

Calidad de diálogo y deliberación en el Sistema de gobierno federal mexicano: una perspectiva habermasiana sobre la relación entre el Presidente y el Congreso Mexicanos después de la "era" posrevolucionaria

Dialogue and deliberation quality on the
mexican federal government: an habermasian
perspective about the relationship between the
President and the Mexican Congress
after the post-revolutionary age

FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA

Resumen: Este artículo emite un juicio sobre la “calidad de diálogo” en las interacciones discursivas de los grupos parlamentarios de la LX Legislatura del Congreso de la Unión en México, así como su aptitud deliberativa a través de algunos elementos analíticos de la “ética del discurso” habermasiana (justificación a través de razones, argumentos dirigidos al bien común y propósito de consenso racional). También este artículo analiza la reciente “Reforma del Estado” de México y trata de identificar sus debilidades para estimular la deliberación en el sistema de gobierno federal mexicano.

Palabras clave: sistema de gobierno federal, Congreso Mexicano, Reforma de Estado, deliberación, diálogo.

Abstract: *This paper provides a judgment on the “quality of dialogue” within the discursive interactions of parliamentary groups of the LX Legislature of the Mexican Congress and on the quality of their deliberation through using some analytical elements of the habermasian “discourse ethics” (justification through reasons, arguments in view of the common good and purpose of rational consensus). It also studies the recent “Reform of the State” in Mexico and intends to identify its weaknesses to encourage deliberation in the federal system of government of this country.*

Keywords: *federal system of government, Mexican Congress, Reform of the State, deliberation, dialogue.*

Introducción

El propósito de este trabajo es el de evaluar la calidad e identificar el potencial de desarrollo de los procedimientos deliberativos del Congreso mexicano. Se juzga el cumplimiento de los elementos del “ideal procedimiento deliberativo” de Habermas (“situación ideal del discurso”, “diálogo cívico”, “ética del discurso” y “justa agregación de preferencias”) en algunos ejemplos de toma de decisiones del Congreso en la Legislatura LX.

A través del estudio de casos de debate sobre asuntos centrales, relacionados con la naturaleza y el funcionamiento del sistema de gobierno federal mexicano, del análisis de ocho entrevistas con los líderes de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión de la LX Legislatura, 2006-2009, y de otras fuentes primarias de información, se intenta realizar dicho examen. Se consideran los factores institucionales que facilitan, o en su caso desalientan, el diálogo cívico y la deliberación democrática entre los grupos parlamentarios del Congreso mexicano, así como los factores estructurales del sistema de gobierno federal que impulsan el razonamiento “estratégico” o el “comunicativo” en las cámaras.

1. El sistema de gobierno federal mexicano

México es una república federal con un sistema de gobierno presidencial, en el que existe una estricta separación e independencia formal de poderes. Esto significa que la elección del Presidente de la República no depende del Congreso de la Unión, sino del electorado nacional, lo que también implica que el Presidente no puede disolver al Congreso de la Unión, debido a que el Poder Legislativo Federal posee su propia legitimidad democrática, completamente independiente de la presidencial (Hefferman, 2005: 57)¹.

Por otra parte, el Presidente no es responsable, políticamente, ante el Congreso de la Unión: no puede ser destituido por falta de confianza en su persona, ni su gabinete puede recibir voto de censura (Carpizo, 1999: 62). Ambos, mandatario y legisladores, son electos para periodos fijos y los cumplen por separado.

¹ Aunque Hefferman sólo compara al Presidente estadounidense con el Primer Ministro británico, sus observaciones sobre su diferencia puede ser perfectamente aplicadas al caso del Presidente mexicano, ya que México copió casi completamente la Constitución de los Estados Unidos y su sistema presidencial de gobierno.

El Presidente es elegido por un lapso de seis años, sin posibilidades de reelegirse, mientras que los diputados federales y los senadores son elegidos por periodos de tres y seis años respectivamente, con el único impedimento constitucional de ser reelectos para periodos inmediatos (Carpizo, 2006: 66).

El Presidente disfruta de un “mandato personal” para ejercer el Poder Ejecutivo Federal, por lo que está facultado para designar, independientemente del Congreso, a las personas que formarán su gabinete, excepto en los casos específicos en que la Constitución mexicana demanda la ratificación del Congreso de la Unión. El Presidente es tanto “Jefe de Estado” como “Jefe de Gobierno” de México y disfruta de todas las facultades de representación, de protocolo y administrativas del Estado Mexicano (Valadés, 2005: 6).

México copia el sistema de gobierno de los Estados Unidos de América, y su Constitución, en aspectos sustanciales, excepto en el carácter plebiscitario de la elección del Presidente de la República, el cual se imita de la Francia napoleónica (Valadés, 2005: 34). Los principios y las características del sistema parlamentario de gobierno mexicano son completamente ajenos a su política; el principio de la “mutua dependencia de poderes”, entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, no se aplica, ya que el Ejecutivo no está formado por una mayoría partidista, o por una coalición que forme mayoría en el Congreso: el Presidente no proviene de él, sino que posee su propio electorado y legitimidad democrática; no tiene un mandato de partido o proyecto con alguno, sino personal; su gabinete no es colegiado, más bien la persona en el cargo es superior a sus colaboradores; tampoco es formalmente el líder de su partido (Hefferman, 2005: 56-69).

Debido al régimen de división de poderes en México, ni el Presidente ni el Congreso de la Unión pueden prescindir uno del otro, sino que están obligados a colaborar mutuamente por un tiempo fijo. México no tiene reglas formales para resolver conflictos entre ambos poderes y lograr estabilidad en el país en caso de que no lleguen a acuerdos. En ese sentido, el riesgo de parálisis gubernamental y de inestabilidad política es mayor en el sistema presidencial mexicano que en el sistema parlamentario británico, por ejemplo (Cossío y Zamora, 2006: 436).

2. La Reforma del Estado mexicano. Caso de estudio: su actual debate en la esfera pública mexicana

La transformación del modo en que se organizan los partidos en México, debido a la derrota del régimen postrevolucionario en los procesos electorales de 1997 y 2000, trajo desafíos no antes experimentados para la estabilidad del sistema político mexicano. La incapacidad de los actores políticos para llegar a acuerdos, la parálisis política del Congreso de la Unión debido a la incapacidad previa, su división y centralismo; la estructura de peso y contrapunto entre el Congreso de la Unión y el Presidente, su trabajo de forma facciosa; los conflictos crecientes entre partidos, no sólo en el Congreso de la Unión, sino también en la esfera pública; la falta de habilidades (diálogo cívico, negociación, compromiso) y experiencia del presidente Fox para enfrentar eficientemente un ambiente de confrontación con otras fuerzas políticas; y la amenaza del regreso del autoritarismo en México como resultado de los intentos sutiles de algunos actores políticos para ocasionar el fracaso de la democracia, motivó a académicos, analistas y políticos a discutir la reforma del marco constitucional para ajustarlo al nuevo contexto.

Por esta razón, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizó en 2004 un debate público entre políticos, analistas y académicos para discutir la “Reforma del Estado” en México (Camacho y Valadés, 2004). Las propuestas que se ofrecieron en este foro fueron muy contradictorias, aunque su preocupación central fue mejorar la gobernabilidad democrática del sistema federal mexicano. José Alberto Iñárritu (Aguilar, 2004: 9-15) considera la presente situación en México como una oportunidad de transformar el sistema oficial, de uno presidencial, a semipresidencial o semiparlamentario, de tal modo que estimule la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aguilar Iñárritu considera que la clave para lograr esta colaboración consiste en establecer el Jefe de Gabinete institucional:

La inclusión del Jefe de Gabinete como parte de la renovación del sistema presidencial permitiría separar algunas de las funciones de gobierno y de Estado en beneficio de un mejor control de las tareas públicas. También ofrecería al Presidente la ventaja de contar con un responsable de la conducción cotidiana de la administración que, además, tendría el encargo de acordar, explicar e instrumentar las decisiones políticas de gobierno ante el Congreso de la Unión (Aguilar, 2004: 12).

Jorge Carpizo no consideró que sea necesario transformar el sistema de gobierno mexicano para estimular el consenso político (Carpizo, 1999: 80-84). Argumentó que las alianzas, coaliciones y negociación entre partidos políticos en el Congreso de la Unión se incitan con el actual sistema de gobierno presidencial: “No encuentro para México ninguna ventaja del sistema parlamentario sobre el sistema presidencial. Al contrario, si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos” (Carpizo, 1999: 81).

En este foro también hubo propuestas contrarias, que tenían el objetivo de desalentar el autoritarismo en México. Héctor Aguilar Camín propuso la instauración de la “segunda vuelta” en la elección presidencial. Diego Valadés argumenta en contra de su instauración, ya que considera que desalienta el diálogo dentro del sistema de gobierno:

La segunda vuelta exagera la propensión autoritaria de los sistemas presidenciales porque hace creer a los Presidentes que disponen de una mayoría real. Esa percepción, siempre infundada en los casos en que se aplica la segunda vuelta, tiene muchas consecuencias adversas para los sistemas democráticos, entre otras cosas porque reduce ó elimina los incentivos para la negociación política por parte de los presidentes (Valadés, 2005, 12).

Algunas propuestas contradijeron el objetivo de transformar el Sistema de Gobierno Mexicano para volverlo semi o parlamentario. Por ejemplo, la propuesta de reelección de diputados y senadores, que desalienta la disciplina partidista, básica para que un Sistema Parlamentario trabaje (Nacif, 2004: 434-437).

Jaime Sánchez Susarrey planteó eliminar el “principio de representación proporcional” en el Congreso de la Unión, para desalentar la pluralidad y facilitar los acuerdos entre las principales fuerzas políticas: “este esquema permitiría y favorecería la construcción de mayorías, y permitiría, entonces, un mejor entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso” (Sánchez, 2004: 520).

Alonso Lujambio expuso lo contrario: reforzar el “principio de representación proporcional”, para forzar a los partidos políticos a formar coaliciones y negociar: “(...) para que el Presidente no disfrute de una mayoría automática en el Congreso y pueda ser forzado a negociar con los partidos de oposición, (...)” (Carpizo, 1999: 75).

Para establecer un sistema semipresidencial o semiparlamentario en México, Diego Valadés indicó que es necesario separar las facultades del Poder Ejecutivo

e introducir la figura de Jefe de Gabinete o Jefe de Gobierno y la de Jefe de Estado (Valadés, 2005: 13). Insiste en que el Jefe de Gabinete es responsable, políticamente, ante el Congreso y carga con la obligación de negociar directamente con él las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo, de supervisar el trabajo administrativo del gabinete e informar al Presidente de su trabajo:

La relación con el Congreso le permitiría al Jefe de Gabinete programar la agenda legislativa gubernamental, canalizar dentro del gabinete las solicitudes de información y convenir la presencia de los secretarios cuando sean requeridos ante el pleno o ante comisiones, todo lo cual contribuiría a consolidar su relación jerárquica en cuanto a los secretarios y su condición de interlocutor gubernamental con los órganos de representación política (Valadés, 2005: 96).

La función de Jefe de Estado puede ejecutarla mejor una persona que no esté envuelta en una lucha de partidos, alguien que se encuentre separado, y más allá, de esta pugna, como en algunos países de Europa —por ejemplo Reino Unido o España—; de otra forma, el Jefe de Estado corre el riesgo de tener un carácter faccioso, fortaleciendo la división dentro del Poder Ejecutivo Federal, debido a su origen partidista.

La situación en Francia es especial, ya que el Presidente se vuelve poderoso o débil, de acuerdo con reglas claras y previstas, aceptadas por todos los partidos, a través de las cuales sus facultades dependen de su mayoría política en la Asamblea Nacional; logra ser poderoso (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno al mismo tiempo) si su partido, o coalición de partidos, posee mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, lo que lo convierte en un Jefe de Estado pleno, con facultades muy limitadas si necesita nombrar un Primer Ministro de un partido, o coalición de partidos, diferente al suyo (Carpizo, 1999: 55-56).

Además, Francia es una república central, y tiene una democracia partidista en la que los representantes políticos en la Asamblea Nacional son electos de acuerdo al principio de representación proporcional; sigue fácilmente los principios de un sistema parlamentario de gobierno en caso de que el Presidente no gozara de la mayoría de legisladores de su partido (Carpizo, 1999: 55-56). En estas circunstancias, procede disolver la Asamblea, llamar a nuevas elecciones, en caso de que una clara mayoría no se formara, y decidir el origen partidista del Primer Ministro.

El sistema presidencial mexicano y su organización electoral están más de acuerdo con una democracia civil, en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales disfrutan de propia legitimidad democrática ante la ciudadanía debido al principio electoral de simple mayoría en demarcaciones electorales (Hefferman, 2005: 59). En este sistema, los candidatos tienen la obligación de responder más a su “distrito electoral” que a su ideología partidista, ya que son elegidos directamente por los ciudadanos de una zona y no a través de una lista en una circunscripción. El principio de simple mayoría en una demarcación fortalece la lealtad de los legisladores y del Presidente a la ciudadanía; mientras que el postulado de representación proporcional a través de listas vigoriza la lealtad a los líderes y programas de partido, ya que, en este último caso, los ciudadanos parecen votar más por el proyecto de partido, que por la persona como su representante político (Nacif, 2004: 434-437).

Si México quiere transformar su sistema de gobierno a semipresidencial, semiparlamentario o parlamentario debe realizar reformas concordantes con éstos: *a)* desaparecer el sistema electoral de simple mayoría para diputados y senadores, y, así, aplicar consistentemente el sistema de representación proporcional; *b)* forzar a los partidos políticos a negociar gobiernos de coalición, en caso de que ningún partido alcance mayoría absoluta en el Congreso de la Unión; *c)* introducir la separación de funciones entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete, y hacer a este último responsable del Gobierno Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, aunque en este aspecto México siga el ejemplo de Francia en la distribución de facultades entre ambos jefes, para evitar la inestabilidad política, si no está claramente definido quién, entre ellos, tendría el poder real en los distintos contextos políticos de mayoría partidista en el Congreso de la Unión (Carpizo, 1999: 55-56) .

Las reformas inconsistentes con el propósito antes citado son: *a)* eliminar el principio de representación proporcional y el fortalecimiento del principio de simple mayoría en distritos electorales para la elección de diputados y senadores; *b)* la reelección de diputados y senadores; *c)* preservar la elección plebiscitaria del Presidente e incluso realizar una segunda vuelta; *d)* permitir las candidaturas independientes para la Presidencia y el Congreso de la Unión. Estas propuestas sirven a la democracia civil y a afianzar un sistema presidencial de gobierno, en el que el principio de separación de poderes y equilibrio entre ellos se aplique estrictamente. Pero no adaptables a la democracia partidista y a las caracte-

rísticas del sistema parlamentario, ya que contradicen dos condiciones básicas para que éste funcione: disciplina y legitimidad partidista (no ciudadana) de los candidatos (Hefferman, 2005: 62).

Estas sugerencias fortalecen la autonomía de los diputados federales y senadores con respecto a los programas de partido; así, no se trabaja a favor de un sistema parlamentario. La elección del Presidente preserva su legitimidad democrática, independiente del Congreso; se colabora a favor del equilibrio entre ambos poderes federales.

En el presente contexto presidencial de México, es necesario fortalecer la lealtad, de los legisladores y del Presidente, al electorado, a través de reformas que alienten la capacidad de la ciudadanía de exigir cuentas y castigar seriamente las decisiones erróneas, tomadas por estos actores políticos una vez que ocupan su cargo. En este sentido, los partidos políticos deberían tener un papel secundario en cuanto a la disciplina ideológica, ya que los puestos políticos de los relativos administradores de la Nación dependen más de las preferencias de sus respectivos electorados que de los líderes de sus partidos, que aprueban sus nombramientos como candidatos. Así debe funcionar el principio electoral de mayoría simple para la representación política dentro del Congreso de la Unión y en el Poder Ejecutivo Federal (Sánchez, 2004: 519-520).

3. La actual interacción entre las diferentes fuerzas políticas en la LX Legislatura, 2006-2009, del Congreso de la Unión en México

El Congreso de la Unión de México, en la LX Legislatura, 2006-2009, fue plural y ningún partido político obtuvo mayoría absoluta (50% +1) en alguna de las cámaras que lo integran (*Diputados*, 2008). La existencia de tres principales fuerzas políticas, y la falta de potencia partidista, significa que las tres fuerzas ejercen el control sobre las iniciativas que pueden aprobarse. Sólo con la oposición de una se impide cualquier reforma constitucional, y cualquier coalición entre ellas puede bloquear modificaciones legales que la otra fuerza política quisiera promover por sí sola.

Esta situación significa que si el gobierno federal quiere promover ciertas reformas legales, necesitaría negociarlas cuidadosamente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con los otros partidos menores. La pluralidad en el Congreso Mexicano ha alentado

a los partidos políticos a negociar coaliciones legislativas y a mantener diálogo permanente para lograr que iniciativas de su interés sean aprobadas, especialmente en el caso del partido en el gobierno federal (*Agencias*, 2008).

Existió un dinamismo vibrante en el proceso de negociación de los partidos políticos para avanzar en la agenda de la LX Legislatura; a pesar de la inicial negativa del PRD, del Partido Convergencia por la Democracia (Convergencia) y del Partido del Trabajo (PT) para reconocer la legitimidad democrática del nuevo Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. De acuerdo con las entrevistas que el autor realizó a principios de 2007 a los líderes parlamentarios en el Congreso de la Unión, el diálogo entre ellos evolucionaba con respeto, cordialidad, apertura, pluralidad e inclusión.

Por ejemplo, Diego Cobo (Cobo, 2007), vicecoordinador del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en la Cámara de Diputados federal, afirmó que el diálogo en la respectiva Junta de Coordinación Política era fluido entre los líderes de los grupos parlamentarios, que sentía mayor apertura de los tres principales partidos para escuchar otras voces y que la prueba de ello era que el PVEM consiguió que dos de sus iniciativas fueran aprobadas en la actual legislatura: la Ley de Equilibrio Ecológico y la Ley de Vida Silvestre.

Miguel Ángel Jiménez (Jiménez, 2007), coordinador del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza (PANAL) en la Cámara de Diputados, aseguró que había un buen nivel de diálogo y corresponsabilidad entre los coordinadores parlamentarios y que el ambiente de respeto, cordialidad e inclusión entre los partidos políticos era excelente.

José Rosas Aispurio Torres (Aispurio, 2007), diputado federal del PRI, expuso que percibía mejor voluntad del Presidente para dialogar con el Congreso y que un buen signo de entendimiento entre ambos poderes fue la aprobación del presupuesto federal de 2007. Federico Döring (Döring, 2007), senador del PAN, confirmó que la actividad de diálogo entre los partidos era mejor de lo que esperaba, aunque todavía no se traducía en resultados legislativos. También dijo que el presidente Calderón estaba demostrando más experiencia en su diálogo con el Congreso, aunque esta negociación estaba contaminada por intereses partidistas, lo que volvía difícil desarrollar coincidencias en reformas constitucionales y legales que representaran costos electorales para otros partidos.

Francisco Agundis (Agundis, 2007), coordinador del grupo parlamentario del PVEM en el Senado, expresó que percibía mejor disposición y más capacidad

de negociación del mandatario. Juan José Rodríguez Pratts (Rodríguez, 2007), diputado federal del PAN, afirmó que, hasta a ese momento, el diálogo entre partidos era positivo, pero esperaba que no se contaminara con ataques personales, quejas, reproches, y, agregó, que desafortunadamente el debate en el Congreso lo dominaban las ideología e intereses partidistas que podrían frustrar sus resultados. Rodríguez Pratts también manifestó que la democracia en México era frágil, vulnerable, incipiente y estaba amenazada constantemente por el colapso, ya que algunos intereses personales la acosaban y rechazaban estrategias democráticas para avanzar con sus agendas políticas.

Dante Delgado (Delgado, 2007), coordinador del grupo parlamentario de Convergencia en el Senado, manifestó que la clase política estaba acostumbrada a un proceso vertical de toma de decisiones, propio de un régimen autoritario, sin embargo, indicó que los miembros del Congreso estaban trabajando para construir consensos a través de “grandes acuerdos”, especialmente para la Reforma del Estado. También observó “normalidad democrática” en el Senado, aunque sí aclaró que los miembros del Frente Amplio Progresista (FAP) no admitirían comunicación con el Presidente de México. A pesar de no reconocer legitimidad democrática a Felipe Calderón, sostuvo que Convergencia propuso que ambas cámaras coordinaran sus trabajos a través de la vinculación de sus juntas de coordinación política, para así desarrollar mejores coincidencias al abordar asuntos de interés común.

Por otra parte, Juan Nepomuceno Guerra (Guerra, 2007), diputado federal del PRD, declaró que las reformas positivas para el país sucederán sólo si la gente continúa manifestándose en las calles. Sostuvo que “el pueblo” debería tomar la iniciativa de la agenda que se discute en el Congreso de la Unión, que es necesario que presione y el gobierno federal tome en cuenta su opinión. Según él, ésta es la única forma de obligar al partido en el poder a tomar las decisiones correctas para el bien común, ya que —de acuerdo con su perspectiva— el poder tiende a hacer políticos conservadores, en contradicción con los intereses del país.

Dante Delgado (Delgado, 2007) opinó que si el poder ejecutivo federal no intentaba llegar a acuerdos con las fuerzas políticas del Congreso, la estabilidad y el consenso en el sistema político nacional estarían seriamente amenazados. No sólo esto, también la batalla política se volvería social, en las calles. Delgado consideró que trasladando su lucha política a las calles, a través de movimientos

sociales, el FAP estaría en posibilidad de definir la agenda del Congreso e impedir las reformas neoliberales.

4. Caso de estudio: el debate de la Reforma del Estado en la LX Legislatura, 2006-2009, del Congreso de la Unión de México

Felipe Calderón llegó a la Presidencia de México seriamente debilitado por la impugnación legal y los movimientos sociales que promovieron revertir su triunfo electoral. En este contexto, Manlio Fabio Beltrones, líder del grupo parlamentario del PRI en la LX Legislatura del Senado, tuvo la iniciativa de llamar a los partidos políticos y a los tres niveles del gobierno a discutir y negociar una Reforma del Estado, que los llevara a diseñar instituciones que aseguraran la estabilidad política de México (Pérez Silva, 2006).

Beltrones propuso que el Congreso de la Unión creara una ley que obligara a sus grupos parlamentarios a negociar, analizar y acordar la Reforma del Estado, en el periodo de un año, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta nueva ley proporcionaría el marco legal para llevar a cabo el estudio, el debate y los ajustes de la reformas a las instituciones políticas mexicanas (Becerril, 2007).

Dante Delgado (Delgado, 2007) consideró que el acuerdo relevante en la Reforma del Estado fue la autoimposición de una fecha límite de los grupos parlamentarios en el Congreso para la construcción del consenso político a través de una nueva ley, lo cual mostraba su voluntad para lograr acuerdos y su disposición para asumir una responsabilidad política ante la Nación.

El senador Federico Döring (Döring, 2007) consideró que la Ley para la Reforma del Estado se convertiría en un buen catalizador de pactos, aunque estaba consciente de las serias diferencias ideológicas que los principales partidos tenían, especialmente el PAN y el PRD. Francisco Agundis (Agundis, 2007) se mostró optimista en la obtención de acuerdos para la Reforma del Estado y afirmó que la LX Legislatura podía ofrecer mejores resultados que las legislaturas previas.

José Rosas Aispurio Torres (Aispurio, 2007) consideró que la Reforma del Estado era necesaria para obtener una reforma electoral que inspirara más confianza en las instituciones políticas, y afirmó que si no había progreso en esta reforma electoral, sería muy difícil para los grupos parlamentarios avanzar en otras. Juan Nepomuceno Guerra (Guerra, 2007) dijo que lo que el país necesitaba

para su estabilidad política eran reglas claras, ya que las normas antiguas llevaron a contradicciones y a polarización social, así que dio la bienvenida a la iniciativa de Reforma del Estado.

En este contexto, el vicecoordinador del PVEM en la Cámara de Diputados, Diego Cobo (Cobo, 2007) expuso que era necesario diseñar nuevas reglas de operación del Congreso de la Unión en México, ya que las antiguas se diseñaron para un contexto político diferente. Además, Cobo consideró que era necesario diseñar un nuevo reglamento de debates para que las Comisiones no pudieran disfrutar de un periodo de tiempo discrecional y sin límite para dictaminar una iniciativa a su consideración.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso estuvo a cargo de coordinar el proceso nacional de diálogo, el análisis, la negociación y la construcción de acuerdos para la Reforma del Estado y tuvo la palabra final sobre las propuestas presentadas ante el pleno. Estuvo integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, los presidentes de ambas Cámaras, los presidentes de los partidos y los representantes de los Poderes Ejecutivo y Judicial. (*Ley para la Reforma del Estado*, 2007: Art. 1).

La CENCA cumplió sus objetivos a través de dos subcomisiones operativas: la Subcomisión de Consulta Pública y la Subcomisión de Redacción. La primera se encargaba de recolectar y revisar las minutas y las iniciativas relacionadas con la Reforma del Estado, retenidas previamente en las comisiones dictaminadoras del Congreso, y también de recabar y analizar las propuestas de la sociedad civil, obtenidas a través de la organización de foros (*Ley para la Reforma del Estado*, 2007: Art. 6–7). La segunda elaboró las propuestas de reformas constitucionales derivadas de los acuerdos alcanzados entre los grupos parlamentarios durante el proceso, para someterlas al pleno del Congreso de la Unión y seguir con el procedimiento constitucional para su aprobación como normas supremas del Estado Mexicano (*Manual de Procedimientos para las Subcomisiones y Grupos de Trabajo*, 2007: Art. 11-15).

El proceso de negociación y construcción de convenios se desarrolló en cinco etapas: *a)* entrega de propuestas, *b)* consulta pública a la sociedad civil, *c)* negociación y construcción de acuerdos, *d)* redacción de las iniciativas, y *e)* aprobación, firma y entrega de las iniciativas acordadas definitivamente en la Subcomisión Redactora al pleno del Congreso de la Unión (*Manual de Procedimientos para las Subcomisiones y Grupos de Trabajo*, 2007: Art. 9). También

los miembros de la CENCA acordaron cinco temas generales para la discusión de la Reforma del Estado: *a)* Régimen de Estado y de Gobierno, *b)* Democracia y Sistema Electoral, *c)* Federalismo, *d)* Reforma al Poder Judicial, y *e)* Hacienda y Garantías Sociales.

En términos generales, los otros cuatro temas generales de discusión para la Reforma del Estado no fueron tan prioritarios para los partidos políticos, como lo fue el tema Democracia y Sistema Electoral. Así que, aunque los miembros de la CENCA mencionaron y abordaron algunas reformas potenciales para la transformación del Estado y del régimen de gobierno, perfeccionamiento del federalismo, transformación del poder judicial, mejora de la hacienda pública y asegurar mejores garantías sociales, hasta el momento el Congreso de la Unión no ha aprobado reformas sustanciales en estos aspectos como sí lo hizo en términos electorales (Pérez Silva, 2006).

Los grupos parlamentarios en el Congreso estuvieron abiertos a discutir todas las iniciativas presentadas, a analizarlas comparativamente, a clasificarlas de acuerdo con los cinco temas en discusión, a organizarlas y finalmente a aprobar aquellas en las que llegaban a un acuerdo mayoritario (*Ley para la Reforma del Estado*, 2007: Art. 9). Las reglas fueron formalmente claras y democráticamente justas para el proceso de recolección, análisis, discusión, aprobación, redacción y entrega de propuestas al pleno del Congreso de la Unión (*Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión*, 2007).

Sin embargo, los partidos políticos no promovieron instrumentos más eficientes para la mejor rendición de cuentas del Congreso ante su electorado, y así ofrecer mejores resultados en su trabajo y en sus responsabilidades. Ésta es una parte importante de la Reforma del Estado que los senadores y diputados de la LX Legislatura, 2006-2009, del Congreso de la Unión no consideraron en sus propuestas.

5. La reforma electoral dentro del contexto de la Reforma del Estado en la LX Legislatura, 2006-2009, del Congreso mexicano

5.1. La sustancia de la reforma constitucional electoral

El artículo 41 de la Constitución mexicana fue completamente renovado en su contenido. Uno de los principales cambios consistió en que el Instituto Federal

Electoral (IFE) administra y distribuye el tiempo que le corresponde al Estado en los medios electrónicos de comunicación (12.5%) durante las precampañas y campañas electorales federales. El IFE dispone de 48 minutos diarios de cada canal de televisión y radio en todo el territorio nacional, de las 6 a las 24 hrs., para que los partidos políticos aprovechen dos o tres minutos de cada hora para transmitir su propaganda electoral. Durante las precampañas el IFE otorga un minuto por partido político en cada hora de transmisión de radio y televisión.

El artículo 41 también establece que el mismo criterio de distribución de propaganda política es aplicado en los procesos locales, ya sea que coincidan, o no, con los procesos electorales federales. Del mismo modo deja a discreción del IFE la disposición de más tiempo de transmisión en los medios de comunicación si se solicitan por los partidos políticos para cumplir con sus fines electorales. Por otra parte, se establece que si los concesionarios de radio y televisión violan la ley electoral al distribuir y transmitir propaganda de partidos políticos sin autorización oficial del IFE, pueden perder sus títulos de licencia. Otra importante reforma consiste en que toda la propaganda institucional de los tres niveles de gobierno se suspende una vez que las campañas electorales comienzan. La reforma tiene como propósito asegurar la imparcialidad de las autoridades públicas e igualdad de recursos entre candidatos durante las campañas. Otro cambio se relaciona con la duración de las campañas: las presidenciales fueron acortadas a noventa días y durante el periodo intermedio para la cámara de diputados federal se redujeron a sesenta días.

Una innovación es la institucionalización del Contralor General del IFE, cuya misión es la investigación de todos los ingresos y gastos de esa institución. Éste es electo a través de una mayoría calificada de la cámara de diputados (2/3 de los miembros presentes en el quórum relativo). Se debe adjuntar administrativamente a la Presidencia del Consejo General del IFE y mantener coordinación técnica con la Auditoría Superior de la Nación.

Otro importante cambio consiste en que la investigación de las finanzas de los partidos es ahora facultad directa de un órgano técnico adjunto al Consejo General del IFE (antes era una facultad directa del propio Consejo General), el cual disfruta de autonomía administrativa y su titular se nombra por 2/3 de los miembros del Consejo General del IFE.

El artículo 99 de la Constitución política nacional se renovó completamente, tal como el artículo 41. La reforma principal consistió en que cualquier miembro

de un partido político que exigiera el respeto de sus derechos políticos, ante autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, debe agotar en primer lugar las instancias internas de su partido para la solución de su conflicto.

La segunda reforma mayor consiste en la concesión de mayores facultades sancionadoras al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para lograr que sus resoluciones se ejecuten de acuerdo a los nuevos términos constitucionales, especialmente en relación con la libertad de expresión, de los medios de comunicación y de las organizaciones sociales, durante los procesos electorales.

La tercer reforma notable estriba en otorgar al pleno del TEPJF la facultad de no aplicar las normas jurídicas que considere *subjetivamente* como contradictorias de la Constitución mexicana. Esta reforma es una oposición a la garantía de legalidad constitucional, la cual impide a una autoridad pública decidir arbitrariamente qué reglas son constitucionales o no, y la obliga a basar objetivamente sus decisiones en leyes previamente aprobadas, promulgadas y publicadas por las autoridades correspondientes.

El cuarto cambio radica en conceder a la Sala Superior del TEPJF la facultad de atraer casos relevantes si las salas regionales así se lo solicitan, a pesar de que no sean de su jurisdicción en principio. La quinta reforma a este artículo otorga al TEPJF la facultad de sancionar a terceros que intervengan ilegalmente en el Proceso Federal Electoral. La sexta reforma consistió en el reconocimiento oficial de la facultad del TEPJF de no declarar una elección presidencial válida. Esta última era de gran interés para el FAP, ya que había impugnado en ese sentido la calificación de la pasada elección presidencial.

El artículo 116 de la Constitución Política Mexicana fue reformado para unificar la jornada electoral de los procesos electorales locales en el primer domingo de julio del año relativo, excepto en los casos de aquellas entidades federativas cuyos años de elección gubernamental coincidiera con el año de las elecciones federales, por ejemplo, Chiapas. Este artículo también concede al IFE la facultad de organizar procesos electorales locales si las autoridades regionales se lo pidieran.

Un cambio controversial que se establece en este artículo se relaciona con la inadecuada entrega de cuentas por parte de los partidos políticos ante las autoridades electorales; pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que manifiesten explícitamente, disposición que puede ser interpretada

por ellos y puede debilitar la práctica democrática, ya que parecen rendir cuentas a su propia reserva, hasta cierto punto.

El artículo 134 de la Constitución experimenta un cambio positivo: obliga a las autoridades públicas a usar con imparcialidad los recursos, sin inclinar la competencia electoral a favor de un partido político o candidato. También contiene una reforma conveniente al estipular que la propaganda oficial de todos los niveles de gobierno tiene un carácter institucional y propósitos informativos con orientación social y educativa; ni nombres, imágenes, voces, símbolos que impliquen una promoción personalizada de cualquier servidor público debe aparecer en ella, así la igualdad en la competencia electoral entre los candidatos se asegura.

La reforma al artículo 122 de la Constitución establece los criterios para usar los recursos públicos y la emisión de propaganda oficial de las autoridades del Distrito Federal durante los procesos electorales. Por otra parte, el artículo 108 de la Constitución amplía el criterio sobre los servidores públicos que se someten a responsabilidad administrativa e incluye, implícitamente, a los miembros del Consejo General del IFE.

Finalmente, el artículo 85 queda en que si para el 1 de diciembre del año de la elección presidencial, el presidente electo no hace acto de presencia en el recinto legislativo a fin de realizar el juramento constitucional, o si la elección no se declara válida, el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente, elige un presidente interino, dependiendo del caso.

En total se cambiaron ocho artículos constitucionales en 2007². Sin embargo, el trabajo no finaliza aquí, los grupos parlamentarios necesitan reformar dieciocho leyes secundarias para adecuar la legislación con los nuevos principios establecidos en la Carta Magna.

5.2. Análisis y crítica de la reforma electoral

Los partidos políticos en México no tienen voluntad de convertir las campañas electorales en auténticos espacios deliberativos, en los que se alienten los debates entre candidatos y ciudadanía, sino que crean un mercado, en el que la cantidad de propaganda política determina la equidad del proceso electoral. No les preocupa la calidad en el contenido de promoción. Consideran que entre menos debates

² El último artículo constitucional reformado fue el 97 cuyo tercer párrafo fue derogado.

existan durante las campañas, así como mayor propaganda de baja calidad, mejor para ellos.

Las nuevas reglas que prohíben la propaganda negativa en el artículo 41 de la Constitución pueden desalentar el desarrollo de la esfera pública deliberativa, ya que los candidatos argumentan que los comentarios legítimos de sus oponentes los denigran, y que constituyen calumnia y difamación. El problema reside en la interpretación subjetiva del contenido de una crítica razonable y lo que significa ofender a un candidato. Las autoridades electorales deben considerar un criterio claro en esta distinción de tal modo que cualquier controversia sea resuelta.

En la nueva disposición del artículo 41 constitucional, los partidos políticos demuestran reserva ante el cuestionamiento de la ciudadanía sobre la consistencia de sus propuestas. Esta actitud lastima el desarrollo racional del debate democrático durante las campañas electorales, ya que los instrumentos para estimular la reflexión de los ciudadanos son desalentados, pues no pueden criticar las sugerencias de los partidos políticos.

El Congreso de la Unión determina, a través de esta reforma, una unión de los medios de comunicación como servicio público y de las campañas políticas como mercado. El Congreso exige, de los concesionarios de radio y televisión, 12.5% de su tiempo total de transmisión. El IFE lo administra entre los partidos políticos. Sin embargo, no fue lo suficientemente creativo para usar este espacio desde una postura de debate que racionalizara mejor el proceso electoral.

Algunos puntos positivos de esta reciente transformación electoral fueron: *a)* la reducción de los periodos de las campañas, *b)* la reducción de fondos públicos para partidos políticos y *c)* una mayor transparencia en la administración de los recursos del IFE. Sin embargo, los gastos totales de la administración del IFE y de las elecciones federales aumentaron. El IFE necesita más fondos para desempeñar sus nuevas funciones y responsabilidades: monitorear los medios de comunicación, asignar y distribuir el tiempo del Estado en ellos, entre los partidos políticos, y contratar al personal idóneo para tomar las nuevas obligaciones que se le confiaron (Urrutia, 2007).

A través de la restricción a los partidos de contratar propaganda en radio y televisión, y en su lugar usar el tiempo del Estado para distribuirlo, el Congreso de la Unión también impide que el “factor dinero” determine el resultado de los procesos electorales en México. Esto es un avance en la igualdad política durante las campañas. También se considera que la sociedad civil no debe realizar

propaganda partidista. La equidad entre partidos durante los procesos selectivos se asegura. Surge el problema conceptual entre la “libertad de expresión” de la sociedad civil en asuntos públicos, y la “propaganda partidista”. La falta de un marco conceptual claro amenaza el ejercicio de las libertades civiles durante las elecciones: cualquiera de sus intervenciones puede ser interpretada, por los partidos políticos, como propaganda a favor, o en contra, de un partido, o candidato.

Conclusiones

El sistema de gobierno federal tiene un diseño institucional relativamente aceptable para promover la calidad del “diálogo cívico” y de las “deliberaciones democráticas” del Congreso de la Unión. Depende de un sistema presidencial balanceado, un Congreso bicameral, el poder de veto del Presidente en el proceso legislativo, la necesidad de una mayoría calificada para superar este veto (lo cual estimula un sistema deliberativo de consenso), un sistema electoral parcial de representación proporcional, que estimula la pluralidad partidista, y un sistema electoral de mayoría simple —de primera minoría en el caso del Senado— que mejora la legitimidad ciudadana de algunos legisladores y desalienta su exagerada disciplina partidista en los debates en cámara.

Los órganos internos de gobierno en el Congreso evolucionan positivamente, de acuerdo con la pluralidad de partidos en México, estimulando la igualdad comunicativa entre los grupos parlamentarios (“situación ideal del discurso”), para un buen funcionamiento y proceso en la toma de decisiones. Sin embargo, lo que debe hacerse para estimular un razonamiento comunicativo, en lugar de uno estratégico, en el intercambio discursivo en el Congreso de la Unión, es mejorar los sistemas de entrega de cuentas, electoral y fiscal, de senadores y diputados, de tal modo que se evite que se llegue a ocupar cargos a través de prácticas de patrocinio-clientelismo político, pues distorsionan la calidad y el tipo de argumento en sus interacciones.

La sola transformación de un sistema de gobierno presidencial a otro semi-presidencial, o parlamentario, no contribuye a mejorar el nivel de respuesta del gobierno mexicano a los ciudadanos, pues el patrocinio-clientelismo político es la principal estrategia partidista para obtener votos. Patrocinio-clientelismo político se entiende como la “forma limitada de distribución de bienes y servicios públicos a cambio de apoyo político” (Gordin 2002: 515-516). Los poderes federales no sólo

deben controlar, observar y regular al Presidente, también y especialmente los propios partidos políticos que ocupan espacios en las instituciones deliberativas, deben hacerlo a través de un marco legal adecuado, que sancione severamente sus prácticas de clientelismo-patrocinio político, los cuales aseguran espacios ilegítimos en dichas instancias.

Mientras no suceda, la transformación del sistema de gobierno sólo transferirá el autoritarismo del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. En esa hipótesis, la construcción de coaliciones en las cámaras se dirige a la preservación de privilegios y bloquea iniciativas encaminadas a mejorar la rendición de cuentas y la transparencia electoral de los partidos políticos. El sistema se daña a consecuencia de reglas electorales ineficientes, que además estimulan prácticas corruptas para decidir a los representantes en el Congreso y en el proceso de toma de decisiones.

A pesar de esto, la calidad del diálogo cívico de los grupos parlamentarios en la LX Legislatura del Congreso de la Unión evolucionó positivamente. En cuanto al respeto mutuo, cordialidad, entendimiento, actitud cooperativa, apertura, negociación, compromiso, los grupos parlamentarios en este recinto legislativo demostraron rasgos convenientes de desarrollo. La necesidad de obtener una mayoría calificada (2/3) para asuntos importantes, y la falta de una mayoría simple (50% + 1) de cualquier grupo parlamentario, estimula la negociación, compromiso y una interacción racional para tomar decisiones.

La combinación de los principios electorales de mayoría y representación proporcional mejora la condición de la figura política en el Congreso de la Unión, por tanto, indirectamente, la *calidad de agregación de preferencias* en la toma de decisiones de éste, la cual es *un elemento* analítico esencial del “procedimiento deliberativo ideal” de Habermas.

En cuanto a la calidad de deliberación de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, el nivel y el contenido de justificación de las propuestas y sus argumentos en contra, están aún contaminados por intereses partidistas, al tiempo que impiden surgir al razonamiento comunicativo y a la ética de la disertación, así como “la situación ideal del discurso habermasiana” en los procesos deliberativos. El razonamiento estratégico está presente en ellos, lo que se debe a la irrefrenable búsqueda de ganancia electoral a través del clientelismo y patrocinio políticos; de esta forma se dañan sustancialmente la calidad del debate democrático en el Congreso, la cual no contribuye en el desarrollo de México.

En suma, se observa poco cumplimiento de la “ética del discurso habermasiana” en los procesos deliberativos de la LX Legislatura del Congreso de la Unión de México. En particular, falta de: justificación en las propuestas a través de alegatos, intercambio de argumentos en razón del bien común, honestidad en las propuestas y búsqueda de consenso racional a través de la deliberación.

Bibliografía.

- Agencias (2008), “Busca PRD aliarse en energía”, 28 de marzo, *El Siglo de Torreón* (Online), < <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/341002.busca-prd-aliarse-al-pri-en-energia.html> >.
- Aguilar Camín, Héctor (2004), “Cambios deseables”, en Manuel Camacho Solís & Diego Valadés, (eds.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, pp. 56.
- Aguilar Iñárritu, José Alberto (2004), “¿Qué reforma para gobernar nuestra democracia?”, en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (eds.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, pp. 9-15.
- Becerril, Andrea (2007), “Aprueba el Senado la Ley para la Reforma del Estado”, 14 de febrero, *La Jornada* (Online), < <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/14/index.php?section=politica&article=013n1pol> >.
- Camacho Solís, Manuel y Diego Valadés (2004), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM.
- Carpizo, Jorge (1999), “México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales*, No. 1., julio-diciembre, pp. 49-84.
- _____ (2006), “Características esenciales del Sistema Parlamentario e influencias para su instauración en América Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXXIX, número 115, enero-abril, pp. 57-91.
- Cossío, José Ramón y Stephen Zamora (2006), “Mexican Constitutionalism after Presidencialismo”, en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, No 2, Abril, pp. 411-437.
- Diputados por Entidad Federativa* (2008), (Online), < http://sitl.diputados.gob.mx/info_diputados.php >. Consultado el 10 de abril de 2008.
- Gordin, Jorge P. (2002), “The political and partisan determinants of patronage in Latin America: 1960-1994: A comparative perspective”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 41, pp. 515-516.
- Hefferman, Richard (2005), “Why the Prime Minister can not be a President? Comparing Institutional Imperatives in Britain and America”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. 58, No.1, pp. 53-73.
- Nacif, Benito (2004), “Reelección Consecutiva de los Legisladores” en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (eds), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, pp. 434-437.

- Pérez Silva, Ciro (2006), “Calderón, sin autoridad para llamar a la reforma del Estado”, 23 de noviembre, *La Jornada* (Online), < <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/23/index.php?section=politica&article=003n1pol> >.
- Sánchez, Susarrey Jaime (2004), “Sistema de Mayoría Simple” en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés, (eds.): *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, pp. 519-523.
- Steiner, Jurg, *et al.* (2004), *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Urrutia, Alonso (2007), “La reforma electoral implicará mayor gasto para el IFE”, 4 de diciembre, *La Jornada* (Online), < <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/04/index.php?section=politica&article=008n1pol> >.
- Valadés, Diego (2000), “La elección del presidente como parte de la renovación constitucional” en Diego Valadés y José María Serna de la Garza. *El Gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, pp. 237-255.
- _____ (2005), *El Gobierno de Gabinete*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 102 pp.

Entrevistas

- Agundis, Francisco (2007), Ciudad de México: 15 de Febrero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Aispurio Torres, José Rosas (2007), Ciudad de México: 17 de Enero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Cobo, Diego (2007), Ciudad de México: 31 de Enero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Delgado, Dante (2007), Ciudad de México: 26 de Febrero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Döring, Federico (2007), Ciudad de México: 15 de Febrero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Guerra, Juan Nepomuceno (2007), Ciudad de México: 1 de Febrero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Jiménez, Miguel Angel (2007), Ciudad de México: 23 de Enero. (Grabación de casete en posesión del autor).
- Rodríguez Pratts, Juan José (2007), Ciudad de México: 26 de Enero. (Grabación de cassette en posesión del autor).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008).

Ley para la Reforma del Estado (2007).

Manual de Procedimientos para las Subcomisiones y de los Grupos de Trabajo de la Reforma del Estado (2007).

Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (2007).