

# Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática\*

Laura Valencia Escamilla\*\*

Resulta claro que dar una definición particular del concepto de Reforma del Estado resulta complicado por la cantidad de temas que involucra; sin embargo, se puede decir que la Reforma del Estado busca recuperar la eficacia del sistema político a través de un reacomodamiento o reorganización de las instituciones gubernamentales que, como consecuencia, traiga consigo el fortalecimiento de la democracia, de las instituciones y, sobre todo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales.

## Los niveles y líneas de acción de la Reforma del Estado

Por la extensión del concepto y la gran cantidad de temas que incluye la Reforma, ésta ha sido identificada principalmente por líneas de acción en los ámbitos de política económica, social, gestión pública y política electoral. Al tiempo que se presenta como una vía para lograr cambios inducidos desde el Estado para asegurar su supervivencia y funcionalidad. La Reforma del Estado, se caracteriza por sus niveles de profundidad, es decir, las reformas estatales en diversos países permiten

identificar los logros, fracasos y deficiencias de las mismas, de ahí que las reformas se pueden clasificar, transversalmente en: mejoras o cambios constitucionales, administrativos y/o políticos<sup>1</sup>.

En cuanto al tema de la reforma podemos decir que ha habido un acuerdo común en torno a la región latinoamericana a través de un marco de referencia propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo en el documento estratégico Modernización del Estado constituido el 23 de julio de 2003. En dicho acuerdo se establecieron cuatro campos de acción delineados para reformar los Estados en la región latinoamericana:

La reforma democrática: que busca por un lado, la estabilidad demo-

crática de la región y, por el otro, mayor inclusión política. Las líneas de acción establecidas por el BID para la consecución de estos objetivos se plantean mediante: el reforzamiento institucional del poder legislativo, la modernización del sistema electoral y de partidos; la neutralidad y objetividad de la administración pública; el fortalecimiento de los órganos de fiscalización, control y supervisión; los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales; el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas y; el fomento de la cultura democrática de los ciudadanos.

La Reforma judicial: tiene por objeto el desarrollo de sistemas de justicia independientes, eficaces, confiables, ágiles y accesibles, sin discriminaciones de género, raza y otra índole, para

\* Proyecto auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

\*\* Profesora-Investigadora, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> Lugo Figueroa Alfredo en línea <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>>.

lo cual se propone impulsar programas y acciones orientadas hacia: la independencia del poder judicial; la ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia; la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; el desarrollo de sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; la promoción de medios alternativos de resolución de conflictos; la actualización de la norma sustantiva y procesal; la protección de la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

La Reforma económica y social: se plantea desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo dentro de la economía global, al mismo tiempo que el desarrollo económico incluya amplios sectores de la población ahora excluidos, para ello se propone: apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; perfeccionar las instituciones de regulación económica y social, desarrollar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; establecer instrumentos de concertación socioeconómica y mejorar la gobernabilidad ambiental.

La Reforma de la gestión pública: se relaciona con la administración pública y la necesidad de constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. Las líneas de acción trazadas para esta transformación se delimitan en: el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; el fortalecimiento de la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto; la mejora de la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas; en la modernización de las formas de gestión de los servicios públicos y en el aprovechamiento del potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

Respecto a la profundidad de la reforma, ésta se manifiesta en los cambios en el redimensionamiento del Esta-

do, cambios en la relación política entre sociedad y Estado, así como entre poderes y cambios en las leyes fundamentales del Estado. Dentro de esta transformación se busca la supervivencia y funcionalidad gubernamental respecto a acciones establecidas de acuerdo con el tipo y tema de la reforma que se solicita hacer para cada caso específico. Los niveles de profundidad de la reforma se clasifican en tres:

Reformas constitucionales como las reformas del marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado, este tipo de reformas son consideradas por su alto nivel de profundidad al ser consideradas como las reformas que consuman la acción de las reformas administrativas y políticas.

Las reformas administrativas se enfocan a la mejora de los procesos al interior de la administración pública, lo que produce cambios en las estructuras administrativas, en los procedimientos decisionales, en los instrumentos de selección del personal, así como en las relaciones con los ciudadanos. No obstante, que la profundidad de este tipo de reforma resulta intermedia, esta es una de las más polémicas, fundamentalmente por la visibilidad de los recortes presupuestarios, de personal, de programas y empresas públicas que son sometidas a la desregulación administrativa, al compartimiento de la administración o la concesión de la misma.

La Reforma política busca la mejora en la relación Estado-sociedad a través de la legitimidad de las acciones del Estado en la búsqueda de la modernización. Este tipo de reforma intenta garantizar la gobernabilidad a través de la adecuación institucional de la relación Estado sociedad civil, así como la interrelación entre poderes. Al mismo tiempo trata de establecer mecanismos de rendición de cuentas, de vigilancia y control entre los responsables políticos y burócratas. En este tipo de reformas, los partidos políticos son los principales actores, debido a que al desarrollar sistemas electorales competitivos, transparentes, eficientes, representativos, entre otros, permite que la formación de gobiernos sea legítima y cuente con mayorías estables.

**Cuadro I**  
**Relación líneas de acción y profundidad de la Reforma**

<i>Profundidad de la Reforma</i>	<i>reforma democrática</i>	<i>Reforma Judicial</i>	<i>Reforma de la Gestión Pública</i>	<i>Reforma Económica y Social</i>
Reforma constitucional	√	√		√
Reforma administrativa		√	√	√
Reforma Política	√		√	

Fuente: Elaboración propia con base en el documento entratégico del bid y texto en línea de Alfredo Lugo.

La Reforma del Estado al tiempo que busca la modernidad a través de la transformación y cambio de los gobiernos, es un proceso que involucra fases o niveles de profundidad como lo muestra el Cuadro I, hay reformas que requieren de un mayor afianzamiento como es el caso de la reforma democrática y judicial, sobre todo porque la reforma democrática busca la inclusividad de todos los actores involucrados en los procesos de transición democrática, al tiempo que busca la transformación de un régimen anterior, al afianzamiento y consolidación de la democracia, mediante un equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, en relación con la sociedad. El nivel de profundidad de la reforma judicial se relaciona con el estatus que mantiene el tercero de los poderes dentro del espectro de la división de poderes. La reforma judicial busca la independencia del poder Ejecutivo en cuanto a la administración de la justicia, mediante medidas de confiabilidad, eficacia e inclusividad del espectro social.

Finalmente, las reformas de la Gestión pública, así como la económica y social, pese a que su nivel de profundidad es menor, son un tanto cuanto más polémicas que las otras dos, fundamentalmente por la necesidad de muchos gobiernos de redimensionar al Estado y por el abandono de ciertas políticas sociales a favor del desarrollo económico de los países. Lo que significa que, para abordar las dos últimas de las reformas, se requiere de la legitimidad de la reforma democrática para avanzar en la implementación de políticas económicas y sociales, no siempre bien recibidas por la población en general.

## La Reforma del Estado en México

La experiencia de los últimos años en México en relación con las Reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio y transformaciones que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del estado mexicano a través de la Reforma. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos.

Para Luis Aguilar, el proceso de transformación, es producto de los reajustes estatales en relación con las crisis fiscales, económicas y políticas que ha padecido el país desde finales de los años setenta del siglo XX, hasta nuestros días<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Merino Mauricio (ed.) *Cambio y Gobernabilidad*, ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

La primera de las grandes transformaciones se inicia con la reforma de la gestión pública y política de José López Portillo, quien frente al explosivo crecimiento estatal se plantea procesos de racionalización y ordenamiento del sector público mediante su propuesta de reforma administrativa. Al mismo tiempo inicia un proceso de liberación controlado de la competencia política y la integración institucional de diversas movilizaciones sindicales y sociales.

Continuando con las reformas administrativas, Miguel de la Madrid, inició el proceso de redimensionamiento estatal, la simplificación administrativa y la disciplina fiscal, al mismo tiempo, es antecesor de la reforma económica cuya estrategia planteaba el reordenamiento y ajuste estructural de la devastada economía producto de las concurrentes crisis económicas.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari, con bajos niveles de legitimidad al inicio de su mandato, se plantea la Reforma del Estado integral, en la que trata de enfatizar el ejercicio democrático, económico y social del país. Respecto a la reforma económica y social del sexenio salinista sobresale la privatización bancaria y de empresas públicas, la apertura del mercado a la inversión extranjera, la modificación de la propiedad social en el campo, y la relación Estado iglesias. En cuanto a la Reforma democrática se refiere, desde una postura desequilibrada de poder, se construyeron consensos en torno a la construcción de las bases de competitividad electoral, mediante la reforma electoral y sistemas de credibilidad de los procesos electorales, a través del surgimiento del Instituto Federal Electoral.

Durante la Administración de Ernesto Zedillo, la reforma que caracteriza su administración es la reforma al poder judicial en la que se faculta a la Suprema Corte para que conozca de controversias constitucionales, además de racionalizar los procesos judiciales, se iniciaba un proceso de autonomía respecto al Ejecutivo, sobre todo en el ámbito de nombramientos y contrataciones de jueces. Al mismo tiempo consolida la figura del Tribunal Electoral quien pasó de ser una fiscalía especial de delitos electorales en manos del gobierno a ser un ente autónomo con responsabilidad legal para la calificación electoral.

Hasta aquí podemos observar que las reformas establecidas en las diferentes administraciones en México han supuesto cambios unilaterales, verticales y unidireccionales en los que difícilmente se incluían actores distintos al monopolio político establecido por el Partido Revolucionario Institucional y la supremacía de los ejecutivos en turno. Con la intervención casi absoluta del Presidente en todo el ámbito estatal, gracias a la cohesión partidista del PRI, la

formulación de reformas y su consecuente traducción en cambios legislativos, no supuso oposición entre los distintos actores afectados, sobre todo en el ámbito constitucional<sup>3</sup>. Por ejemplo, cuando el PRI –hasta antes de 1997– mantuvo la mayoría en ambas cámaras y controlaba la mayoría de los 31 congresos locales, la tasa de aprobación de las iniciativas presidenciales eran superiores al 95%, al mismo tiempo, las reformas constitucionales se incrementaron. (véase Cuadro 2) Es decir, la ventaja electoral ofrecida por los diversos gobiernos unificados, supuso el apoyo incondicional a las reformas propuestas en las distintas administraciones durante la era dominante del PRI. Sin embargo, pese a los esfuerzos de los primeros gobiernos

reformadores, se ha demostrado que las reformas que mejor se han acogido, son aquellas reformas que se establecen en el marco de la pluralidad y el diálogo entre los diversos actores políticos, subordinando los diseños institucionales a un ámbito democrático. Lo que genera credibilidad, legitimidad y fortalecimiento de las instituciones. En este sentido, esta primera fase de reformas en México han sido demeritadas, por el déficit democrático en el que se establecieron. De ahí que con el advenimiento del gobierno dividido<sup>4</sup> inicialmente en 1997 y la alternancia posteriormente en el año 2000, se dio paso a una nueva era en la promoción de reformas más incluyentes y transparentes.

**Cuadro 2**  
**Reformas constitucionales (1982-2000)**

<i>Titulares del poder Ejecutivo Federal</i>	<i>Año</i>	<i>Modificaciones</i>	<i>Art. Modificados</i>	<i>Tipo de Reforma</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	1982	16	22, 72, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134	Económica y social	Unificado
Modificaciones constitucionales 67	1983	10	4 (dos reformas), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73, 115	Gestión Pública	Unificado
	1985	2	20, 79		
	1986	15	52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107, 123, 17 (transitorio), 18 transitorio (dos reformas)		
	1987	23	17, 27, 46, 73, (tres reformas), 74 (tres reformas), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116, 127, 19 (transitorio)		
	1988	1	89		
Carlos Salinas de Gortari (1988-1991)	1990	12	5, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73, 123, 17, (transitorio), 18 (transitorio), 19 (transitorio)	Económica y social	Unificado (con incremento de la oposición)
Modificaciones constitucionales 56	1992	9	3, 4, 5, 24, 27 (dos reformas), 102, 130, 17 (transitorio)	Democrática	Unificado
	1993	33	3, 16, 19, 20, 28, 31 (dos reformas), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (dos reformas), 74 (tres reformas), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (dos reformas), 122, 123		
	1994	2	41, 82		

<sup>3</sup> Se debe recordar que toda reforma constitucional tiene un nivel de profundidad más amplio que el resto de las reformas, debido al proceso por el cual transitan las reformas constitucionales. La mecánica legal del proceso legislativo es un procedimiento formulado para tomar decisiones mediante la regla de mayoría. Este hecho requiere de altos índices de unidad partidaria y fuertes incentivos para que los legisladores se apeguen a la línea del partido. Así, el Congreso de la Unión y los congresos locales (como instancias involucradas en la aprobación de leyes constitucionales), opera a través de bloques cohesionados de legisladores que

funcionan mediante la aportación de porciones de votos para aprobar una ley, sobre todo constitucional.

<sup>4</sup> Existen dos variedades de gobierno dividido: a) cuando ni el partido del presidente ni ningún otro goza de la mayoría en una o en ambas cámaras y, b) cuando existe un control repartido entre el Congreso por uno de los partidos y el Ejecutivo por otro. Valencia Escamilla Laura (mimeo) “La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio”, México, 2007.

**Cuadro 2**  
**Reformas constitucionales (1982-2000)**

continúa

<i>Titulares del poder Ejecutivo Federal</i>	<i>Año</i>	<i>Modificaciones</i>	<i>Art. Modificados</i>	<i>Tipo de Reforma</i>	<i>Tipo de Gobierno</i>
Ernesto Zedillo (1994-2000) Modificaciones constitucionales 78	1994	28	21, 53, 56, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95-108, 110, 111, 116, 122, 123	Judicial Democrática	Unificado
	1995	1	28		
	1996	23	16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (dos reformas), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122		
	1997	3	30, 32, 37		
	1999	20	3° (transitorio), 4, 16, 19, 22, 25, 58, 73 (tres reformas), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115, 123		
Vicente Fox (2000-2006) Modificaciones constitucionales 31	2000	3	4, 20, 73	Reforma Económica y social (reducida)	Dividido (en una sola de la cámaras)
	2001	5	1, 2, 4, 18, 115		
	2002	4	3, 31, 113, tit. 4°		
	2003	3	63, 73, 77		Dividido
	2004	5	65, 73(dos reformas), 74, 89, 14, 18, 21,		
	2005	9	22, 46, 73(dos reformas), 76, 105		
2006	5	1, 26, 73 (dos reformas) y 105			

Fuente: Elaboración propia con base en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios parlamentarios, Centro de Documentación, información y análisis, 2007.

Con el advenimiento de la alternancia, y con ello, la pérdida del monopolio de un solo partido, podemos identificar una nueva era en la producción de reformas estatales en México. Por un lado, la carencia de mayoría de parte del partido del presidente, reduce su capacidad para influir en la agenda de la reforma, y por el otro, la debilidad presidencial activa la presencia de otros actores en las propuestas de reforma, de ahí que la formulación de las reformas pasó de ser una tarea concentrada en la figura del presidente a una colegiada representada por las coaliciones partidistas.

La administración de Vicente Fox se caracterizó por la división de su gobierno en el sentido en el que carecía de mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, las legislaturas locales se encontraban influidas por los gobernadores de oposición y su margen de maniobra para imponer lealtad y disciplina entre los miembros de su partido, se vio limitado al carecer de los poderes informales con los que contaba el PRI en el pasado. Esta situación redujo la capacidad reformadora del presidente así como la probabilidad de éxito de la misma. Esta situación obligó al presidente de la alternancia a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas, tal fue el caso del fracaso de las mesas de diálogo en torno a la reforma del Estado. No todos los actores, incluidos, partidos políticos, niveles de gobierno e incluso la sociedad en general, estuvieron dispuestos a cooperar y

colaborar con el nuevo régimen. Esta situación se demuestra sobre todo porque en el ámbito legislativo, fue uno de los presidentes que en las últimas décadas disminuyó su capacidad legislativa, solo logró la reforma a 31 artículos de la Constitución —a diferencia de sus antecesores, el éxito se redujo a más de la mitad (véase Cuadro 2)—, esto sin contar las llamadas reformas estructurales que ni siquiera logra discutir.

La expectativa generada por el gobierno de la alternancia supuso no solo la aportación de reformas en ciertos ámbitos de la constitución sino la transformación del país, a través de la Reforma del Estado para consolidar las bases democráticas. En este sentido, durante los primeros meses del gobierno de Fox se estableció una comisión especial para la Reforma del Estado, en la que se consideraban nueve temas básicos para la reforma: equilibrio de poderes y órganos autónomos del Estado; sistema político, Poder judicial, sistema electoral, Federalismo y fortalecimiento de las entidades del pacto federal, reforma política del Distrito Federal, Pueblos indios, Medios de comunicación y derecho a la información, reforma económica, y derechos humanos.

Sin embargo, las expectativas sobrepasaron la capacidad negociadora de los actores políticos involucrados por un lado, estos mismos actores dificultaron el tránsito de manera rápida y sin cambios y por el otro, impidieron la

discusión de reformas consideradas estratégicas para el desarrollo del país<sup>5</sup>.

Sin duda alguna, el sexenio de Vicente Fox inaugura una nueva etapa en la forma del planteamiento de la Reforma del Estado. La experiencia nos manifiesta el rechazo a la unilateralidad de las reformas. De ahí que las reformas constitucionales en el sexenio de Vicente Fox, a diferencia de sus antecesores, sería un tanto magra y sin grandes transformaciones.

## La Reforma del Estado hoy

La experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con mejores servicios públicos, gobiernos honestos, eficientes y sensibles a sus demandas. Por consiguiente, no es sorprendente que los ciudadanos de un sistema democrático naciente que enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables se muestren insatisfechos con el desempeño del régimen. Tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en el sistema de partidos, cuestionándose así la efectividad de las instituciones. Al mismo tiempo, el advenimiento de la democracia ha traído sin lugar a dudas, variantes que impactan la estabilidad y la eficiencia de la democracia por la tensión latente entre los diferentes actores políticos y sociales, que si bien observan mejoras en las libertades políticas y económicas, la democracia ha sido cuestionada por un lado, por sus ciudadanos al carecer de la eficacia y eficiencia en cuanto a la resolución de sus demandas y por el otro, por lo actores políticos quienes admiten que la institucionalidad actual no ha permitido encauzar el conflicto político, lo que produce descontentos y descalificaciones mutuas.

Después de las secuelas del 2 de julio de 2006, los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral al mismo tiempo que con amplios niveles de profundidad y de consenso, por ello, uno de los principales actores ha sido el PRI con su propuesta de Ley para la

<sup>5</sup> Las denominadas "reformas estructurales" cubren tres temas básicos: la disciplina fiscal (reforma financiera), el tema laboral (que incluye la discusión de las pensiones, capacitación, competitividad, productividad) y la reforma energética (que modificaría los procesos regulatorios de la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

Reforma del Estado signada el 14 de noviembre de 2006, en la que se plantea, a partir de la naturaleza del gobierno dividido en el que nos hemos convertido desde 1997, admiten la necesidad de cambiar las reglas adoptadas y adaptadas a la gobernabilidad de los anteriores gobiernos unificados.

En la propuesta de ley, se establecen los lineamientos básicos para la conformación de las mesas de diálogos institucionalizadas como comisiones y subcomisiones, encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión para la reforma del estado<sup>6</sup>, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de obtener acuerdos efectivos. En el proceso se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se plantea convocar. Con una convocatoria tan amplia, la ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

Así como se establece el proceso a seguir, la ley enmarca la temática a discutir, la propuesta del PRI, establecía cuatro temas básicos: Régimen de Estado y de Gobierno; democracia y sistema electora; federalismo y Reforma del poder judicial. En la medida que la ley es sometida al proceso legislativo y aprobada en el mes de marzo de 2007, se adiciona el tema de las garantías sociales.

Frente al nuevo contexto económico, político y social, la ley nos plantea por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática en nuestro país, el sistema político mexicano deberá someterse nuevamente a un proceso de transformación profunda, y por el otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. Es decir, la unilateralidad y verticalidad de las reformas anteriores solo causaron desajustes y desequilibrios, lo que dio como resultado reformas en constante

<sup>6</sup> Cabe destacar que la Ley es una ley transitoria que pone límites temporales a la discusión y concertación de las reformas, a fin de que estas no caigan en el círculo vicioso de las anteriores comisiones especiales para la Reforma del Estado, establecida la primera en el año 2000 y la segunda en el 2003, sin capacidad legislativa. De ahí la necesidad de elevar a ley la iniciativa de propuesta para la discusión. De igual forma, se establecen las condiciones del proceso de discusión, así como los temas de pronunciamiento obligatorio con la posibilidad de incluir otros temas enlistados a los obligatorios.

revisión e incluso disfuncionales ante las experiencias de gobierno dividido en el que nos hemos convertido en la actualidad.

Respecto a este último punto, la ley nos plantea la pregunta sobre ¿cuáles deberían ser los ajustes o transformaciones que deben sufrir las instituciones actuales para adaptarse al esquema de gobierno dividido?. La experiencia no es nueva, nuestro vecino del norte lo ha padecido por décadas, esta situación es normal en los países europeos, y tal parece que las recientes democracias latinoamericanas nacen con esta consigna, es por ello, que iniciamos hablando de los temas y niveles de profundidad de la reforma del Estado, sobre todo porque en nuestro país, las reformas han sido permanentes desde hace tres décadas, sin embargo, por las condiciones en las que se dieron no hemos tenido la oportunidad no solo de participar, sino de evaluarlas y observar su efectividad.

Hoy tenemos la oportunidad al mismo tiempo que corremos el riesgo de platearnos reformas producto de los escarnios electorales, sin llegar a las raíces de los propios temas.

De ahí la necesidad de plantearnos algunos lineamientos que abiertamente contribuyan al objetivo inicial de la reforma del estado: recuperar la eficacia del sistema político, fortalecer a la democracia y sus instituciones y, sobre todo, proponer reformas que den soluciones eficientes a las demandas sociales.

Para abordar las temáticas debemos cuestionarnos la problemática que encara cada una de las líneas establecidas: En el ámbito del régimen de estado y gobierno el conflicto parece encontrarse en la relación Ejecutivo – Legislativo, donde se ha pasado de un hiperpresidencialismo a una presidencia acotada. Esta situación ha traído consigo críticas a los sistemas presidenciales, en favor de los parlamentarios, no obstante, debemos recordar que al día de hoy se ha demostrado que el tipo de régimen no es garantía de estabilidad y durabilidad de las democracias<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la segunda república española o la cuarta república francesa. Al respecto véase Valencia Escamilla, Laura, "Del movimiento al contramovimiento: el caso de la segunda república española y su proyecto educativo nacional", en *Documentos de trabajo. Serie jóvenes investigadores*, número 10, agosto 2004, FLACSO, pp. 21-51; Valencia Escamilla Laura, *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*, Miguel Ángel Porrúa, UAM, Congreso del Estado de México, México, 2007. De hecho, las democracias consolidadas se han adecuando a una serie de condiciones relacionadas con sus contextos geográficos y poblacionales, pasando por los pasajes históricos, nivel de ingresos de la población, hasta los relacionados con la homogeneidad o heteroge-

El diseño constitucional de la relación Ejecutivo Legislativo en sistemas presidenciales tienen su base en tres elementos: veto presidencial, decreto, política reservada, capacidad de convocar a referéndum y voto de confianza y/o de censura en función de la integración del gabinete.

El veto presidencial depende de la porción de escaños legislativos requeridos para superarlo. La capacidad del veto presidencial aumenta cuando para superarlo se requieren los votos de una mayoría calificada del total de los integrantes del Congreso, esto impide que el legislativo tome cualquier medida con la que el Ejecutivo disienta (en Ecuador esta facultad es mayor ya que no se permite votar una medida vetada sino hasta el año siguiente de la presentación del veto). En contraparte, la capacidad de veto disminuye cuando la mayoría calificada requerida se refiere a los presentes en el recinto. (Argentina, Bolivia, Chile, México, requieren 2/3, mientras que Uruguay solicita una mayoría de 3/5). Un veto presidencial es débil cuando este es superado por una mayoría simple o absoluta (este es el caso de Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, y Nicaragua).

En cuanto a la capacidad de decreto presidencial, este depende de las restricciones del mandatario para emitirlos (por ejemplo en áreas políticas, en situaciones de emergencia nacional, temporales, aprobación de mayorías, urgentes)

Brasil contempla las medidas provisionales, de relevancia y urgencia, con un periodo de validez de 30 días; en Colombia el presidente puede declarar estado de conmoción interna, decreto que puede ser revocado una vez que pasa la crisis; también puede hacer uso de los decretos de emergencia económica, cuya durabilidad se mantiene aún después de la emergencia. Nicaragua aplica los decretos en temas relacionados con el gasto público y su régimen tributario. En Ecuador y Uruguay los proyectos de ley pueden ser calificados de urgentes y automáticamente tenderán a convertirse en leyes si el Congreso no resuelve en un lapso de tiempo.

La iniciativa exclusiva se refiere al derecho de presentar una ley sobre determinadas áreas políticas. La exclusividad sobre la presentación de la ley presupuestaria corresponde a la mayoría de los países en Latinoamérica, la

neidad cultural y/o el federalismo o unitarismo de los sistemas. Linz, Juan, "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias", en Vallespín, et. al. *La democracia en sus textos*, Madrid, ed. Alianza editorial, 2001, pp. 225-266.

capacidad de modificar las partidas por parte de los legisladores varía de país a país. Los Congresos en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú no están autorizados para aumentar los montos asignados a las partidas, ni tampoco pueden incrementar el monto total de gastos. En Costa Rica y República Dominicana los gastos el Congreso puede aumentar el monto de los gastos siempre y cuando contemple nuevas fuentes de ingreso.

En los países donde no hay restricción a la modificación, la facultad exclusiva del presidente se debilita (Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México (del 2000 al 2003, la ley presupuestal en México sufrió 19 modificaciones, mientras que la fiscal tuvo 16, durante el segundo periodo del presidente Fox, el presupuesto sufrió 53 modificaciones y la propuesta fiscal 27). En Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú, si no se resuelve la ley presupuestal en las fechas límites, está se convierte automáticamente en ley. Argentina, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela contemplan la posibilidad de que el presupuesto anterior permanezca vigente durante todo el año fiscal o hasta que se apruebe un nuevo presupuesto. En Estados Unidos, todos los proyectos de ley, incluido el presupuesto deben originarse en el Congreso, además de que cualquier legislador puede presentar un presupuesto alternativo.

La figura de referéndum es un poder legislativo del presidente en el que se somete a aprobación de la ciudadanía asuntos generales de política o leyes particulares, por lo general después de que el Congreso las ha rechazado. En Perú el único facultado para convocarlo es el presidente. En Ecuador, Nicaragua, Guatemala y Venezuela el Congreso también tiene la facultad de convocar a referéndum. En Argentina esta facultad no es vinculante, solo recoge la opinión del sondeo.

La facultad relacionada con la formación del gabinete se refiere al grado de independencia en el origen y mandato de los poderes (designación y destitución del gabinete). En general, los presidentes latinoamericanos tienen la facultad exclusiva de designar y destituir a los miembros de su gabinete. En Estados Unidos la asignación debe contar con la aprobación del Congreso. Sin embargo, se han incluido algunas figuras institucionales de los sistemas parlamentarios que tratan de dar equilibrio a los poderes, mediante el voto de censura o voto de confianza. El voto de censura se refiere a la capacidad de los legislativos para tomar medidas contra los ministros por iniciativa propia. El voto de censura es una característica parlamentaria que algunos países presidencialistas han adoptado mediante la rendición de cuentas ante el

Congreso o del apoyo otorgado de este a los miembros del gabinete. En Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede otorgar votos de confianza a algunos miembros del gabinete (vicepresidente en Venezuela) al mismo tiempo que el presidente cuenta con la prerrogativa de disolver al Congreso. En Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, el funcionario en cuestión puede ser destituido con el voto de las 2/3 partes o 3/5 del total de los miembros de la asamblea. En Argentina, solo el jefe de gabinete puede ser sometido al voto de censura. En Colombia se puede promover la moción de censura a aquellos ministros cuestionados en el desempeño de sus funciones. En Ecuador los ministros del gabinete pueden ser sometidos a Juicio político a solicitud de 1/4 parte de los miembros del Congreso.

El sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas<sup>8</sup>. Por ejemplo, la constitución prevé el veto total y parcial en el artículo 72 constitucional, el cual señala que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen, sin embargo, esta prerrogativa con la que cuenta el presidente es relativa ya que esta puede ser superada por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros en el Congreso. Al mismo tiempo, el veto tiene alcances bastante limitados, ya que el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, tal es el caso del presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados<sup>9</sup>. En cuanto

<sup>8</sup> Las facultades que corresponden únicamente al Ejecutivo en las que no intervienen otros poderes son reducidas y con relativamente poco peso en la toma de decisiones, tal es el caso de la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete y empleados de cierta jerarquía, dirige las fuerzas armadas, facilita al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, habilita toda clase de puertos y/o aduanas, concede indultos y privilegios a ciertas personas. En tanto, las prerrogativas que comparte con el Congreso o con una de las Cámaras se refieren a aquellas facultades en las que el presidente propone y el legislativo ratifica dichas acciones, por ejemplo, la ratificación de nombramientos diplomáticos, mandos superiores del ejército y algunos de su gabinete, del Procurador General de la República, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia por parte del Senado, o el otorgamiento de permisos al exterior a cargo del Congreso de la Unión. (artículo 89 constitucional).

<sup>9</sup> Recientemente se promovió una controversia constitucional por parte del Ejecutivo respecto a la posibilidad de vetar parcialmente las modificaciones que eventualmente hiciera la Cámara de Diputados al decreto de presupuesto que se envía cada año, tras una polémica que inició en 2001, el fallo a la controversia emitida fue favorable al Ejecutivo hasta 2005, con lo que se adiciona un mecanismo que mejora el equilibrio de poderes, toda vez que se prevé la posibilidad de defensa de la propuesta de política de gasto y la prioridad de los programas en la Administración en turno.



al resto de las facultades que aumentan el peso de los ejecutivos en sistemas presidenciales: decreto, iniciativa presupuestal, referéndum, y política reservada, en el caso Mexicano no proceden ya que los decretos son sancionados por el Congreso, la iniciativa presupuestal no está restringida a la enmienda de los grupos parlamentarios, mientras que la figura de referéndum y política reservada son inexistentes, lo que coloca al poder del presidente entre los más débiles de la región junto con Costa Rica, Honduras, y Paraguay<sup>10</sup>.

Es indudable que la figura presidencial debe ser reforzada, lo cierto es que esta debe ir acompañada de un reforzamiento del propio poder legislativo. A pesar de que la constitución le otorga gran cantidad de facultades que comparte con el Ejecutivo<sup>11</sup>, este sufre ciertas debilidades en cuanto a su baja institucionalidad.

Los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de articulación entre el Estado y la sociedad, al tiempo que desempeñan funciones claves, tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en el control del poder ejecutivo. Para ello se requiere del fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas. En Estados Unidos, uno de los Congresos más fuertes en el mundo cuenta con un grupo de investigadores del Congreso, no de los legisladores en particular, que se integra por 700 asistentes que se especializan en temas y regiones geográficas, es un departamento de la Biblioteca del Congreso, realizan investigaciones, análisis, consultas, organizan seminarios, ayudan a la preparación de seminarios, redactan la comparecencia de proyectos de ley, preparan programas audiovisuales, y presentaciones orales. Se

<sup>10</sup> En un estudio comparativo sobre poderes legislativos formales de presidencias en América Latina, Shugart coloca a México entre las presidencias más débiles de la región ya que la constitución solo le otorga al presidente prerrogativas restringidas, tal es el caso del veto o de la iniciativa presupuestal. Es decir, el poder de este residía no en las facultades constitucionales sino en el control electoral ejercido por el partido del presidente, situación que ha ido desapareciendo en la medida en la que las fuerzas políticas se han diversificado. El caso contrario lo representan Argentina, Chile, Brasil, Colombia y Uruguay, como los países con el mayor número de poderes legislativos, independientemente del apoyo partidario del presidente. Shugart, *Op. cit.*

<sup>11</sup> Las prerrogativas constitucionales otorgadas al poder legislativo se refieren a las facultades fiscalizadoras y presupuestarias (artículos 72, 73, 74, 75 y 79 constitucionales), legislativas (artículo 73 constitucional), políticas (artículos 93, 110, y 111 constitucionales), administrativas (artículos 73, 76, 80, 88, constitucionales) y de relaciones internacionales (artículos 89 y 76 constitucionales).

especializan en derecho norteamericano, economía, educación y seguridad social, ecología, asuntos internacionales y defensa, gobierno, ciencia y tecnología y medicina. También cuentan con una Oficina del Presupuesto que emplea alrededor de 230 personas especialistas en asuntos económicos y presupuestarios, su misión es ofrecer análisis objetivos, oportunos y apartidistas para la adecuación de la ley fiscal y presupuestal que está obligado a presentar la Cámara de Representantes en conjunto con las autoridades ejecutivas.

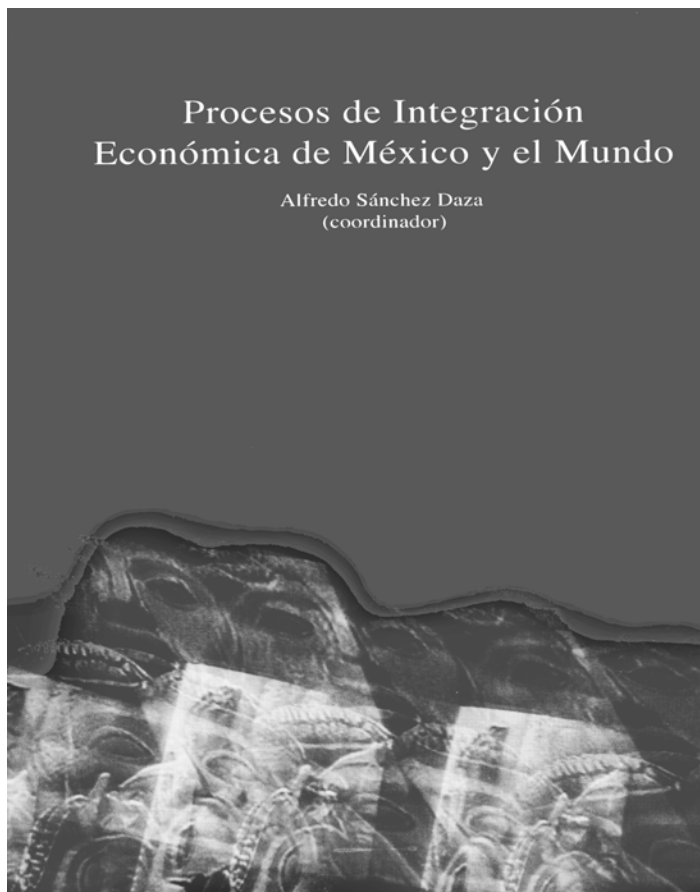
Una de las actividades pendientes ha sido el desarrollo de cauces de diálogo y comunicación entre los órganos legislativos y la población, en especial aquellos diseñados para favorecer la voz y participación de sectores excluidos y la definición de políticas de reducción de la pobreza. En España los medios de comunicación juegan el papel de mediadores entre los diversos intereses, lobbies y partidos políticos en la discusión y aprobación de leyes, sobre todo controvertidas, con ello se establece el principio de consulta previa a la formulación de políticas muchas veces rechazadas por grandes sectores de la población por falta de información y transparencia del proceso legislativo. En Alemania, las comisiones tienen facultades legislativas sobre ciertas materias, es decir, la votación de la comisión sustituye la del pleno, previa consulta pública, lo que agiliza el proceso.

Otro aspecto a desarrollar en relación a los poderes legislativos se refiere a la profesionalización legislativa como programas de capacitación política y técnica para los líderes políticos y parlamentarios con el objeto de fortalecer el liderazgo político democrático y el sistema de partidos políticos. Hasta ahora los estudios han considerado que la profesionalización en el ámbito legislativo es prácticamente inaplicable y solo es atribuido a la experiencia adquirida por el legislador, sobre todo porque para algunos autores la actividad legislativa está lejos de ser una actividad especializada, ya que los legisladores no son sometidos a ningún tipo formal de conocimiento adquirido, sobre todo de los representantes que ingresan por primera vez, así como a procesos de capacitación y actualización. Además de que la actividad representativa por su propia naturaleza carece de información pues los legisladores dependen de la información generada por los especialistas de la burocracia; el resultado de la agregación de intereses produce —en el mejor de los casos— consensos antes que eficacia y coherencia, por tanto, el resultado produce políticas disfuncionales, coyunturales y sin capacidad de responder a las demandas sociales.

La discusión en torno a la profesionalización de los legisladores se da en medio de un debate que discute la naturaleza de los legislativos, ¿deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del ejecutivo? ¿o los legisladores solo se encargan de influir en las políticas diseñadas por el ejecutivo y a ellos, solo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? Tomar partido por una u otra concepción produce una respuesta diferente respecto a la profesionalización. Asumir la primera posición significaría concebir la labor del legislador como una actividad especializada a la que difícilmente pueden acceder políticos que carezcan de capacidades técnicas, cuya formación y conocimientos los convierta en expertos de las tareas parlamentarias. Inclinar por la versión representativa de los legislativos, sería destinar a los legisladores y a la asamblea en general a una participación pasiva en la que el desempeño del legislativo se limitaría a ser una caja de resonancia de las diversas opiniones sociales, sin ninguna información y sujetas al liderazgo del ejecutivo. Ambas posiciones son extremas ya que colocan al Poder legislativo en una posición activa pero obstruccionista; o en una pasiva sin capacidad de control sobre las tareas del gobierno.

No obstante, las limitantes que ofrece la actividad legislativa para la profesionalización, podemos decir que *la profesionalización legislativa* se relaciona con la experiencia del legislador a través de los sistemas de reelección, la carrera política mediante los mecanismos de designación de los partidos políticos, la capacitación legislativa de parte de los partidos y el cuerpo de apoyo legislativo (staff) encargado de las tareas del congreso en general y no de las carreras políticas de los legisladores en lo individual<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En la actualidad la complejidad del manejo de los asuntos públicos, han provocado cambios en los roles tradicionales de las instituciones legislativas. Básicamente los parlamentos asumen tareas tales como la representación y agregación de intereses; elaboración de leyes; supervisión y vigilancia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la complejidad de los sistemas políticos dificulta la división de poderes en cuanto a tareas específicas y hoy día, los cuerpos representativos, además de reforzar sus funciones tradicionales, han ampliado sus roles al grado que hay quienes consideran algunas otras como influencia o diseño de las políticas públicas, socialización y educación política; racionalización del mercado; reclutamiento y entrenamiento de personal así como diploma-



## Conclusiones

La gobernabilidad de las democracias se encuentra ligada a la forma en que se resuelven las tensiones entre la relación Ejecutivo-Legislativo. El Legislativo debe desarrollar capacidades de representación y vigilancia, mientras que los poderes presidenciales no deberían ser absolutos, sino compartidos. La formulación de políticas se obstaculiza en sistemas altamente fragmentados. Ante el aumento de gobiernos divididos las coaliciones durables, vinculantes y formalizadas se convierten en recursos fundamentales para la gobernabilidad. Ante los escenarios críticos del presidencialismo, la necesidad de incluir mecanismos de tinte parlamentario, evitarían la frustración y la parálisis del sistema presidencial puro.

cia parlamentaria. (Valencia Escamilla, Laura, "Modernidad institucional y cambio en la función parlamentaria" en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, num.7, julio-diciembre 2002, IJ/UNAM, pp. 169-214).