

## **La reforma del Estado en México y la calidad de la democracia**

**Freddy Mariñez Navarro**

### **Introducción**

En la consolidación de la democracia mexicana los partidos políticos han presentado una propuesta-ley de reforma del Estado entendida como un proceso plural para rediseñar la organización y funcionalidad del Estado, en el que la amplia participación ciudadana y de los actores políticos serían un elemento clave. Este trabajo tiene como objetivo analizar esta propuesta de reforma del Estado a partir del concepto de la calidad de la democracia, vista ésta como aquella que nos permite contar con métodos y procedimientos decisionales claros, así como espacios democráticos para la gobernabilidad estable. Se parte de la premisa que una reforma del Estado en México debe atender a un Estado democrático, es decir, que ponga como prioridad el Estado de derecho, la rendición de cuentas –social y de representación-, la participación ciudadana y la competencia electoral como componentes esenciales no sólo para acceder al poder sino también para poder determinar el cómo del proceso de toma de decisiones públicas con una ciudadanía ampliada en sus derechos. En México, el proceso de reforma del Estado se ha caracterizado desde hace varios años porque las insistentes presiones de los actores políticos del país han puesto el énfasis en la materia electoral. De esta manera la dimensión de la calidad de la democracia sería el punto de partida para la discusión formal de esta reforma que México está por emprender en esta nueva etapa. En consecuencia, esta ponencia estudia las distintas propuestas que los diferentes actores (Legislativo, Ejecutivo y partidos políticos) ponen sobre el debate. Así una interrogante nos asalta: ¿En qué medida la reforma del Estado mexicano tiende a construir un Estado para la democratización?

### **1.- ¿Por qué la calidad de la democracia en la reforma del Estado?**

El término calidad de la democracia se ha empezado a discutir recientemente en México y América Latina. Lo novedoso de este concepto viene dado a que en la práctica hemos debatido de manera limitada el mal funcionamiento de nuestra democracia así como sus reformas para mejorarla. Así, sin negar lo indispensable del régimen en una democracia pero también evidenciando que la democracia no se agota en él, el debate se ha centrado cada vez más en éste, es decir, en la forma de acceder al poder por la vía de reformas al sistema electoral. Hemos debatido sobre la limpieza de los procesos electorales y el respeto del voto de los ciudadanos para garantizar la calidad gubernamental. Le ponemos todas las esperanzas y expectativas a la democracia del voto. En otras palabras, es necesario repensar la discusión de la democracia, pasando de un debate que nos ha llevado al mismo punto cuando discutimos sobre la democracia procedimental o poliárquica, para tratar de introducir nuevas perspectivas de evaluación del funcionamiento de nuestra democracia. Se ha demostrado en indagaciones hechas por la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia de Costa Rica que ....”para los ciudadanos la vida en democracia tiene más amplitud que su participación como electores para escoger al gobierno del país o de sus localidades” (Vargas Cullell; 2006). Estas nuevas perspectivas de evaluación de la democracia nos conducen a revisar su calidad, vista en la perspectiva de la democratización. O’Donnell (2003), Vargas Cullell (2003, 2006) e Iazzetta (2003), centran el análisis de la calidad de la democracia en entender la correlación existente entre régimen, Estado y ciudadanía.

Así, se debería permitir un juicio integral sobre el estado de los derechos de ciudadanía, por lo que se plantea que sólo una ciudadanía integral, es decir, con el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales, se puede garantizar la existencia de una verdadera democracia.

Guillermo O'Donnell (2005, 2003) por ejemplo, ha venido insistiendo que la confianza en el Estado de derecho es fundamental para la democracia. En esta visión, además de un Estado democrático de derecho se requiere de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. De allí surge la necesidad de relacionarse con la estructura de un Estado de derecho a través de las dimensiones siguientes: 1.- el sistema legal; 2.- el Estado y el gobierno; 3.- los tribunales y sus instituciones auxiliares; 4.- las instituciones del Estado en general; 5.- el contexto social y 6.- los derechos civiles y humanos. El mismo autor afirma que "...es una error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellos forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. Éste también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él" (O'Donnell; 2002: 238).

Visto así, para este autor el concepto de calidad de la democracia parte que es indispensable tomar en cuenta para los efectos de entender el funcionamiento de una convivencia política, tres pilares: el Estado, el régimen y la ciudadanía. Pilares estas claves para alinear los elementos de una reforma del Estado. El primer pilar, el **Estado**, presenta tres dimensiones. Por un lado, el conjunto de *burocracias*, identificadas como organizaciones complejas con responsabilidades legalmente asignadas y apuntadas a lograr y a proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. Por otro lado, el Estado es visto como un entramado de *reglas legalmente* sancionadas que penetra y co-determinan numerosas relaciones sociales. Es decir, también es un sistema legal. Así O'Donnell (2003), asume que tanto las burocracias del Estado como el derecho presumen generar para los habitantes de sus territorios, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Y la última dimensión se relaciona con la *identidad colectiva* de los habitantes de su territorio. En consecuencia, un Estado articulado en estas tres dimensiones podrían verse como eficacia de sus burocracias, efectividad del sistema legal y credibilidad en su conjunto de una colectividad.

El segundo pilar lo identificamos con el **régimen**, entendido como las formas que determinan los canales de acceso a posiciones de poder o de gobierno, las características de los diferentes actores que son excluidos e incluidos en ese acceso del poder, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales son tomadas las decisiones gubernamentales. El régimen, pues, es una vía para lograr posiciones en el gobierno o en las instituciones del Estado. Se habla entonces de un régimen democrático en el momento en que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones limpias e institucionalizadas y donde los partidos políticos, por ser los canales institucionales más importantes, compiten libremente. También deben garantizarse durante y entre las elecciones las libertades políticas (O'Donnell; 2003).

El último pilar nos introduce a las dimensiones de la **ciudadanía**. Esto nos permite visualizar que más allá de los derechos políticos están los derechos civiles y sociales. Así, por consiguiente la calidad de la democracia articula los principios del Estado democrático de derecho y los de la ciudadanía democrática, ampliándose al ámbito de los procesos políticos y políticas públicas. En otras palabras, el principio de ciudadanía como agencia moral es fundamental en una democracia ya que está rodeada de derechos y obligaciones que les permite a los ciudadanos no ser víctima del abuso del poder de la autoridad.

Para el caso de América Latina, O'Donnell relaciona la crisis del Estado con las tres dimensiones antes mencionadas al demostrar que los Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social. Esto lleva a que la calidad de la democracia sea el producto del fortalecimiento de instituciones sociales y políticas para abrir los horizontes temporales de los actores fundamentales, y en consecuencia el alcance de las solidaridades entre ellos (2002). De allí la necesidad de juzgar la calidad de la democracia, bien desde la perspectiva externa como de la interna. La externa porque nos permite apropiarnos del aprendizaje normativo en el mundo occidental en el campo de los derechos de ciudadanía al momento actual. Y la interna, nos permite que los propios actores civiles y ciudadanos en general entiendan su inserción dentro de la vida pública en un tiempo y espacio determinados. Es decir, sitúa en su contexto a los ciudadanos y entiende las motivaciones de su acción, así como la naturaleza de los conflictos políticos, sociales y culturales, elementos estos importantes para entender mejor las pugnas por los derechos de ciudadanía que se expresan no sólo en el control del poder sino también en la rendición de cuentas y por qué no en el ejercicio de la toma de decisiones, tal como debe corresponder en un auténtico Estado democrático de derecho. Por eso es que al evaluar la democracia existente ello implica no sólo establecer un horizonte normativo que juzgue la realidad por contraste frente a una serie de parámetros considerados como mínimos deseables, sino también el reconocimiento de nuestro aprendizaje histórico en materia democrática.

Estas reflexiones sobre la calidad de la democracia, podrían sustentarse en dos visiones complementarias sobre la democratización del Estado. Una, la que esboza Jorge Vargas Culler, que propone una lista de requerimientos institucionales de un Estado para la democracia y que lo asimila a la huella democrática en todo aparato institucional dentro de un régimen de este tipo. En este sentido, establece que la organización y gestión del Estado debiera cumplir al menos con los siguientes estándares para que la democraticidad sea un atributo de éste y no sólo del régimen:

- “- existen normas constitucionales, legales o administrativas que obligan a autoridades y funcionarios públicos a rendir cuentas y garantizan el derecho de las personas a y de la información;
- existen instancias constitucionales, legales o administrativas con competencias jurídicas y técnicas para remediar violaciones a los derechos de las personas.
- existen oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas;
- Reglas y mecanismos de accountability vertical no electorales que permitan a la ciudadanía canalizar demandas e intereses y a las autoridades y funcionarios tener

capacidad de anticipar y corregir acciones públicas que violen sistemáticamente los derechos de las personas – y que en la práctica se emplean; y

- existe un nivel tributario suficiente para cumplir razonablemente con los mandatos constitucionales y legales acerca de los derechos ciudadanos” (Vargas Cullell; 2007: 8,9).

La otra visión es la sustentada por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) quienes plantean que no sólo debe estudiarse la “democracticidad del Estado”, sino que sería preciso investigar lo que ellos denominan la “arqueología del Estado”, es decir, “el modo en que las instituciones estatales se han formado en distintos ciclos o periodos políticos, superponiéndose estructuras e instituciones, aprobándose leyes contradictorias o paralelas, abriéndose espacios novedosos en ciertas áreas mientras que en otras subsisten prácticas nítidamente autoritarias” (2006: 18,19). Así, estos autores dan a entender la necesidad de estudiar la heterogeneidad del Estado en América Latina como un proceso histórico y como una condición que compone el escenario en que se libra la disputa por la construcción democrática. Visto de esta manera, no es más que una interpretación constructivista de la democracia, que se entiende como proceso inacabado, como edificio en construcción permanente, que haría notar que la lucha por los derechos constituye un horizonte abierto que abre la ventana a las teorías contemporáneas de la democracia participativa, de la democracia deliberativa, de la sociedad civil y de los movimientos sociales.

Enunciada estas dos visiones sobre la democratización, podríamos partir de la definición propuesta por Vargas Cullell:

“...difusión de los principios democráticos de organización y ejercicio del poder político. Incluye los cambios constitucionales, legales y reformas institucionales que amplían los derechos y garantías que las y los ciudadanos (y no ciudadanos) poseen, más allá de sus derechos de elecciones libres, y que expanden sus capacidades y la de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad política a rendir cuentas y, en algunos casos, a ser removidos por decisión ciudadana” (2007: 13)

Si partimos que la democratización es la base de la calidad de la democracia, entonces podemos asumir que en ésta se construyen espacios públicos donde se estructuran y procesan demandas que van y vienen a las instituciones públicas con el único objetivo de constituirse en decisiones públicas democráticas. Estos espacios públicos, edificados a partir de las innovaciones institucionales, se entenderían como “aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir que reflejan la pluralidad social y política” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006). Por supuesto, es evidente que para que la deliberación se cristalice es menester la existencia de una política democrática que contribuya a la creación de instancias, mecanismos, canales institucionales y un marco normativo correspondiente que posibiliten un mayor acercamiento entre el Estado, el régimen y la ciudadanía.

## **2.- La reforma del Estado en México**

Cuando nos ponemos a explorar el estado de la democracia siempre recurrimos a teóricos que han sustentado sus análisis en el marco de la democracia representativa. Para ellos el acceso al poder y el ejercicio del mismo son piezas fundamentales. Se ha identificado el sistema político como democrático sólo viendo el carácter de la competencia abierta, así como la participación electoral (Dahl, Sartori, Lijphart, Przeworski, Linz, entre otros). Por ejemplo, Przeworski ha venido expresando que “..La afirmación de conexión entre la democracia y la representación se basa en que los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es limitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mayor interés del pueblo” (1998: 9). Por otro lado, Sartori (2004) ha sustentado su análisis, al menos sobre México, a tres ejes: el sistema electoral, la no reelección y los poderes presidenciales. Estas han sido una de las referencias más destacadas al tratarse de la reforma del Estado en México. Desde la reforma de 1977, fecha en que se logra una apertura gradual del sistema político mexicano hasta las recientes reformas que tocan la legislación electoral, la función político-electoral ha sido el tema predominante con el objetivo de permitir la competencia política y la representación de los partidos de oposición en el sistema político.

Si partimos que una reforma del Estado involucra problemas de la función propia del Estado y de la política en la sociedad, así como de la base ética, la legitimidad gubernamental, la apertura de innovaciones institucionales de espacios públicos y las prioridades pertinentes de la agenda pública, podemos afirmar entonces que el objetivo clave de toda reforma es transformar institucionalmente a un país. Por supuesto, restringir una reforma del Estado a lo político electoral es negar la connotación amplia del Estado y de su relación con el régimen y la ciudadanía. En México esa ha sido la historia. En 1970, López Portillo propone un sistema de votación mixto en que se permite la representación proporcional a 200 de los 500 diputados de la cámara. En el gobierno de Miguel de la Madrid la representación proporcional fue introducida en las elecciones municipales, así como los códigos electorales que daba apertura al pluralismo político. En los inicios de los 90 se establece el IFE y se permiten las coaliciones para las elecciones federales y estatales. Aunado a esto se instituye la presencia de observadores internacionales durante los comicios: “observador extranjero”. En 1994, se introdujo la representación ciudadana de la figura consejero ciudadano en el Instituto Federal Electora (IFE), manteniendo en un principio la autoridad federal por medio del Secretario de la Gobernación quien se desempeñaba como presidente del organismo electoral. Pero la participación del Ejecutivo Federal en este organismo llegó a su punto final cuando se define que la organización de las elecciones estaría a cargo de un Consejo General integrado por ocho consejeros electorales, presidido por un Consejero Ciudadano, teniendo representantes allí el poder legislativo y los partidos políticos. En el mismo año se establece el Tribunal Federal Electoral con dos grandes misiones, por un lado, tomar decisiones en lo referido a la legitimidad de las elecciones de diputados y senadores, y por otro, asegurar la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. Vemos entonces que la idea de las reformas institucionales ha estado presente en los últimos cinco presidentes. De estos, Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006) han poco a poco abierto las temáticas sin ningún resultado concreto. Salinas con la propuesta de un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Zedillo con una Agenda para la reforma del Estado y Fox con la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.

### La decepción del sexenio de Fox

En el año 2000 con lo que se denominó la alternancia, la presidencia de la República creó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Concebida como una comisión autónoma, ésta partió desde sus inicios que el Estado es el vértice de las convergencias nacionales. En base a esto logra articular un conjunto de propuestas venidas del mundo académico, social y político. Temas como el federalismo y soluciones al tema del federalismo fiscal, la devolución de facultades originales al municipio, así como las autonomías étnicas, culturales y territoriales, pasando por algunos asuntos pendientes de la reforma electoral, del sistema representativo, de la democracia directa y semidirecta, de la participación ciudadana en los asuntos públicos, de la ciudadanización de los órganos del poder público, de los órganos del poder público autónomo, de la democratización de la comunicación social hasta la inserción de México en el mundo de la globalización (las relaciones exteriores y la suscripción de acuerdos internacionales), fueron discutidos abiertamente en la comisión. También la presidencia de la república propuso en ese momento una revisión del marco constitucional<sup>1</sup>.

Esta propuesta de reforma establece una línea de continuidad con las reformas anteriores, pero a su vez se diferencia por la amplitud de los temas tratados. Aunque se dio un consenso básico entre los distintos actores de la sociedad, la reforma del Estado propiciada por esta comisión no logra sustentarse como proyecto en la arena política. Los partidos políticos mayoritarios, el PRI, el PAN y el PRD, aunado a la intransigencia del gobierno de Fox<sup>2</sup>, no alcanzaron los consensos necesarios para que la reforma se concretara.

### El nuevo periodo sin Fox

En el periodo que arranca a partir de julio de 2006, la reforma del Estado toma un nuevo matiz caracterizado por lo siguiente, primero, la iniciativa de reforma no viene de la Presidencia de la República ni del Ejecutivo como en los sexenios pasados, sino que, segundo, viene del Poder Legislativo con el ingrediente de una ley que obliga a los partidos a aprobar la reforma del Estado en 12 meses. Así, el nuevo Congreso y particularmente el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), motivado por la pluralidad de la sociedad mexicana, la percepción de parte de la población de responsabilizar al Congreso de la falta de acuerdos, la visión de una política basada en el diálogo y en consenso, los síntomas de agotamiento del presidencialismo mexicano y el nuevo equilibrio propiciado por gobiernos divididos entre el Ejecutivo y el Legislativo, propone una ley para la reforma del Estado con el objetivo de “convocar a un diálogo amplio y efectivo a las fuerzas políticas y actores fundamentales de la vida política nacional, proyectando un método específico y apropiado para la negociación y el acuerdo político respecto de los temas prioritarios de la Nación, bajo los siguientes antecedentes y exposiciones de motivos”(Senado de la República-Gaceta Parlamentaria).

---

<sup>1</sup> El 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox propuso una revisión de la Constitución, con vistas a su adecuación para una nueva etapa histórica. De acuerdo con el presidente, el 2 de julio de 2000 México ingresó a una nueva etapa que representa la culminación de una larga historia de esperanzas y sacrificios que marca a su vez el inicio de una tarea histórica, la de concretar la transición política en una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico que –afirmó– fue diseñado para una realidad política ya rebasada (Espinosa Toledo; 2002. [www.ietd.org.mx/medios/comision.html](http://www.ietd.org.mx/medios/comision.html)).

<sup>2</sup> A mitad del sexenio de su gobierno el presidente Fox se inclinó a darle más importancia a las reformas económicas más que a las políticas, deslindándose de la propuesta que en principio manejó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada por él mismo.

Es importante destacar que aunque el concepto de reforma de Estado de esta ley se ve como un proceso plural con una amplia participación ciudadana y de actores políticos sustantivos, de naturaleza propositiva y deliberativa y con el alcance de acuerdos que resulten del diálogo y la contrastación de ideas, en la práctica sólo se ha circunscrito a la participación de actores políticos institucionales como los partidos políticos. En su artículo 1, la ley crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos o Comisión Ejecutiva (CENCA) con el objeto de ser el órgano rector del proceso de reforma del Estado en México. Los temas del pronunciamiento obligatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y los partidos políticos serán:

- 1.- Régimen de Estado y gobierno
- 2.- Democracia y sistema electoral
- 3.- Federalismo
- 4.- Reforma Judicial.
- 5.- Garantías sociales

Esta ley entonces tiene la particularidad de haber sistematizado las propuestas de los principales partidos políticos (PRD, PAN y PRI) y del Poder Judicial. En consecuencia, las características que diferencian esta reforma con respecto a las anteriores, son las siguientes:

- 1.- El consenso entre los partidos políticos para aprobar la ley en el que se establecen órganos, tiempos y temáticas.
- 2.- El tema político electoral no es el único tema a reformar.
- 3.- El tema de las garantías sociales se convierte en un tema innovador.
- 4.- La propuesta de la reforma de Estado viene del poder legislativo, a diferencia de las anteriores que venían del Poder Ejecutivo.
- 5.- Además del Poder Legislativo, en esta reforma del Estado el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), juega un rol importante por sus tres ejes temáticos propuestos: la reforma de la Justicia Penal, la reforma del Amparo y el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas.

Es importante señalar las propuestas por área temática que han logrado más coincidencia al menos en los tres principales partidos (CENCA):

#### En el tema 1.- **Régimen de Estado y de Gobierno**

- Jefe de Gabinete
- Ratificación del jefe de Gabinete por el Congreso
- Ratificación del gabinete por el Congreso
- Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno
- Cambio de formato del Informe Presidencial
- Representación proporcional pura
- Reelección inmediata de legisladores
- Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

#### En el tema 2.- **Democracia y Sistema Electoral**

En este tema es donde más se concentran las propuestas de los partidos políticos:

- Referéndum y plebiscito
- Flexibilización de los requisitos para coaliciones
- Replantear el modelo de financiamiento mediante la utilización de los tiempos oficiales en Radio y Televisión

- Revisar la fórmula de asignación de financiamiento público
- Asignación del financiamiento público 50% igualitario, 50% en proporción al voto
- Reducción del financiamiento público
- Regulación de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal
- Prohibición de la publicidad gubernamental durante campañas
- Regulación de la política de comunicación social de los tres órdenes de gobierno
- Regular la intervención de los funcionarios públicos en campañas electorales
- Uso de los partidos en los tiempos oficiales en radio y televisión durante las campañas electorales
- Equidad en el acceso en los medios de comunicación
- Prohibición a los particulares de contratar propaganda electoral en los medios de comunicación
- Establecer reglas sobre los procesos de selección internas y precampañas
- Reducir los tiempos y costos de campañas
- Urna electrónica
- Unificar al IFE y a los institutos estatales en un nuevo órgano federal que organice todas las elecciones.

#### En el tema tema 3.- **Federalismo**

- Distribución de competencias entre la federación y los estados y municipios
- Descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales
- Descentralización de delegaciones federales

#### En el tema 4.- **Reforma Judicial**<sup>3</sup>

- Mecanismos que hagan efectivo el acceso a la justicia
- Mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- Diferenciación de las facultades de control constitucional y de legalidad que actualmente posee la SCJN
- Revisar la integración del Consejo de la Judicatura
- Autonomía del Ministerio Público
- Designación legislativa del Procurador General de la República
- Otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo
- Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos
- Fortalecer los derechos de la niñez.

#### En el tema 5.- **Garantías sociales**

- Ampliar la obligatoriedad de la educación a nivel medio superior
- Educación de calidad
- Enfoques de educación integral
- Sistema único nacional de Salud

---

<sup>3</sup> Basado en el Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) coincide con cuatro de estas nueve propuestas de los partidos: Mecanismos que hagan efectivo el acceso a la justicia; Revisar la integración del Consejo de la Judicatura; otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo; y reconocer a nivel internacional los tratados internacionales de derechos humanos.



- Servicio público de salud universal
- Elevar el principio de igualdad de género a rango constitucional
- Incluir enfoque de género en la planeación de políticas públicas
- Garantizar acceso al empleo para mujeres
- Incorporar criterios de sustentabilidad y respeto al medio ambiente en toda la legislación y políticas públicas

No podemos dejar pasar por alto que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el eje “Democracia Efectiva y Política Exterior responsable”, se establecen diez objetivos que complementan a estas propuestas de los partidos políticos en el marco de los cinco temas de la Ley para una reforma del Estado. Consideramos a estos diez objetivos planteados por el PND como propuestas del Poder Ejecutivo:

- 1.- Construir el fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la unión, los órdenes del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones políticas y sociales y la participación ciudadana.
- 2.- Consolidar la democracia en lo político y extenderla hacia lo social
- 3.- Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las Políticas Públicas.
- 4.- Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.
- 5.- Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y protección de los datos personales en todos los ámbitos del gobierno.
- 6.- Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.
- 7.- Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
- 8.- Impulsar la proyección de México en el entorno internacional
- 9.- Proteger y promover activamente los derechos mexicanos en el exterior
- 10.- Contribuir a una nueva cultura de la migración (PND-2030, Presidencia de la República, México).

### **3.- A manera de reflexión: la carencia de innovación institucional de los espacios públicos en la reforma del Estado mexicano.**

Partimos que esta reforma del Estado es un avance en cuanto a temática y origen de la propuesta. El hecho de venir del Poder Legislativo ya le da un sentido de amplitud. La incorporación del federalismo y las garantías sociales podrían constituirse en temas de apertura a la democratización del país. Además, esta propuesta cuenta, al menos hasta el momento, con la voluntad política de los principales partidos políticos del país. Sin embargo, precisaremos algunos elementos para el debate:

a.- En la primera parte de este trabajo partimos de la idea que la calidad de la democracia podría entenderse con la construcción de un espacio público donde se estructuran y procesan demandas que van y vienen a las instituciones públicas con el único objetivo de constituirse en decisiones públicas democráticas.

En este sentido, el Estado, el régimen y los ciudadanos se constituyen en el ámbito material de los procesos políticos, las decisiones públicas y las políticas públicas. Visto así, los espacios públicos son instancias deliberativas que en un Estado para la democracia permiten la formación de instituciones especializadas que en la misma deliberación pública podrían cumplir un rol esencial para que la democracia sea de calidad, ya que estas instituciones tutelan eficazmente los derechos de los ciudadanos. De esta manera entonces, como diría Avritzer, “Una característica constitucional central al concepto de democracia deliberativa, sería el hecho de que sus miembros consideren que existen instituciones que conducen a una conexión más estrecha entre los procesos deliberativos y el sistema político” (2000:84). En esta dirección Nuria Cunill Grau (2006), plantea tres desafíos que abren los espacios públicos a la mejora de los procesos políticos: 1) desarrollar relaciones de suma positiva con el Estado, 2) disminuir las asimetrías de la representación a través de la participación ciudadana y; 3) construir los recursos de influencia de la participación ciudadana<sup>4</sup>.

b.- En los ejes temáticos, así como en las propuestas de los partidos políticos más importantes de México, podemos observar la carencia de innovaciones institucionales. Entendemos a éstas como aquellos procesos, mecanismos o instrumentos que sustentan las prácticas de demanda social emanada de las reivindicaciones de la sociedad y que apunta a convertirse en derechos obligatorios bien en lo político, en lo civil o en lo social. Por ejemplo, prácticas que tiendan a darle mayor participación a la sociedad sobre todo en los espacios de control y de toma de decisión.

c.- En la ley de reforma del Estado en las propuestas de los principales partidos –al menos en las que coinciden-, no aparecen importantes mecanismos de participación social como el plebiscito, el referéndum popular, la audiencia pública, la tribuna popular y mucho menos la determinación de creación de consejos responsables de trazar las directrices de diferentes políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno, así como para vigilar la ejecución de estas políticas. Creemos que una innovación institucional de esta naturaleza fortalecería las propuestas del tema del federalismo ya que convertidos en obligatorios en los tres niveles de gobierno estos consejos podrían ser considerados legalmente indispensables para el traspaso de recursos federales a estados y municipios, constituyéndose en piezas centrales en la descentralización y democratización de las políticas públicas.

d.- En este proyecto de ley de reforma del Estado, las garantías sociales pueden verse como un avance que nos permite conectarlas con el desarrollo humano entendido como la conquista y expansión de las capacidades básicas considerada como un derecho de todos los que sufren privación de esas capacidades. Sin embargo, el acceso universal a los servicios públicos no podría completar la ciudadanía social si no se proponen instituciones en los espacios de deliberación sobre políticas o programas sociales que garanticen y tutelen los derechos sociales.

e.- Es importante, para concluir, responder la interrogante de inicio: aunque las elites políticas de México han introducido temas como el poder judicial, el federalismo y las garantías sociales, han venido poniendo más énfasis en reformar el régimen. Consideramos

---

<sup>4</sup> “...la participación ciudadana sustenta un nuevo eje del sistema de representación política que da cuenta de la existencia de espacios públicos no estatales que, con su acción, pueden enriquecer la calidad de las políticas y decisiones públicas, insertando en la agenda política alternativas que correspondan mejor a las preferencias ciudadanas, y/o permitiendo un mayor control público sobre el ejercicio del poder” (Nuria Cunill Grau; 2006: 168).

que en México la reforma del Estado debe incorporar la noción amplia de democratización, es decir, aquella que incluye cambios simultáneos tanto de instituciones del régimen como de instituciones de la organización y funcionamiento del Estado y de otras esferas de la sociedad. Ello instrumentalizaría más la relación entre el Estado, el régimen y la ciudadanía.

## Bibliografía

Arámbula, Reyes, Alma (2007) *Ley para la reforma del Estado. De la presentación de la iniciativa a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública*. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura.

Avritzer, Leonardo (2000) "Teoría democrática, esfera pública y deliberación". En *Metapolítica*. Volumen 4, No. 14, México.

Cunill Grau, Nuria (2006) "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina". En Ernesto Isunza y Alberto J. Olvera (Coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Universidad Veracruzana, CIESAS, Porrúa, México.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) *Para otra lectura de la disputa por la construcción de la democrática en América Latina*. Cuadernos para la democratización. CIESAS y Universidad Veracruzana.

Espinosa, Toledo (2002) Seminario sobre la reforma del Estado y revisión de la Constitución, 2001. [www.ietd.org.mx/medios/comision.html](http://www.ietd.org.mx/medios/comision.html)

IAZZETTA, Osvaldo M. (2003) "Las asignaturas pendientes de nuestras democracias". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2003) "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2005) "Why the Rule of Law Matters". In Diamond, Larry and Leonardo Morlino *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press.

Przeworski, Adam (1998) "Democracia y participación". Revista Clad. *Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas, Venezuela.

Sartori, Giovanni (2004) *Ingeniería constitucional comparada. Con el Posfascio: La transición de México ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*. F.C.E. México

Vargas Cullell, Jorge (2006) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia". En Freddy Mariñez Navarro *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. Noriega Editores-Tecnológico de Monterrey, México.

Vargas Cullell, Jorge (2003) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.

Vargas Cullell, Jorge (2007) "Política pública, democracia y ciudadanía en Costa Rica". Ponencia presentada en el Panel *Política Pública y democracia en América Latina*. Cátedra de Investigación "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos", EGAP, Tec de Monterrey-Campus Monterrey.

Vargas Cullell, Jorge (2007) "Democratización y calidad de la democracia". En Oscar Ochoa *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. (Mimeografiado, a publicarse).

#### Informes

Proyecto Estado de la Nación (2001) *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Costa Rica.

Propuesta de ley de Reforma del Estado del PRD, fecha: 15 de marzo de 2007

Propuesta del Partido Acción Nacional para la Reforma del Estado. Fecha: 20 de marzo de 2007

SCJN (2007) Reforma del Estado. Propuesta del Poder Judicial.

Propuesta de Ley de de Reforma del estado, fecha: 29 de marzo de 2007

Programa Nacional de Desarrollo (2030), Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos (2007).

### **Reseña biográfica**

Doctor en Sociología. Profesor-Investigador Titular de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM-Campus Monterrey). Imparte el curso Gobierno y Sociedad Civil en la Maestría de Administración Pública y Política Pública de la EGAP. Coordinador de la Cátedra de Investigación "Administración Pública, Gobierno y Ciudadanos" del Tecnológico de Monterrey. Miembro del Comité Doctoral del Doctorado en Política Pública de la EGAP. Es autor del libro *Estado, Sociedad y Bienestar. La globalización y lo social* (1999). Es coordinador de los libros *Ciencia Política: Nuevos contextos, nuevos desafíos* (2002); *Análisis Político y estrategia de actores* (2004); y *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia* (2006). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), Nivel I  
Correo electrónico: [fmarinez@itesm.mx](mailto:fmarinez@itesm.mx)  
Teléfono: (81) 86258357