de manera más o menos satisfactoria con las formalidades de los acuerdos de la JCP para la implementación de la pregunta parlamentaria: se emitieron éstos en tiempo y forma; se formularon y consensaron las preguntas en los grupos parlamentarios; se aprobaron por el pleno; se divulgaron mediante los medios prescritos; se remitieron al titular del Ejecutivo a través de la MD; fueron respondidas y remitidas las respuestas a la MD; se dio cuenta de ellas a las comisiones para su análisis y a la JCP para su conocimiento, y se difundieron las respuestas conforme a lo previsto.

Queda pendiente, sin embargo, que las comisiones se aboquen a analizar las respuestas y la elaboración de las conclusiones en torno a ellas, para su aprobación por el pleno. Aún así, en algunas de aquellas fases se han detectado insuficiencias y desafección a algunos de los contenidos normativos, señaladamente en la de formulación de preguntas y en la de respuesta a ellas; elementos que no abonan para una adecuada fluidez y entendimiento entre poderes, lo que en la práctica reproduce vicios añejos del formato anterior, sólo que ahora de manera escrita: la impugnación al titular del Ejecutivo o a sus representantes; cuestionamientos ajenos al Informe sobre lo que querían los legisladores o como querían, respondiéndoles por lo general con similares imprecisiones y ambigüedades o de plano sin contestarles por más puntuales que fueran las preguntas, en un intercambio simulado, poco constructivo y sin mayores efectos en transparencia y rendición de cuentas.

Guardando las proporciones, ello sigue ocurriendo, en parte por las insuficiencias que se señalan. Queda la percepción de que tanto los legisladores como el Ejecutivo han desaprovechado otra oportunidad para potenciar en su valor las posibilidades que brinda la pregunta parlamentaria; aquéllos porque no han concluido el proceso legislativo para su reglamentación, porque no han enriquecido la reforma para que el Presidente recupere voz y presencia en el Congreso o, incluso, por cierta desafección a la normatividad supletoria para el planteamiento de parte de las preguntas; y el Ejecutivo porque, al amparo de esos vacíos, responde también sin el debido rigor y concreción a los observaciones. En los siguientes subapartados se exponen algunos elementos relevantes en los que se sustentan estas afirmaciones.

a) En relación con las preguntas

Señala el Acuerdo de la JCP del 3 de septiembre que fue aprobado por el pleno, en el numeral 2 de su punto Séptimo que:

> *… Las preguntas se formularán por escrito,* ***en términos claros y precisos y versarán sobre los contenidos del tercer informe o, en su caso, sobre las omisiones*** *del mismo que el Senado considere relevantes. Los Grupos Parlamentarios* ***las formularán evitando las preguntas múltiples, de manera que por cada uno de los espacios que les correspondan en el cupo al que tengan derecho formulen una sola pregunta****… (Subrayados nuestros).*

Aunque esta disposición pudiera parecer algo rígida para obtener la información adicional deseada de parte de los grupos parlamentarios, todas las fracciones, unas más, otras menos, incurrieron en falta de claridad y concreción en la elaboración de algunas preguntas o en planteamientos no vinculados directamente con el informe. La fracción que más se apegó a la concisión en sus planteamientos fue la de Acción Nacional, si bien por el tipo de preguntas formuladas, habría de su parte un reconocimiento implícito de que el estado de la administración pública en el ejercicio es aceptable de acuerdo con el Informe, pues no presenta cuestionamientos serios sobre insuficiencias, omisiones, programas inconclusos o desviación de metas.

Las fracciones opositoras por el contrario, y pese a haber incurrido en ciertos excesos retóricos, enfatizaron en sus cuestionamientos insuficiencias, omisiones o falseamiento de datos detectados en el Informe e, incluso, en los informes y explicaciones de los representantes del Ejecutivo federal expuestos ante el Senado, en un afán de cumplir de mejor manera con el fin de la pregunta parlamentaria; pero ello, sin haberlo logrado del todo debido a las plétoras discursivas, pero también por falta de apego a los acuerdos que señalaban claramente que correspondía sólo una pregunta por turno, habiendo llegado a formular hasta ocho o diez en alguno de los cupos.

Otra desproporción consistió en que, en buena parte de las preguntas formuladas, se faltó a lo prescrito en el sentido de que debieran versar sobre los contenidos del informe, o respecto a sus omisiones, pues hubo grupos parlamentarios como Convergencia o el PT que, no obstante sus discursos bien articulados, planteaban de manera catártica cuestionamientos ajenos por completo al Informe.

De la revisión exhaustiva de las preguntas planteadas por las fracciones parlamentarias puede apreciarse coincidencias más o menos generales en sus preocupaciones. Serían, en orden descendente las relativas a las temáticas de: crecimiento económico, pobreza, política fiscal, empleo, seguridad pública y procuración de justicia, educación, salud y situación del campo.

b) En relación con las respuestas

Respecto a los niveles de suficiencia y calidad en las respuestas del Ejecutivo federal al Senado, son pocos o prácticamente nulos los avances en la implementación de la pregunta parlamentaria, en relación con el ejercicio que por primera vez se había llevado a cabo un año antes, y también con referencia al formato anterior del Informe.

Al igual que en 2008, son en general los mismos factores aún no corregidos los que han incidido y trabado la posible mejoría en este proceso: ordenamientos jurídicos faltos de adecuaciones al espíritu y la letra de la reforma constitucional; disposiciones derivadas de acuerdos parlamentarios inconsistentes con aquélla; rigor insuficiente en el planteamiento de las preguntas por parte de las fracciones parlamentarias; un grado notable de desafección a la normatividad provisional aprobada para la implementación del procedimiento de parte de los legisladores, y la reincidencia del Ejecutivo en evasión, minimización de problemas, magnificación de logros, o desvío en sus contestaciones respecto a los planteamientos que se le hacen.

Ciertamente no hubo de parte del Ejecutivo omisión alguna en sus respuestas respecto al número de preguntas. Fueron todas contestadas, aún tratándose de responder a algunas que venían encapsuladas –varias en una sola– sin embargo, ese intercambio está lejos de constituirse en un verdadero diálogo entre ambos poderes y, más aún de cumplir cabalmente con la garantía de transparencia y rendición de cuentas. Destacan de manera general en las respuestas ofrecidas, algunas características:

- La amplitud y extensión del documento de respuestas de alrededor de 400 cuartillas, ejemplifican en sí mismas la poca concisión conseguida.
- Sobresale una mayor puntualización en las respuestas dadas a las preguntas de los legisladores de la fracción parlamentaria a la que pertenece el titular del Ejecutivo, no sólo por la concreción en sí de las preguntas sino también porque, siendo cuestiones u observaciones ajenas a la controversia o la polémica, se aprovechan para mayor pavoneo en los resultados.
- Se aprecia un cierto cuidado en el tipo de respuestas dadas a las preguntas de los legisladores del PRI y del PRD, no tanto en cuanto a la precisión en sí misma, sino en no contestar cuestiones ajenas a las preguntas.
- Por el contrario, se nota mayor descuido o desinterés en el tipo de respuestas ofrecidas a otros grupos opositores minoritarios como Convergencia y el PT, a los que incluso se remite a algunas páginas de Internet para la complementación de las respuestas.
- Proliferación de retórica o del discurso al contestar varias preguntas, que por igual adolecen de estas características.

Por último, es de señalarse que las respuestas que presentan mayor ambigüedad e imprecisión, son justamente las relacionadas con las temáticas que más preocupan a los legisladores. A continuación se exponen algunos casos emblemáticos:

- A una pregunta sobre avances de los tres centros previstos por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se contesta más de lo que se pregunta, explicándose otras figuras adicionales contempladas en la ley para privar de la posesión de bienes a la delincuencia organizada y, sin que venga al caso, se remite a ella para explicar el procedimiento y los casos en que procede la extinción de dominio; a falta de otros avances significativos, se habla de los acuerdos con 28 entidades federativas para la instauración de centros de control de confianza, sin indicar nada respecto al alto nivel de reprobación de los policías y agentes sometidos a tal mecanismo. Se trata de una respuesta que sólo expone avances relativos, que informa sobre asuntos que no se cuestionaron y que sobrepone las intenciones a los resultados.
- Sobre la política exterior, la premura con que se presentan solicitudes de ratificación de nombramientos del personal en embajadas, consulados o permisos para trabajo de mexicanos en representaciones extranjeras, se rechaza tal desfasamiento pues, conforme a la respuesta, se realizan las solicitudes con la antelación necesaria.
- Sobre la falta de información en el Informe respecto a los resultados del Acuerdo Trilateral de América del Norte, sobre el ASPAN o respecto a la pasividad en relación con el visado exigido por Canadá a los connacionales, se da una respuesta muy amplia retomándose las prioridades en los temas de diálogo entre los tres países, sin aceptarse que haya habido tibieza en la postura de México hacia Canadá sobre las visas, lo que se pretende ilustrar con las reuniones bilaterales celebradas para superar la situación.
- Respecto a una pregunta –que en realidad engloba cinco– sobre los factores fiscales, legales y económicos que propician evasión y elusión de impuestos, se atribuyen a la cantidad de bienes y servicios exentos y con tasa cero y los tratos especiales o preferenciales, en cuya solución se avanzaría si el Congreso aprueba las propuestas del Ejecutivo para incrementar las contribuciones en ISR, IVA y IEPS, según su paquete económico. Se habla de avances en el incremento del padrón de contribuyentes hasta en 7%, pero no de que eso no haya impactado en más recaudación; se evade la respuesta a cómo aumentar ingresos fiscales sin que la carga siga recayendo en causantes cautivos y no aporta visos de solución para combatir la evasión proveniente de la economía informal, fuera de la propuesta de aumentar la tasa impositiva y montos en depósitos bancarios.
- Resulta creíble y pertinente la respuesta sobre la entrada en operación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y al cuestionamiento a los perfiles de los comisionados, al presentarse como avances su instalación, la formulación de su reglamento y al adjuntar en anexo la currícula y comprobantes en los que se soportan tales nombramientos, cubriendo sus titulares, efectivamente, los perfiles profesionales y requisitos legales.
- Sobre el cuestionamiento en el aumento de pobres en los dos últimos años, el incremento de la desigualdad y el poco efecto redistributivo de las acciones emprendidas, y respecto a si el solo incremento en los recursos para combatirlas sería suficiente para enfrentar la problemática social, se reincide en falta de autocrítica; implícitamente se acepta que el aumento de recursos es la vía para lograrlo, se reitera lo señalado en el Tercer Informe de que son necesarios más recursos por la coyuntura económica para el combate de la pobreza, combinándolo con programas de infraestructura productiva. Por otro lado, se soslaya la repuesta respecto a la descalificación o baja valoración que el Coneval hace de algunos de los programas sociales; si se toman o no en cuenta sus recomendaciones; o respecto al cuestionamiento sobre la falta de relación entre el aumento progresivo de recursos con los impactos nulos o decrecientes en resultados; sobre la posibilidad de revisar, fusionar o eliminar algunos de ellos. Según la respuesta, todo iría bien, y para mejorar lo que se requiere es inyectar más

recursos para la ampliación de Oportunidades. No hay alusión a la revisión integral o reorientación de la política social y la respuesta adolece de una visión estratégica o de largo plazo.

- En relación con cuestionamientos sobre la pobreza en el campo y respecto al descuido de productores del medio rural o la posible reconsideración de dar marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria, implícitamente se rechaza tal descuido, puesto que el Programa Estatal Concurrente con los incrementos anuales significativos de recursos que ha tenido, estaría asegurando integralidad en las políticas en ese medio; desestima la posible desviación de los apoyos que estarían favoreciendo a quienes menos requieren de ellos; justifica los aumentos a Procampo sin mayor análisis o autocrítica. Estas aseveraciones resultan cuestionables, pues por un lado el Consejo no pasa de ser una entelequia que, cuando funciona, asume decisiones sesgadas en favor de actores con mayor peso económico en ese medio –según quejas reiteradas de pequeños productores–, en tanto que es dudoso que se haya avanzado en la sustitución de importaciones, si se atiende a resultados de la balanza comercial.
- Respecto a otro encapsulado de preguntas sobre rezagos en salud y pobres resultados del Seguro Popular, se reitera parte de la información de coberturas que viene en el Informe, y lo que se estaría haciendo para avanzar en su portabilidad y en homologación del paquete de servicios. Se exponen en cuatro páginas razones para rechazar que exista insuficiencia en el programa al afirmarse que marchan adecuadamente los convenios con los estados, que las coberturas seguirán ampliándose si se aprueban los recursos solicitados al Congreso. En la respuesta se soslaya una de las preguntas principales respecto a si el esquema del Seguro Popular será suficiente para alcanzar la cobertura universal, en tanto que se responde de manera ambigua a la inversión para la investigación en salud y en relación con la investigación en ese campo. La respuesta no ofrece perspectivas adicionales de revisión del esquema.
- En cuanto a la propuesta de instaurar la Cédula de Identificación Ciudadana, la urgencia de su implementación inmediata y la desafección a recomendaciones del Senado de no iniciar acciones hasta en tanto el Ejecutivo no hubiese enviado la información solicitada, se responde de manera muy formal y juridicista, retomándose lo prescrito al respecto por el artículo 36 constitucional y Ley General de Población; pero no se contesta respecto a reparos observados por el IFE y el IFAI sobre la pertinencia de un análisis más exhaustivo de esa iniciativa, o a la inquietud sobre señalamientos al posible uso discrecional de la Cédula para fines ajenos para los que explícitamente se expediría.
- En relación con cuestionamientos sobre el recorte de 85 mil millones de pesos al presupuesto autorizado y de si se realizó un análisis de costo beneficio y de la forma en que ello afectaría las metas, se desestima que tenga impacto porque la reducción será en 80% sólo en gasto corriente, afirmándose que el ajuste no representó despidos, sólo congelación de plazas y nuevas contrataciones. Se descarta que vaya a afectar la calidad educativa y la investigación, y se elude responder al cuestionamiento sobre los bajos niveles educativos y la estrategia para revertir la situación, rechazándose que ello vaya a tener mayores efectos en la infraestructura educativa porque no se disminuyó el Fondo de Aportaciones Múltiples.
- A una pregunta (en la que se engloban 13) sobre aspectos de promoción de inversión en infraestructura, limitaciones, avances técnicos y financieros, entre otros, del Programa Nacional de Infraestructura, y sus recursos por 570 mil millones de pesos, más 70 mil millones para comunicaciones y trasportes, se informa únicamente sobre avances técnicos, no sobre los financieros; no se reconoce que haya subejercicio en infraestructura carretera ni de transporte, y se contesta vagamente respecto al impacto positivo del programa en la creación de empleo y en la reducción de disparidades, sin reconocerse que haya habido subejercicio en la ejecución del gasto o en el cumplimento de metas.
- Sobre las razones de quita de aranceles a importación de oleaginosas y aceites para cubrir la demanda nacional, se responde que a ello obligó el desplome de la producción nacional, el desbasto y alto déficit, así como la necesidad de atender al interés del consumidor y el productor intermedio, sin mayor alusión respecto a apoyos para la reactivación de la producción nacional. Se adiciona un anexo que busca ser un análisis de costo beneficio de la medida, que resulta ser una exposición temática de la técnica de análisis costo beneficio, más que el sustento técnico de esa decisión.
- Respecto a las razones para asignación de contratos de planta desulfurizadora de las refinerías de Tula y Salamanca, la desafección a las recomendaciones del testigo social sobre los mínimos de contenidos nacionales que debe haber en este tipo de obras, se responde con la transcripción de las bases de la convocatoria para la licitación, afirmándose sin comprobar, que los cuatro ganadores reunieron los requisitos y que los contenidos nacionales no eran objeto de evaluación por tratarse de un concurso internacional abierto, permitido por la ley en la materia. En el mismo sentido va la respuesta a un cuestionamiento sobre la contratación del IMSS de servicios informáticos con una trasnacional, argumentándose que se trató de un concurso internacional permitido por la Ley, y por insuficiencia de personal con ese perfil en la institución, rechazándose que en la contratación hubiese habido irregularidades. En la respuesta sólo se contesta parte de la pregunta, habiéndose omitido lo relativo a las condiciones y términos en que el contrato fue asignado a la empresa extranjera ganadora.
- A la pregunta planteada por otra fracción parlamentaria, también sobre rezagos en salud y el

papel del Seguro Popular, se ofrecen respuestas similares a las señaladas anteriormente, pero con el agravante de que remite a la complementación de esta información a la consulta de estos programas en la página de Internet, lo que resulta de poca sutileza, tratándose de respuestas formuladas por legisladores del Congreso.

- Sobre la inconsistencia para lograr crecimiento económico, generar empleo, avanzar en competitividad, la contradicción entre estímulos del PICE y recorte de 85 mmdp se señala, sin reconocer la observación, que desde 2008 hay una política contracíclica en la que destacan el PICE, el fomento a infraestructura y el Acuerdo Nacional para el Crecimiento de la Economía y el Empleo, atribuyéndose a ello que los efectos de la crisis no hayan sido mayores y afirmándose que la estrategia permitió recuperar empleo; respuesta cuestionable, pues conforme a cifras oficiales, se perdió más del generado.
- Sobre compromisos concretos para revertir el crecimiento del número de pobres, y si el solo aumento progresivo de recursos será suficiente para resolver el problema, se soslayan respuestas concretas, afirmándose que en la reducción de la pobreza indirectamente intervienen otros programas como dotación de piso firme, estancias para niños, 70 Años y Más. Se descartan también falencias de la política como una posible causa de aumento de la pobreza en los últimos años, atribuyéndolo a la crisis que vino de fuera y enfatizando que habría sido mayor el aumento en número de pobres si no se hubiera contado con Oportunidades, soslayándose asimismo observaciones de insuficiencias que se han hecho a buena parte de los programas por el Coneval.
- Sobre supuestos poderes fácticos y grupos de interés que estarían imponiendo su visión en políticas públicas, aspectos patrimonialistas, cuestionamientos a pago de facturas y favores a grupos proclives al gobierno, se responde con generalidades en el sentido de que el principio rector es la consolidación del Estado de derecho, el diálogo como base del crecimiento económico. A un discurso se opone otro discurso, reduciéndose prácticamente el fortalecimiento del Estado de derecho a asuntos de seguridad pública; y respuesta también cuestionable en cuanto a la Reforma del Estado que, ni fue convocada por el Ejecutivo y que a la convocatoria para ello emitida por el Senado, aquél y sus representantes tuvieron una participación forzada y casi marginal.
- Sobre la inconsistencia en política exterior como palanca del desarrollo, falta de explicación de la participación de México en foros internacionales como la UNCTAD, se insiste en el origen externo de la crisis, no se contesta sobre lo no realizado para avanzar en comercio exterior y competitividad, no se explican causas de la dolarización de la economía ni se aportan mayores datos sobre migración, sobre las causas y el aumento de expulsiones hacia México; nada sobre la exigencia del visado canadiense o sobre cómo se espera recuperar el prestigio de la política exterior mexicana. Vagamente se contesta que al país se le respeta en el exterior y en los organismos multilaterales.
- Respecto a otra pregunta sobre seguridad pública y observaciones sobre omisiones en procuración de justicia o violación de derechos ciudadanos, el fracaso de la AFI que retoma funciones de Ministerio Público vulnerando garantías, la baja efectividad en el freno a la delincuencia, la nula eficacia en investigación de delitos y la corrupción en el sistema carcelario, se contesta destacando los cambios organizacionales, estructurales y normativos en procuración de justicia, el nuevo modelo de policía, el paso hacia un sistema de justicia acusatorio, el énfasis en la prevención del delito. Es decir, una respuesta que indica más las intenciones que los resultados concretos.
- Sobre las operaciones de inteligencia financiera con base en citas del informe, saqueo de divisas entre agosto de 2008 y agosto de 2009, la demanda de que se den a conocer los nombres de 2 mil 593 personas detectadas por Hacienda beneficiarias de las divisas y sobre la posible evasión fiscal con montos, cantidades, familias y operaciones de cada uno, se da una respuesta justificatoria de por qué no se puede informar, con amparo en la ley. Vagamente se afirma que las personas son las que detectó el Centro de Inteligencia Financiera de lo cual se informó al SAT oportunamente y que no hubo indicios de posibles conductas para favorecer o apoyar la evasión fiscal.
- Una respuesta similar se da sobre inconsistencias en el informe respecto a los 68 mil juicios en materia fiscal. Se aportan cifras sobre el número de los que se ganaron, los que se perdieron, pero no se dan los nombres de quienes resultaron absueltos, con el mismo argumento de protección que otorga el secreto bancario, justificándose la no imputación de penalizaciones porque hasta hace un año Hacienda no tenía facultades para ello.

... el Congreso debería incluir la sesión o las sesiones de control parlamentario para que los informes rendidos a las cámaras sean evaluados ...

Conclusión

Como se deriva del anterior análisis, los ejemplos ilustran la insuficiencia del control parlamentario deseable que persiste aún entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que sigue interponiéndose para una mayor cooperación y búsqueda de acuerdos, no obstante la incorporación de mecanismos novedosos como el de la pregunta parlamentaria.

Si bien es cierto que ese instrumento se encamina en la vía correcta para avanzar en ello, también lo es el hecho de que, en tanto no se complemente con otras reformas pendientes por parte del Congreso, estará lejos aún de explorarse en todo su potencial para cimentar en la administración pública la cultura de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política de los servidores públicos; asuntos que se han constituido en justificado reclamo ciudadano en los últimos años.

Por otro lado, será necesario no apostar todo a la pregunta parlamentaria. Siendo importante el mecanismo, no habrá que perder de vista que es sólo –aún debidamente reglamentado– uno más de los elementos que, conjuntamente con otros, también pendientes de diseñar, estarían convergiendo hacia la construcción de una mejor arquitectura institucional para el cumplimiento de los fines señalados.

En ese sentido, el Congreso tendrá que ser receptivo y actuar en consecuencia frente a algunas corrientes de opinión que estarían pugnando –sin desandar los pasos avanzados– por restituir al Presidente vías efectivas de interlocución ante el Poder Legislativo: a asegurarle voz y una presencia cada vez más intensa no sólo con motivo del Informe Presidencial, sino siempre que la ocasión lo justifique o lo demande la sociedad, como condición *sine qua non* para una genuina cooperación entre poderes, transparencia y rendición de cuentas.

Junto a lo anterior, parece que el Congreso debería incluir la sesión o las sesiones de control parlamentario para que los informes rendidos a las cámaras sean evaluados y se establezcan, de ser necesario, las responsabilidades políticas o administrativas que resulten.

Se trataría, en síntesis, de continuar en la ruta que fortalezca para el Poder Legislativo, el irrenunciable papel de control de los actos gubernamentales que la Constitución le reserva.

Referencias

- La Jornada, 2010. Agenda Legislativa. Cámara de Diputados. 10 de febrero.
- Campos Mota Mario, 2009. Reglamentación de la Pregunta Parlamentaria. http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/reglamen_preg_parla.pdf
- Atienza Manuel 1989. Contribución para una teoría de la legislación. (Tercer Seminario de la Fundación de Asociaciones de Sociología del Estado Español, San Sebastián, septiembre-octubre). En *Elementos de Técnica Legislativa*. Miguel Carbonell y Thalía de la Llave (Coords). UNAM, México 2000.
- Campos Mota Mario, 2010. Análisis de las Preguntas Parlamentarias del Senado y de las Respuestas del Ejecutivo, en Torno al Tercer Informe de Gobierno (documento interno de trabajo).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdos diversos de la Junta de Coordinación Política del Senado:
  -Por el que se que establecen las normas para el análisis del Informe, las comparecencias y la formulación de preguntas parlamentarias, del 3 de septiembre de 2009.
  -En el que se recogen las preguntas de los grupos parlamentarios, del 7 de octubre de 2009.
  -El del 4 de septiembre de 2008 –aún vigente– en la misma materia, que sirve como referente a los anteriores.

Democracia Participativa y Reforma Política

Carlos E. Montes Nanni*

United we stand, divided we fall.
Roger Waters

La reforma política debe sustentarse de una manera imprescindible en los medios de expresión pública ciudadana (los que se realicen de manera seria y sustentada) y en la participación de éstos en acciones de gobierno que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. En este texto abordamos la participación ciudadana como elemento indispensable en una democracia moderna y consolidada y proponemos medidas para que ésta sea tomada como forma de acción de gobierno y no como una expresión electoral.

*Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del Instituto *Belisario Domínguez*.

Debemos considerar que la realidad por asombrosa que parezca a veces demuestra que las más puras y trascendentes acciones humanas no se ven reflejadas para lo que fueron emprendidas. Es necesario que el ejercicio de una voluntad a través de cualquiera de sus expresiones tenga un resultado. El entorno político debe procurar que el efecto de una manifestación de la voluntad conjunta se cristalice en beneficios, inclusive del adversario.

Impulsar la voluntad de un individuo a través del convencimiento verbal, al menos en México, es un hecho que implica una interminable combinación de circunstancias e invariablemente desemboca en un solo hecho: se tienen o no ganas de hacer determinada cosa. Así de simple.

En política la situación arriba descrita tiene un ingrediente extra ¿Qué interés persigue la persona (político o funcionario), que me pide realizar algo?

Universalmente, los derechos políticos nacen y existen desde tiempos muy antiguos, en pleno siglo XXI se han reglamentado y codificado de una manera que, la simple expresión de la voluntad ahora se hace en un muy variado tono y expresión. Todo depende del tiempo y la ubicación en que se pronuncien.

La participación política en México, afortunadamente ha evolucionado en las tres últimas décadas, pero no necesariamente se puede asegurar que ha mejorado desde los fines del caudillismo y a lo largo del periodo del desarrollo estabilizador, ni en su calidad ni en su tamaño y, sobre todo, en su trascendencia. Como analizamos en el presente ensayo, la participación política debe derivar en resultados tangibles, dichas expresiones políticas se obligan en una democracia moderna, alejada de intentos de populismo y autoritarismo, los dos tipos de males que la participación ciudadana efectiva arrancaría de tajo en nuestra variada vida cívico-política.

En México, los diversos actores políticos se encuentran en un punto de reflexión previo a una decisión del mayor alcance: concretar una reforma política que entregue el poder político a las mayorías, sentando las bases de la participación ciudadana que incida directamente en la conducción del país, o enfrentarse peligrosamente a un futuro próximo donde las manifestaciones de inconformidad alcancen niveles que desborden la capacidad institucional de mantener el orden social.

La participación ciudadana

Existe la percepción de que en México el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas es casi nula. Hay razones fundadas para tener esa impresión. La primera consiste en el marco jurídico que nos regula; ni la Constitución general de la República ni las leyes en la materia a nivel federal regulan específicamente la participación de la ciudadanía; tampoco sistematizan la toma de decisiones del conglomerado.

Consta una excepción de aparición relativamente reciente. El 17 de mayo de 2004, la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, única referencia que nos muestra una primera intención de uniformar el ejercicio de un derecho de última generación.

Definir la participación ciudadana, estableciendo una clara diferenciación del ejercicio de los derechos políticos (sufragio), debe sustentarse en que en ésta se decide y elige en sentido concreto a los titulares de la representación popular. Se concede parte de los derechos generales en beneficio de la colectividad, estableciendo autoridades (teoría pura de "El Contrato Social de Rousseau") a las que se somete parte de las libertades individuales.

La citada Ley establece que a través de los instrumentos de participación ciudadana (enumerando varios que a continuación expondremos), los habitantes del Distrito Federal pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos del gobierno de la Ciudad. Luego entonces, si esta clase de participación sirve para *relacionarse* ¿Qué objeto material persigue esa clase de intervención? tomando en cuenta la posición de moda de nuestra clase política: darle mayor poder y participación a los ciudadanos.

Nos encontramos ante una situación que merece la mejor de nuestras atenciones y que constituye uno de los motivos fundamentales de emprender y concretar una reforma política.

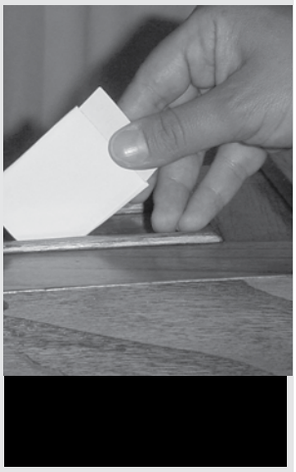
Más aún, el logro de una verdadera participación incide a manera de círculo virtuoso puesto que, de aquella libertad que se concede en primera instancia, la evolución de los esquemas políticos la retribuye al individuo ampliando el margen de su propia voluntad. "Políticamente libre –explica magistralmente Kelsen– es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa" (Tena, 1985: 90).

A manera de concepto

Definamos participación ciudadana en el contexto del presente ensayo: Será toda aquélla manifestación de la voluntad conjunta de un grupo representativo de ciudadanos, expresada dentro de los márgenes del orden jurídico, reconocida y cumplida por la autoridad política o administrativa, que formule una demanda de acción concreta y derive en un resultado positivo.

Limitamos nuestra propuesta al ámbito político porque el mismo incide directamente en la designación de autoridades y funcionarios públicos encargados del buen gobierno (a manera de sofisma). La voluntad debe ser producto del involucramiento directo de un grupo de personas (lo suficientemente numeroso para que se le preste atención e importancia). Se necesita una petición específica y posible que además esté dentro de las atribuciones y posibilidades de ser cumplida por la autoridad política o servidor público (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1



En ese orden de ideas la citada Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal enumera once instrumentos de participación, a saber:

I. Plebiscito
II. Referéndum
III. Iniciativa popular
IV. Consulta ciudadana
V. Colaboración ciudadana
VI. Rendición de cuentas
VII. Difusión pública
VIII. Red de Contralorías Ciudadanas
IX. Audiencia pública
X. Recorridos del Jefe Delegacional
XI. Asamblea ciudadana

Lo anterior, como se ha descrito, con la finalidad de que la ciudadanía se relacione con sus autoridades inmediatas. En la toma de decisiones políticas y de gobierno, sólo se pueden mencionar el plebiscito, el referéndum y la asamblea ciudadana.

El ordenamiento de referencia los define así:

Plebiscito: A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal (Artículo 12).

Referéndum: El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa (Artículo 23).

Asamblea ciudadana: La asamblea ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su unidad territorial (Artículo 74).

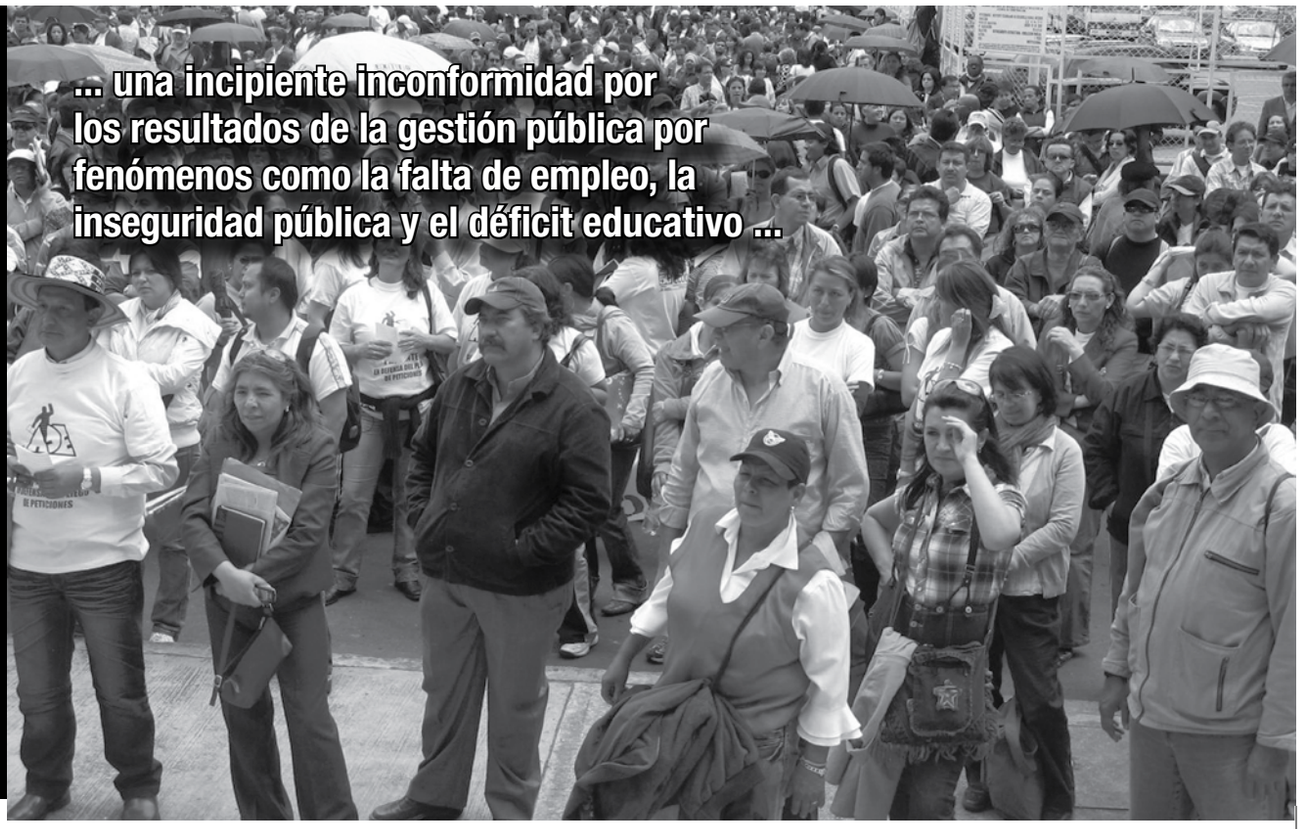
La anterior clasificación puede ser escueta y elemental, sin embargo al menos se trata de un parámetro que representa una noble intención. Se puede perfeccionar indudablemente, pero como al principio lo referimos y posteriormente lo enfatizamos, la participación política moderna debe incidir clara y directamente en las acciones y medidas de gobierno. “El pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad, por la que se obligan bajo las mismas condiciones y por la que gozan de idénticos derechos… todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos” (Rousseau, 1985: 63).

Creemos que el ejercicio legal que se realizó en el Distrito Federal con su Ley de Participación Ciudadana se debe retomar hacia el ámbito nacional en el aspecto positivo de lograr el involucramiento de la comunidad o grupos de ciudadanos organizados, que tomen decisiones vinculantes para la autoridad y su ejercicio de gobierno.

La imaginación como vía para atraer y hacer contar la participación ciudadana

México es un país de enormes contradicciones, por un lado se encuentra una sociedad escuetamente preparada, pero con enorme voluntad de interactuar con sus semejantes y, por el otro, una incipiente inconformidad por los resultados de la gestión pública por fenómenos como la falta de empleo, la inseguridad pública y el déficit educativo.

“Los estudios electorales en México han establecido algunas categorías de electores en donde es posible identificar a los abstencionistas y alguna de las anteriores características: Etiquetados como *indiferentes*, expresan bajos niveles de escolaridad, marginación, incredulidad



y/o decepción, hasta terminar en el cinismo. Invariablemente permanecen indiferentes a las cuestiones político electorales y muestran desinterés ante la información que circula" (Moya, 2010: 84).

Eventos deportivos, espectáculos, concursos son momentos que se colman de la concurrencia de las personas, por disparatado o banal que sea el pretexto. La invitación de un "connotado" fotógrafo de gente desnuda como expresión de "arte" reunió a más de cien mil hombres y mujeres que no sólo no se les pagó un centavo, sino que además fueron extremadamente puntuales a la hora de la cita, en una mañana por demás fría, se disciplinaron escrupulosamente a las instrucciones del artista y "posaron" sin traer puesta ni una sola prenda, totalmente desnudos.

¿La convocatoria a participar en la toma de decisiones que influirían en su vida cotidiana, su seguridad, su educación, no son suficientes motivos para lograr la participación del ciudadano? Creemos que no. El mexicano (en su concepción puramente nominativa) ha dado muestras de ser más propenso a las expresiones individuales que colectivas. Históricamente, los movimientos sociales siempre tienen un líder, aún en los tiempos actuales los ejemplos sobran. La figura del prócer, líder moral o caudillo crean una sombra que cubre la auténtica expresión de las mayorías, dejando consecuencias negativas como el autoritarismo, la aparición de cúpulas y camarillas y hasta los linajes políticos que sigue padeciendo la política en México.

Utilizar la imaginación en materia de mercadotecnia política y administrativa es simplemente encontrar el medio, cualquiera que sea éste, que consiga llamar la atención y que logre penetrar en la conciencia del individuo de una manera positiva.

Este medio, audiovisual o impreso, técnicamente avanzado y profesional en su ejecución debe contener el mensaje de forma muy clara y sencilla de ver la participación política en un sentido patriótico y moral, que involucre los valores familiares y sociales, que en un sentido ético y educativo conmine a la expresión respetuosa y pacífica, pero firme y contundente, de la voluntad de estar o no de acuerdo con una decisión de gobierno.

El diseño concreto de una empresa de esa dimensión, no es materia del presente trabajo, pero si la reflexión acerca de hasta donde queremos llegar, en lo positivo y en lo negativo, con nuestra democracia y vida política, el tiempo para tomar decisiones llegó y la oportunidad de alcanzar mejores niveles de participación política es algo que puede no volver a repetirse.

La Reforma Política

México se encuentra ante la eventualidad de conmemorar doscientos años del inicio del movimiento que lo formó como país independiente y cien años del suceso y conflicto armado que fundó las instituciones que hoy nos gobiernan.

No es original el decir que el sistema político que nos rige ha mostrado signos inequívocos de agotamiento e inutilidad, no en su concepción (representación democrática y federalismo) sino en su falta de aplicación.

El crecimiento de los intereses de los grupos de poder, incluidos los partidos políticos, y el cerco jurídico-político-económico que los engloba, significan una falta de oportunidades de progreso para la mayoría de la población y la negación a acceder a mejores niveles de vida (educación, servicios de seguridad social, seguridad pública), polarizando peligrosamente a los sectores o clases sociales y disminuyendo dramáticamente la generosa clase media que predominó hasta mediados de los años setenta.

El año que nos antecedió, con la celebración de las elecciones intermedias, marcó una llamada de atención a la clase política ya que, independientemente de los resultados que favorecieron al Partido Revolucionario Institucional, el mensaje fue muy claro: la sociedad en su conjunto está cansada del sistema de representación política que nos gobierna.

Una de las características propias de la incipiente reforma es la intención de reencauzar e involucrar más la intervención de la ciudadanía en las actividades políticas. Seguramente es el punto de mayor coincidencia entre los que opinan y los que proponen, aunque denoten estilos e intenciones diferentes.

En las ideas expuestas por el Ejecutivo federal en su iniciativa de reforma constitucional se plasman dos claras muestras de pretender lograr una mayor participación colectiva. La primera de ellas es la iniciativa ciudadana como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, la propuesta reconoce a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de leyes, estableciendo como mínimo de ciudadanos participantes, una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional.

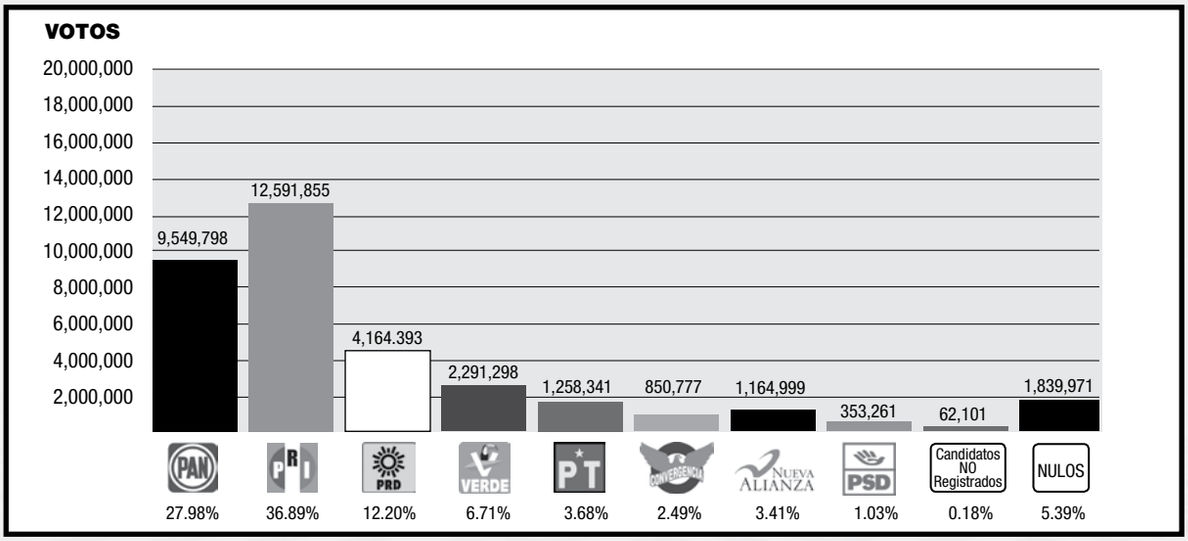
La segunda pauta de participación, que seguramente tiene el mayor consenso entre los críticos de la iniciativa presidencial son las candidaturas independientes, como forma de establecer un equilibrio entre el principio de acceso al ejercicio del poder público entre los partidos políticos y la sociedad civil organizada.

La reforma política propuesta por el presidente Felipe Calderón representa la piedra angular sobre la que se da forma a la llevada y traída Reforma del Estado. La refundación o reformación de las instituciones de la democracia mexicana no puede esperar más. La crisis económica mundial tiene un reflejo en nuestro país que adquiere una tonalidad política. Se cuenta con directrices políticas amorfas que inciden con preocupación en la actividad económica. Los empresarios y capitales nacionales y extranjeros ven con enorme suspicacia el futuro inmediato de los medios de producción y de las fuentes de generación de riqueza.

Las elecciones del 2009 mostraron como un grupo significativo de personas, al impulsar el voto en blanco, manifestaron su inquietud por ser tomadas en cuenta, pero no a través de los canales que significan los partidos políticos, sino por medio de su actividad electoral, negándole su voto a todas las agrupaciones que representan lo mismo.

Se califica la participación en primera instancia por sus resultados, y el que los anulistas del voto consiguieron, a nivel nacional, ser la quinta fuerza política (aunque de fuerza no tenga nada, por sus nulos efectos (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: IFE

Conclusiones y propuestas

- La participación ciudadana no debe ser puramente decorativa y utilizada como elemento que matice la actividad de gobierno o de los partidos, eso no sirve de nada y sólo agudizaría los problemas; sería un ejemplo más de gatopardismo, cambiar o pretender simular un cambio y que las cosas sigan igual. La participación ciudadana debe ser un instrumento de poder político, claro, decisivo y siempre en beneficio de las mayorías; su principio básico debe ser el estar en contra (y ser superior) al autoritarismo, caudillismo y populismo.
- En virtud de lo anterior, la participación que se consiga debe tener efectos directos en la toma de decisiones. Participación, que además sea medible cuantitativa y cualitativamente, para deslindar y atribuir responsabilidades propias de las democracias consolidadas. Los saldos políticos positivos o negativos de esa responsabilidad nunca podrán atribuírsele al ciudadano.
- Se debe proponer y lograr la aprobación de una reforma legal que institucionalice la participación ciudadana en cualquiera de sus formas (y denominaciones que se prefieran) y sea expedida la ley correspondiente a nivel nacional. La relativa que está vigente en el Distrito Federal puede tomarse como ejemplo en sus aspectos de efectiva intervención de la sociedad en la toma de decisiones y apartar sus sesgos populistas.
- Es importante que se utilice la imaginación para lograr que la participación ciudadana sea un atractivo real en los deseos comunes del ciudadano. Como lo hemos relatado, no debe resultar más atractivo para el ciudadano común pagar una cantidad de dinero considerable para llenar un estadio y ver a su artista favorito, o llenar la Plaza de la Constitución en el Distrito Federal de gente desnuda y posar para un fotógrafo como ideal "artístico". En el más reciente de los casos, ser el país que mayor cantidad de ayuda (cuantificable en miles de toneladas) envió por el reciente suceso en Haití y tener a más del cuarenta por ciento de la población viviendo en condiciones de pobreza.
- Se debe apartar la participación ciudadana del proselitismo político. Las propuestas de iniciativa ciudadana, plebiscito y referéndum deben ser un instrumento de gobierno, no de acción electoral, por lo que se propone sea adecuada la legislación en la materia y establecer prohibiciones a los actos de simulación, estableciendo parámetros perfectamente definidos cuya interpretación jurídica obedezca a la literalidad de la Ley.
- Es imprescindible disminuir significativamente el financiamiento a partidos y agrupaciones políticas nacionales para que dejen de significar un atractivo financiero a grupúsculos y camarillas políticas. La política debe atraer a la persona por sus fines últimos, no por sus medios. La carrera política debe significar un atractivo de realización personal y profesional, no un objetivo para pertenecer a una clase de falsa aristocracia y clasista.
- La reforma política en ciernes debe sustentarse en la propuesta seria de lograr el mejor nivel de participación ciudadana posible. De la obtención de los resultados que aquélla consiga y no se involucre a la ciudadanía depende la certidumbre y la confianza de un futuro decoroso para el país y todos, todos sus habitantes.

Bibliografía:

- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, disponible en: http://www.dgpc.df.gob.mx/fundamentos/ley/info2006/lpcdf.pdf
- Moya Delgado, Octaviano, "El Voto Nulo en México, Causas, Efectos y Perspectivas", Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República y Universidad Autónoma de Sinaloa, Colegio de Estudios Electorales de Sinaloa. Primera Edición, 2010.
- Rousseau, Jean-Jaques, "El Contrato Social", Editorial Sarpe, Primera Edición, España, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Vigésima Primera Edición, México, 1985.

Rendición de Cuentas y Transparencia: Federalismo Efectivo

Lic. Raquel Noyola Zarco*
Lic. Silvia Chavarría Cedillo*

Los convenios de coordinación son instrumentos que utiliza la administración pública federal para la consecución de sus fines y están basados en valores políticos, entre ellos: el fortalecimiento del federalismo, la autonomía financiera, la independencia administrativa.

El presente documento, tiene como objeto presentar una propuesta cuya orientación tiende a regular la colaboración de los gobiernos en sus tres niveles como sujetos obligados en la ejecución de las políticas públicas, a las que hoy en día, si bien constitucionalmente deben informar sus acciones no han logrado el propósito de rendir cuentas en una estructura homogénea, cuyo beneficio en primer término es con los gobernados que aportarán el ingrediente faltante para legitimar un buen gobierno y lograr un federalismo efectivo.

*Investigadoras de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Instituto *Belisario Domínguez*.

Diversidad de la Norma

La planeación es un instrumento del Estado en materia de desarrollo social y económico, al ordenar y programar sus recursos; supone el control político, económico y jurídico al que deberá agregarse el de la rendición de cuentas y transparencia de los recursos públicos.

Las normas jurídicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) suelen ser de distinto tipo, desde las que obligan hasta las que marcan un cierto rumbo y su aplicación no puede ser taxativa por las distintas variables de acción; sin embargo se considera que deben servir como instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas con carácter homogéneo, ya que como se puede observar, no se ha logrado conjuntar lo dispuesto por la Ley de Planeación y de la administración pública federal para compatibilizar el logro de los objetivos nacionales.

Uno de los instrumentos que utiliza la administración pública federal para la realización de las acciones previstas en el PND y los programas sectoriales son los convenios de coordinación, traducidos en actos jurídicos bilaterales de naturaleza administrativa, que producen efectos jurídicos.

Este tipo de convenios son instrumentos jurídicos de primer orden en materia de planeación nacional y regional; dada su naturaleza, tienen un profundo sentido de formalidades en materia de planeación y aplicación de recursos financieros y administrativos conducentes a asignar el cumplimiento de estrategias y objetivos. Su importancia reside en su trascendencia para el interés nacional; se caracterizan por su acentuado carácter normativo ya que tienden a crear, modificar o suprimir situaciones generales e impersonales, convirtiéndose en un canal complementario de una norma de derecho administrativo. En su concepción más amplia, los convenios abarcan toda clase de documentos jurídicos aplicados a la vida pública, es decir a la política y a la administración.

La juridicidad de los convenios únicos de coordinación se encuentra en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación. Derivado de una revisión de los convenios del gobierno federal con los estados a partir de 2001, se puede apreciar un avance en cuanto a la transparencia, cuyos objetivos son la homologación de indicadores y el acercamiento a la participación ciudadana; sin embargo, del texto de los mismos se deduce que no existe un efecto vinculatorio o mejor dicho la obligación de un instrumento homologado para la rendición de cuentas ni sanción a su incumplimiento, por lo que, en su estructura deberá insertarse un capítulo relativo a la rendición de cuentas cuya inobservancia acarreará sanciones adicionales a las ya descritas en el 108 constitucional para servidores públicos, como pueden ser de carácter administrativo y penal siendo para la sociedad mexicana un faltante que debe controlarse.

La Regulación Jurídico Administrativa de la Planificación

La normatividad que rige la planeación, la colaboración y la coordinación intergubernamental está contenida en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 25, 26, 73 fracción XXIX-D; 115, 116.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Sistema Nacional de Cuentas Nacionales.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

A nivel constitucional, el artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Para realizar dicha función, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco que otorga la Constitución.

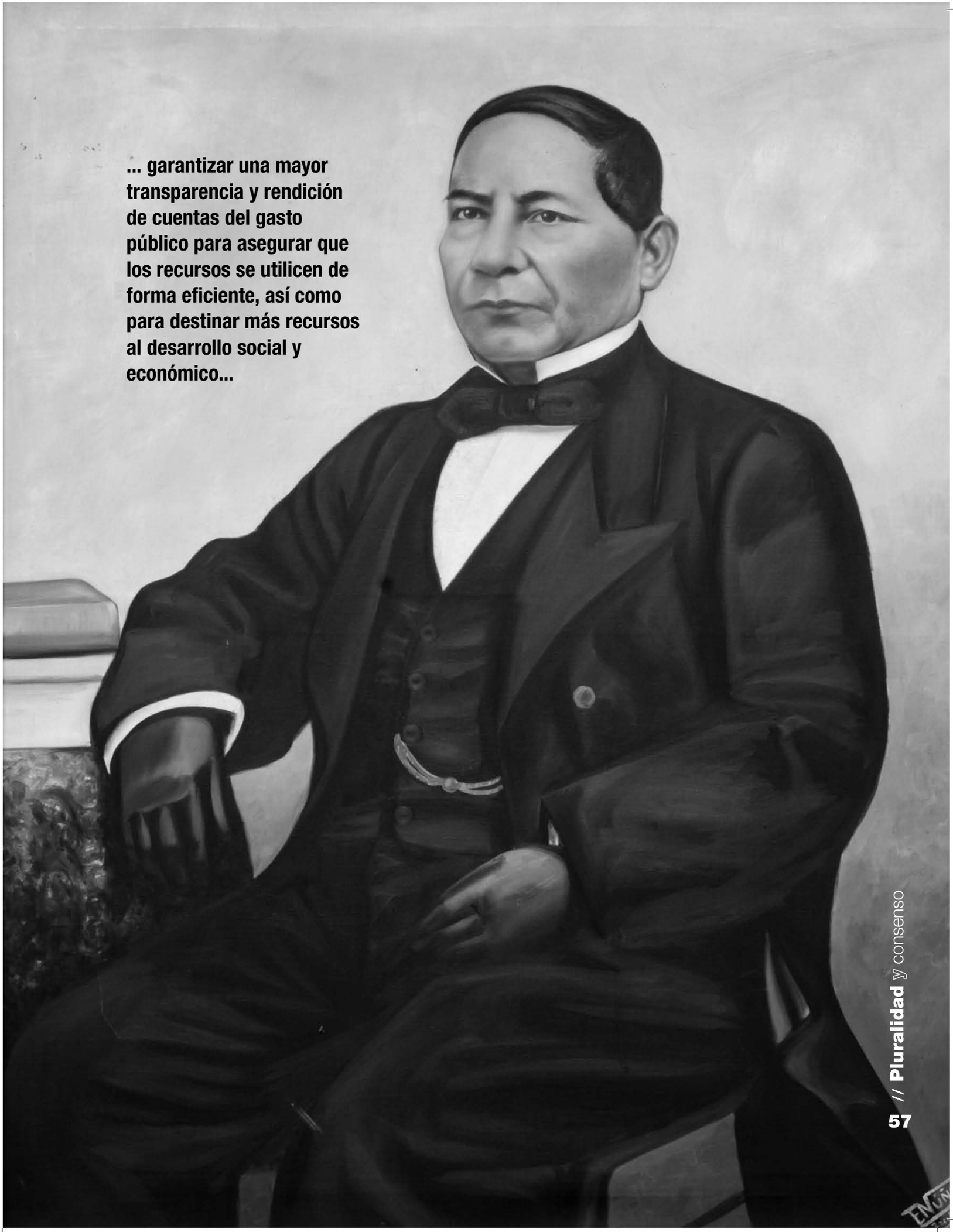
El tipo de planeación que regirá en México lo establece el artículo 26 constitucional, Apartado A, que consagra el sistema de planeación indicativa y democrática y la obligatoriedad de los programas de la administración pública federal, con la participación de los diversos sectores sociales. En este dispositivo legal autoriza al Ejecutivo federal a celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como acciones de inducción y concertación con los particulares.

La Ley de Planeación faculta al Ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias y entidades paraestatales para celebrar convenios o contratos con representantes de grupos sociales o con particulares; y para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados en la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, a través de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren. Todos estos contratos y convenios se consideran de derecho público.

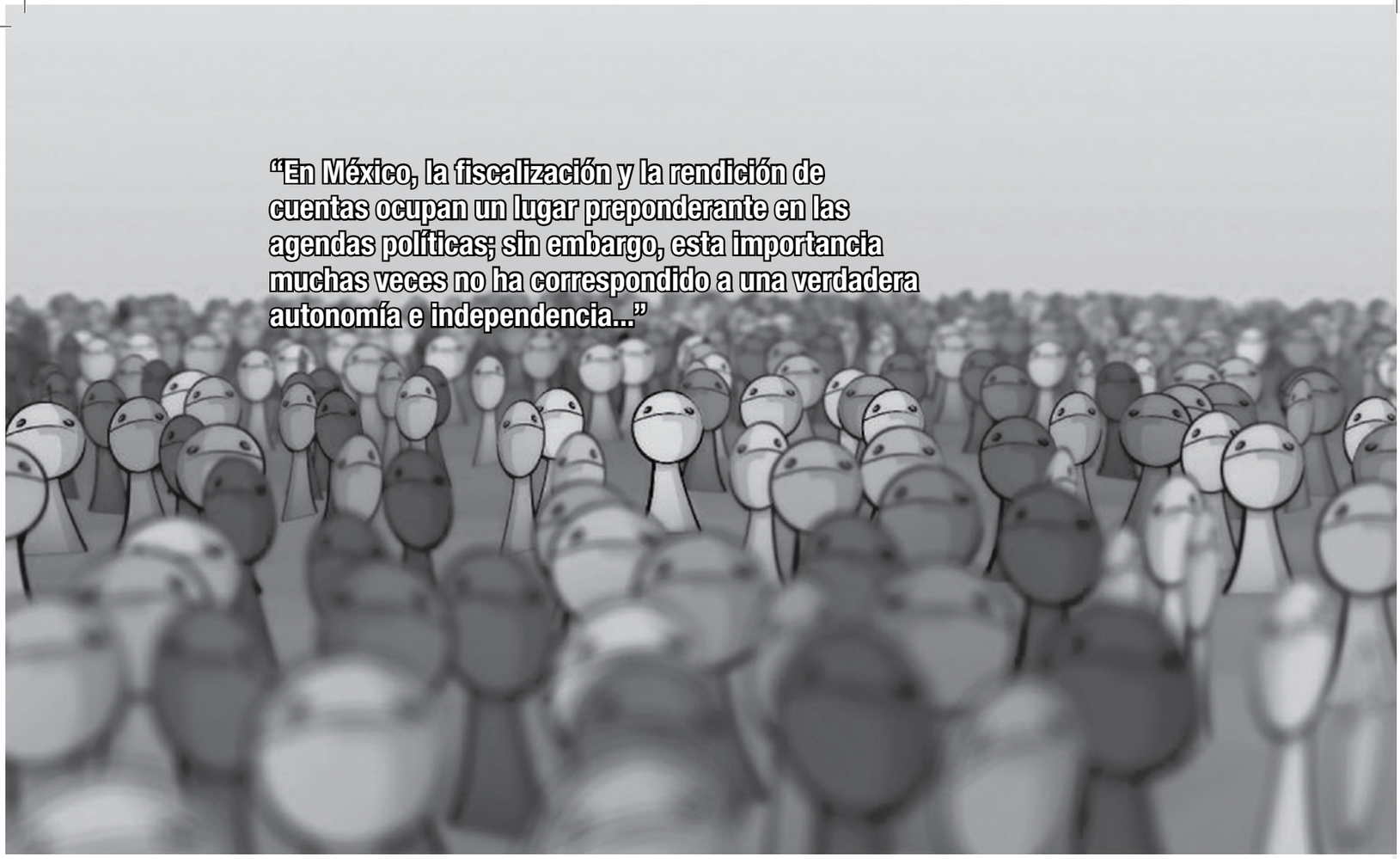
Transparencia y Gestión de los Recursos Públicos

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece dentro de sus estrategias: garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

En cuanto a desarrollo regional integral, el Plan Nacional de Desarrollo establece como estrategia fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.



... garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico...



La cuestión de no transparentar los recursos públicos también busca puertas alternas ya sea para su inobservancia o bien para que el enriquecimiento se encuentre justificado como alternativa de bienestar de los individuos. Encontramos que Pablo Larrañaga Monjaraz hace una importante aportación en cuanto a la distinción entre los tipos de recursos en poder de la administración en dos sentidos, sobre cuya gestión cabe esperar que una mayor transparencia administrativa ha de tener efectos positivos: los bienes “creados” por los poderes públicos y los bienes de los que dispone la administración pública para realizar sus funciones.

Se refiere a otras fuentes de riqueza o bienestar como las siguientes: ingresos directos distribuidos mediante programas gubernamentales (seguridad social, programas de lucha contra la pobreza, etc.); trabajos directos o indirectos generados por la administración (obras públicas, servicios etc.); las licencias respecto de una ocupación profesional (profesiones liberales, servicios de transporte, sanitarios, educativos, etc.); concesiones administrativas (radiotelecomunicación, minería, etc.); contratos públicos (de suministro, de construcción, infraestructura, asesoría de la administración, etc.); subsidios a sectores productivos (alimentos, energía, etc.); autorización del uso de bienes públicos (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.) y servicios prestados directamente por la administración (transporte, alcantarillado, iluminación pública, etc.).

Lo anterior nos deja ver el sinnúmero de instrumentos jurídicos que deben sujetarse a la transparencia y rendición de cuentas, como son los que están en poder de la administración pública y los creados, por lo que la propuesta de regular a los sujetos obligados debe ser de observancia general en sus diferentes vertientes ya sean orgánicos, interorgánicos, interadministrativos, entre otros, y de manera horizontal y vertical, independientemente de su objeto para el que fue creado. Una vez cumplimentado lo anterior, en el sentido de transparentar y rendir cuentas, podremos pasar a la etapa de fiscalización.

Fiscalización y Rendición de Cuentas: Fuerza Legitimadora

En México, la fiscalización y la rendición de cuentas ocupan un lugar preponderante en las agendas políticas; sin embargo, esta importancia muchas veces no ha correspondido a una verdadera autonomía e independencia y el poder de los órganos de contraloría y la estructura fiscalizadora tradicionalmente subordinada al Poder Ejecutivo. Sirve de ejemplo el reciente Seminario de la Reforma Política, donde varios de los ponentes se pronunciaron a favor de la implementación de tal ejercicio. México, como país en vías de desarrollo, padece una crisis de Estado al ir perdiendo su legitimidad respecto de la sociedad a la cual debe servir. La gestión de la transparencia no sólo debe verse como gestión pública sino como herramienta de regulación de las políticas públicas.

Sirven de modelo en la revisión o fiscalización de la gestión pública el sistema europeo y estadounidense. El sistema europeo se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas que actúan de manera colegiada y que dependen en su mayoría del parlamento. La responsabilidad

fundamental para prevenir, detectar e investigar irregularidades recae en los responsables de la gestión y ejecución de los programas comunitarios. También señala las debilidades en sistemas y procedimientos que pueden ser la causa de determinados problemas. El Tribunal también facilita al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad, que garantiza la exactitud de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes.

En el sistema estadounidense, la Oficina General de Auditoría (GAO) se basa en la integración de auditorías o contralorías generales, y no de tribunales como el europeo; en él se enmarca el caso de México. Una de sus características es que provee a senadores y representantes la información exacta y oportuna disponible para ayudarles en la toma de decisiones. En México, se basa en los órganos de fiscalización superior nombrados por el Legislativo a partir de los resultados de la Hacienda o Cuenta Pública, y por el Poder Ejecutivo con órganos de primer nivel para fiscalizar los recursos públicos dentro de sus dependencias y entidades, en el cual la Secretaría de la Función Pública controla más de 200 órganos de control poniendo en evidencia la Auditoría Superior de la Federación que tiene la facultad de fiscalizar toda la gestión del Estado Mexicano.

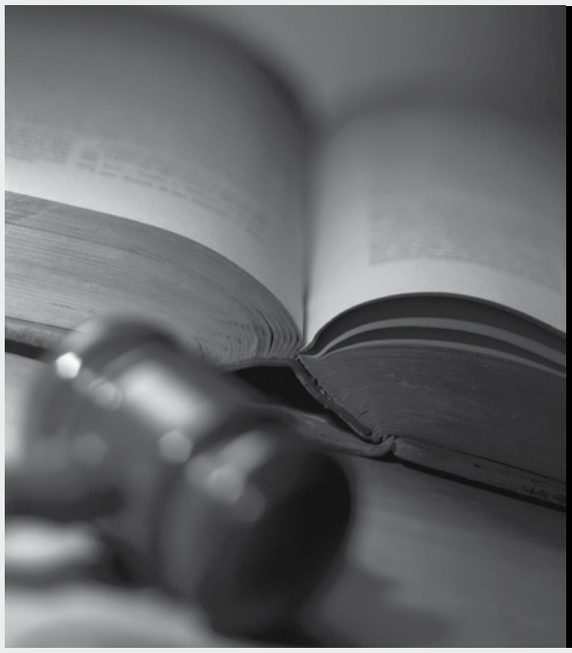
En las entidades federativas se cuenta con órganos de control en las contadurías mayores de Hacienda, Congresos locales y secretarías de Contraloría; sin embargo, no son homogéneas en su estructura ni en sus funciones, ni independientes del Ejecutivo. Dado lo anterior, resulta necesario resaltar el esfuerzo que se hizo al publicar la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, sin embargo, no es de observancia general y, por lo tanto, cada entidad ha elaborado la propia y han suscrito convenios con el IFAI para la consecución de dicho fin.

A continuación, se mencionan las acciones que nuestro país ha implementado para obtener un federalismo real, que aún no se concreta.

El INAFED a partir de la Transición Democrática

A manera de antecedentes, se cita que en nuestro sistema contamos con referentes sobre la planeación regional como los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes), los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (Coplades), los cuales fueron ineficaces por la falta de una verdadera coordinación y la ausencia de patrimonio propio, o por estar representados por organismos mayoritarios perdiendo el contacto con las bases.

La creación de la Comisión para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión intersecretarial de carácter permanente, con objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como dar seguimiento



a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas.

Esta Comisión Intersecretarial se creó mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, reformado el 14 de diciembre de 2005. Con ello se pretende dar cumplimiento al artículo 6 de nuestra carta magna, que establece el derecho a la información como una de las garantías cuyo ejercicio, entre otros aspectos, debe permitir a los ciudadanos conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad en la actuación de los gobernantes y exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna; y con el ejercicio pleno del derecho a la información implica erradicar la discrecionalidad con que frecuentemente se toman las decisiones respecto al mantenimiento, custodia, acceso y disponibilidad de la información de que dispone la administración pública, sin afectar por ello la vida privada de los ciudadanos, los derechos de terceros o la información relativa a la seguridad del Estado y sus instituciones. Esto sin perjuicio de los informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables, debe rendir el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, la información relativa a los ingresos públicos y su aplicación, la organización de las oficinas gubernamentales, sus objetivos y operación, la remuneración de los servidores públicos y los resultados de la función pública.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un auténtico federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun).

El INAFED, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ha logrado acercamiento en las políticas públicas y estrategias en el ámbito del federalismo de la cual destaca la Agenda “Desde lo Local”

como herramienta que permite que los tres órdenes de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de los ciudadanos y sus autoridades locales. La herramienta también constituye una guía sencilla y práctica, basada en 39 indicadores con tres métricas de medición.

El objetivo de la agenda "Desde lo Local" es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de Gobierno de forma más eficiente y transparente. Asimismo, el propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino el de identificar áreas de oportunidad, y en sí, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.

En este marco, los municipios podrán autodiagnosticarse, al identificar y definir las áreas de política pública que resultan estratégicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Por lo que respecta a la descentralización, se han impulsado acciones de coordinación intersecretarial para contar con esquemas más subsidiarios. Es el caso de las relaciones con dependencias como Semarnat, Conagua, Sedesol, Sagarpa, entre otras, generando diagnósticos de capacidades, procesos de fortalecimiento institucional y procesos de negociación para la transferencia de competencias, funciones o responsabilidades.

Consideraciones Finales

1. Para cumplir con su cometido, la administración pública federal cuenta con los convenios de colaboración y coordinación intergubernamentales; sin embargo, para dar congruencia y funcionalidad a la normatividad, se requiere definir con disposición y consenso de los distintos actores un nuevo diseño en el proceso de planificación y control de la gestión de los recursos públicos.
2. Si se eleva a rango constitucional la obligación de la regulación de la rendición de cuentas y transparencia de manera homogénea en los convenios de colaboración, no sólo generará políticas públicas que permitan un federalismo efectivo sino también se formarán mecanismos preventivos contra la corrupción y el abuso del poder, que permitan de manera eficiente controlar el ejercicio mediante un sistema de sanciones.
3. La experiencia internacional nos revela que los gobiernos con mejores resultados en la rendición de cuentas son aquellos que cuentan con tribunales en la materia ya que sus resoluciones tienen efecto vinculatorio y también imponen sanciones; además son autónomos del Poder Ejecutivo.
4. Dentro de la nueva estructura de participación se deben incluir a los municipios, como sujetos obligados por ley, a la rendición de cuentas y transparencia de recursos públicos, siendo necesario redefinir las facultades y atribuciones de los tres órdenes de gobierno, a efecto de que maneje con soberanía sus recursos.

Bibliografía

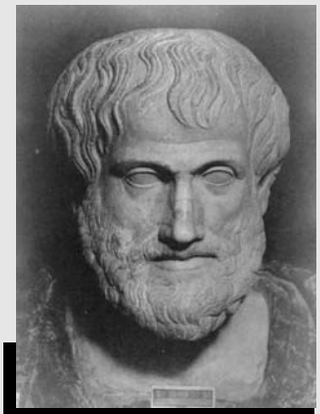
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- García Sánchez, José, "La Naturaleza Jurídica de los Convenios de Colaboración", disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/1/cod/cod9.pdf
- Larrañaga Monjara, Pablo, "La Constitucionalización del Derecho a la Información: Contexto, Consecuencias y Retos", Cámara de Senadores, LX Legislatura, ITAM, 2008.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Rivas Tovar, Luis Arturo, (et. al.), "Organizational Structures and Skills of Supervisory Bodies in Developed Countries and Their Comparison with the case of Mexico", disponible en: http://papers.ssrn.com
- Sistema Nacional de Cuentas Nacionales.
- Witker Velásquez, Jorge Alberto, "La Coordinación Estatal y Municipal en el Contexto de la Planeación en México", disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/376/5.pdf
- www.cddhcu.gob.mx
- www.ifai.org.mx
- www.cide.edu
- www.segob.gob.mx

Dr. Oscar Diego Bautista*

Criterios **éticos** en el **arte** de **gobernar**

El presente ensayo destaca la importancia de la ética pública como herramienta indispensable de la política y la gestión pública para la resolución de los asuntos de gobierno.

* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).



Uno de los reclamos básicos de toda sociedad es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, en distintos países, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que en las instituciones públicas existen una serie de antivalores que impiden llevar a cabo con eficiencia, su funcionamiento y operación.

Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que la administración pública sea vista como lenta, ineficaz e ineficiente. Aunado a esta situación salen a la luz pública de continuo escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas, provocando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos apoyada en técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y valores éticos en los servidores públicos.

Es importante señalar que servidores públicos son aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado, encontrándose en este grupo políticos, funcionarios, jueces, legisladores. La Ética para los servidores públicos se refiere a situaciones de aplicación. El bien común, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública; es la suma de miles de decisiones diarias de las personas que laboran en las organizaciones públicas. Cada servidor público se encuentra diariamente con conflictos o dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una reflexión. Pero tal vez esa decisión sea equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. He aquí la importancia de esta disciplina que orienta y ofrece criterios para encontrar soluciones adecuadas.

El estudio de la Ética Pública es importante porque esta disciplina auxilia respecto a lo que es conveniente o nocivo para la colectividad. Se refiere a los criterios que debe poseer el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar por resultado un bien a la comunidad.

Resultado del descuido que se ha tenido de la Ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción, la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas, al grado de que es posible afirmar que hoy en día la corrupción es un fenómeno mundial. Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo XX cuando los casos conocidos han sido inauditos.[1] Actualmente, la corrupción es evidente lo mismo en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, España como en países en vías de desarrollo, tales como Argentina, Chile, Nigeria, República Dominicana o Haití. Basta comprobar los índices e informes que cada año publica *Transparencia Internacional* para percibir que la corrupción es la principal enfermedad de los gobiernos. Aunque también es importante señalar que a partir de esta época cobra importancia el interés por combatirla mediante distintas maneras, una de ellas: la Ética Pública.

Es importante señalar que la causa inevitable de la corrupción es la conducta deshonesta del actor público, ésta se da porque un individuo, sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. No existe un sistema de control ni fórmula perfecta como para impedir totalmente una opción individual de este tipo. En todo caso, la fórmula o posible sistema tendrá mucha más fuerza si se dirige a la parte interna del individuo mediante principios y valores, que si es externa, como hasta ahora, con sus leyes y controles.

Cuando la avaricia aparece ante el hombre, éste la asimila y comienza a ver oportunidades de lucrar en el lugar donde se desempeña. Este vicio ha invadido el ámbito público por lo que los servidores públicos no están exentos de ser tocados por ella y verse envueltos en escándalos de corrupción.

En distintos gobiernos contemporáneos han existido escándalos por actos improcedentes de algunos políticos y funcionarios públicos que, al ventilarse a través de los principales medios, ha ocasionado que los ciudadanos pierdan la confianza en sus representantes y que algunos gobiernos tengan que establecer medidas dentro de sus programas de gobierno a fin de combatir la corrupción.[2] Ante los escándalos de corrupción en el mundo han comenzado a surgir acciones para fomentar la Ética Pública. No obstante, muchos gobernantes y funcionarios aún se encuentran lejos de vivir con ética.

Los gobiernos y administraciones públicas para ser eficientes, deben contar con individuos íntegros, y es aquí donde entra la Ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles que es necesario realizar bien las tareas y actuar con responsabilidad y eficiencia. Por el sólo hecho de hacer una acción buena o hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar. No todos los que participan en el ámbito público realizan bien sus tareas, pero lo peor no es que realicen mal sus tareas o las omitan sino que obtengan ganancias adicionales mediante la corrupción.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los funcionarios públicos están orientadas al bien común. La Ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía, es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. Por lo tanto, la Ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

La forma de evitar que se cometan actos corruptos y antiéticos en el ámbito público consiste en lograr despertar en todo servidor la *supraconciencia* entendida como una conciencia profunda que permita a una persona no solamente ser capaz de discernir lo que es correcto de lo que no en cada acto que realice, sino de actuar acertadamente. Es decir, no basta con que el

1 Uno de los escándalos más conocidos es el denominado "Watergate" que terminó con la renuncia del presidente de los Estados Unidos en 1974.
2 Además de los gobiernos, también existen asociaciones civiles que se dedican a investigar y a combatir el nivel de corrupción de distintos países del mundo, como lo es el caso de Transparencia Internacional, el cual tiene su sede en Berlín.

servidor público posea conciencia respecto de lo que está bien o no, si finalmente actúa de manera indebida. Más allá de comprender lo que es correcto de lo que no, está el actuar, el poder refrenarse cuando algo es indebido. Esta situación se resume en la frase que escribiera Ovidio al decir *Veo el mal y lo desapruebo, pero hago el mal.*

De esta manera, la Ética Pública es un instrumento poderoso de que se vale un Estado preocupado por guiar a sus gobernantes. Dicho instrumento existe desde antaño para evitar la corrupción y elegir a los mejores hombres para gobernar, pero durante mucho tiempo se ha dejado de lado, no obstante, últimamente se ha retomado y convertido en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del gobierno y la administración pública.

Conviene recordar que la Ética es la disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano clasificándolas en acciones buenas o malas, debidas o indebidas, convenientes o nocivas, en definitiva, en virtudes y vicios, y enseña cuáles son aquellas acciones dignas de imitar. Esta disciplina enseña a todo individuo a ser dueño de sí mismo. Esta disciplina demuestra que cualquier persona posee la capacidad para actuar de manera correcta o errónea al señalar que: "Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, para no obrar cuando es vergonzoso".[3] La ética pública ofrece al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea.[4]

En los gobiernos y administraciones públicas contemporáneos, el perfil de las personas que ocupan un cargo público se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad de profesiones en las personas que se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionistas de distintas disciplinas: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, etc. Incluso personas sin una formación concreta pero que han desarrollado alguna actividad: líderes sindicales, actores de cine o teatro, cantantes, comerciantes, etc. Ante la ley, todos los individuos tienen derecho para ocupar un cargo de elección siempre y cuando sean las idóneas. Sin embargo, contrario a lo que la ley señala, es importante considerar que los cargos públicos no son para cualquiera sino para los más aptos; "para los mejores" decían los autores clásicos de la filosofía política, para aquellos que verdaderamente tienen vocación de servicio y espíritu por ayudar a los ciudadanos de su país. Los cargos públicos deberían ser ocupados no por personas famosas, carismáticas o polémicas sino por los más capaces, los más leales a la Constitución Política y con amplio sentido de justicia para su comunidad política.

En la vida contemporánea, existe una fiebre por ocupar un cargo público aún careciendo de la más mínima formación y cultura política ignorando o minimizando la importancia y responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado. Esta situación ha generado que la disciplina política se devalúe. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella sin tener la formación ni experiencia requerida, contribuyendo al deterioro de esta disciplina, a su corrupción. Individuos de esta naturaleza se convierten en usurpadores de cargos públicos, en politicastros, farsantes, charlatanes.

La corrupción de la política ha caído en situaciones grotescas. Personas sin respeto por la investidura que les confiere ocupar un cargo público se comportan haciendo barbaridades. Ya en la antigüedad Aristóteles escribió: *No siempre ocurre que quienes participan del poder sean personas competentes*.[5] En la política y en la administración pública se puede observar que hay personas no sólo incompetentes para el cargo, sino desleales para con el país y la gente a la que deben servir, además de carecer de sensibilidad humana y de un espíritu de justicia.

Los antiguos griegos sostenían que para ocupar un cargo público eran necesarias al menos tres condiciones: *a) Capacidad para el cargo, b) Lealtad para la Constitución y, c) Virtud y justicia*. Cuando los servidores públicos toman estos elementos como principios que guíen su vida profesional se sitúan más allá del poder y no se dejan arrastrar por las pasiones. Por la Ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de las acciones humanas; con ella se eleva la cultura política de un pueblo. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones bellas y nobles, incluso obras de magnanimidad. Por encima de la vida voluptuosa o común, se encuentra el género de vida político el cual implica forzosamente poseer virtudes, principios como la integridad, la educación o la sabiduría. Cicerón decía que: *Aquellas personas que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el hombre*. Sin embargo, los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas enfrentan una crisis de valores en sus gobernantes, funcionarios y personal. Ante este decaimiento es importante recuperar un conjunto de valores y principios.

Una máxima oriental enseña que el hombre es lo que piensa, que lo que realiza cada individuo es resultado de lo que está en su pensamiento. El pensamiento es la fuente de las actitudes y comportamientos de las personas. Una conducta sana lo será a partir de un pensamiento sano. Por lo tanto, si en la política y en la administración pública hay personas con vicios arraigados desde antaño, seguramente será porque en su mente hay pensamientos que le impulsan a obrar así. Por ello es importante diseñar y establecer estrategias para fomentar principios éticos en la mente de los servidores públicos a fin de que sus actos se rijan por la rectitud.

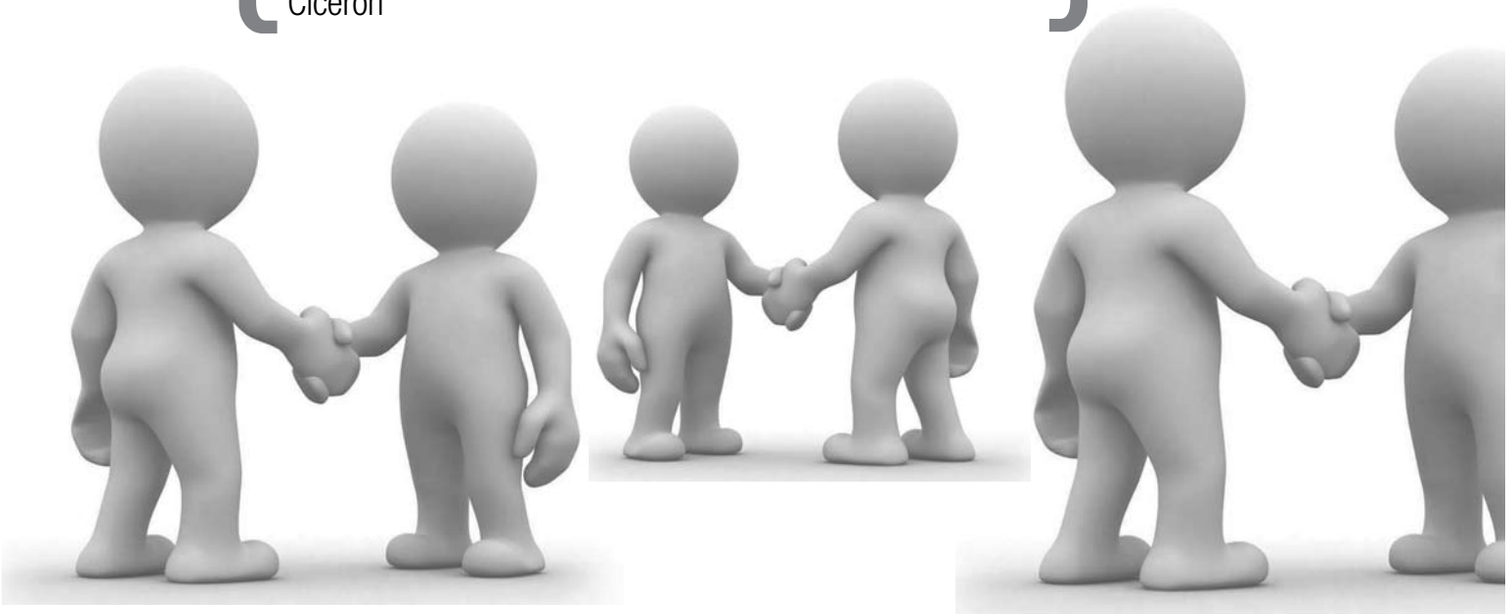
Así como existe preocupación por aspectos económicos y materiales, también debiera hacerse por los aspectos éticos. Si el subdesarrollo económico es motivo de preocupación, también debiera serlo el subdesarrollo moral, la ausencia de virtudes en las personas, en particular en quienes ocupan cargos públicos. ¿Cómo se podrá resolver la corrupción si antes no se resuelve el problema moral? Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez y probidad a su personal.

3 Aristóteles, *Gran ética*, p. 72.

4 Un ejemplo que demuestra que reside en el hombre el reaccionar de una manera o de otra lo señala Víctor Frankl, refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían las personas encerradas en un campo de concentración nazi durante la segunda Guerra Mundial; al respecto escribió: "El infierno se quedaba corto, y ante las mismas circunstancias, unos se comportaban como cerdos y otros se comportaban como santos. De ahí que mi conclusión es: *no son las circunstancias externas por más adversas que parezcan las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia*" (Frankl, 2004, 153).

5 Aristóteles, *Política*.

> **“Aquellas personas que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo”**
> Cicerón



De esta manera, los valores éticos insertados en las personas que operan en el ámbito público, cultivados de manera adecuada, coadyuvarán a hacer más eficiente la operación de la función pública. De igual modo colaborarán en reivindicar la imagen del funcionario, del gobernante, del político y, en general, de aquellos que se encuentran en el ámbito de acción del servicio público.

La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacía el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos. Como decía Aristóteles, “No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos”.

Bibliografía

- A.A.V.V. Jornadas sobre ética pública, MAP, INAP, Madrid, 1997.
- Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidos, Barcelona, 1990.
- Aranguren, José Luis, *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Editorial Aguilar; Madrid, 1982.
- Arnaiz, Aurora, *Ética y Estado*, UNAM, México, 1975.
- Camps, Victoria, *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- Cicerón, *Sobre los deberes*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Compte-Sponville, André, *Pequeño tratado de las virtudes*, Paidos, Madrid, 2005.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Cooper, Ferry L., *The responsable administrador: an approach to ethics for the administrative role*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1998.
- Cortina, Adela, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998.
- Diego Bautista, Oscar, *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- Doménech, Antoni, *De la ética a la política*, Critica, Barcelona, 1989.
- Frankl, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Ed. Montecorvo, 2004.
- García Enterría, Eduardo, *Código de la función pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- Gómez, Carlos (Ed.) *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*, Alianza editorial; Madrid, 2002.
- González Pérez, Jesús, *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Griffin, James, (et. al.), *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- Guariglia Oswaldo, *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Habermas, Jurgen, *Escritos sobre moral y eticidad*, Paidós, Barcelona, 1991.
- Jordana de Pozas, Luis, “La moral profesional del funcionario público” En: *Moral Profesional*, Instituto Luis Vives de filosofía, CSIC, Madrid, 1954.
- Klaus, Koenig, *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid. Kung, Hans, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997. Mac Intyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Editorial Critica, Barcelona, 2001.
- Martínez, Emilio, *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid, 2000.
- Marina, José Antonio, *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- OCDE, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- Rodríguez-Arana; Jaime, Principios de ética pública, Montecorvo, Madrid, 1993.
- Rohr, John A., *Public Service, Ethics and constitucional practice*, University Press of Kansas, 1998.
- Rubio Cariacedo, José, *El hombre y la ética*, Anthropos, Barcelona, 1987.
- Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, Ernst, *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción*. Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.
- Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 1984.
- *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- Zygmunt, Bauman, *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.