

Instituciones políticas, insatisfacción ciudadana y papel del Legislativo en el diseño de políticas públicas en México

GABRIEL PÉREZ PÉREZ* | LAURA VALENCIA ESCAMILLA**

EL ARTÍCULO ABORDA EL TEMA de la insatisfacción ciudadana que produce el déficit de eficacia de las instituciones políticas y la falta de desarrollo en México y de qué puede hacer ante este dilema el Poder Legislativo con la elaboración de políticas públicas. En el trabajo se desarrolla la cuestión de la transición a la democracia y el desencanto ciudadano de los mexicanos por sus desfavorables condiciones socioeconómicas, tal desencanto se ha traducido en crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en sus representantes e instituciones. Asimismo, se analiza cómo las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas, donde encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores y sus partidos políticos; el Ejecutivo y sus cuerpos administrativos y la sociedad civil, cuyo propósito es influir sobre las políticas públicas. Por lo tanto, se estudia el papel de los ciudadanos en la eficacia del trabajo legislativo, ya que su participación es vital en las decisiones públicas.

Palabras clave: ciudadanía, Legislativo, políticas públicas, instituciones, México.

THE ARTICLE ADDRESSES THE ISSUE of dissatisfaction citizen that there is deficit of efficiency of political institutions and the lack of development in Mexico and how can act faced with this dilemma the legislative power with the development of public policies. The work develops the theme of the transition to democracy and disenchantment citizen of Mexicans because of their unfavourable socio-economic conditions, such disenchantment has translated into crisis of political representation and loss of credibility in their representatives and institutions. Also discusses the issue of which public po-

* Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-Cuajimalpa.

** Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

licies are always impregnated of legislative decisions, which included the participation of empowered actors, such as legislators and their political parties; the Executive and its administrative bodies and civil society whose purpose is to influence public policy. It therefore examines the role of citizens in the effectiveness of the legislative work, since the participation of citizens in public decisions.

Key words: citizenship, legislative, public policies, institutions, Mexico.

Transición a la democracia y fragilidad de las instituciones políticas

Puede decirse que México, hasta fechas muy recientes, cuenta con un sistema político electoral democrático, el cual no está exento de problemas institucionales. En las últimas tres décadas, el sistema mexicano de partidos cambio radicalmente. Pasamos de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al establecimiento de una pluralidad partidista. Se ha configurado un espacio en donde una diversidad de fuerzas –tres partidos principales y otros más alrededor– se ha posicionado en la centralidad del sistema político. El fortalecimiento del sistema partidario ha sido parte constitutiva de la construcción de la gobernabilidad democrática en México.

Una característica fundamental de la transición a la democracia en México, es que los ciudadanos, mediante el voto, eligen a sus representantes, a diferencia de lo que pasaba durante los años de hegemonía del sistema priista. En cualquiera de sus formas, la participación política ciudadana¹ es un elemento fundamental en un sistema democrático. Ya sea a partir de la elección de representantes, mediante acciones que buscan influir en las decisiones de los políticos, o por la participación directa en

1. “La participación política de los ciudadanos se puede definir como cualquier acción dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política, requiere por lo tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerado como tal” (Anduiza *et al.*, 2004:16-27).

la toma de decisiones, un sistema político democrático debe asegurar (o al menos facilitar) la conexión entre las preferencias de los ciudadanos y las decisiones que se toman. “La democracia liberal o representativa es un sistema de gobierno que comprende a funcionarios electos que asumen la representación de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del imperio de la ley” (Held, 1992:20). La confianza y la participación ciudadana permiten solucionar problemas colectivos con mayor facilidad porque favorecen la cooperación y el intercambio de ideas.

La participación de los ciudadanos debe ser regular, frecuente y directa en la toma de decisiones, lo cual establece que la “[...] democracia participativa sea un tipo de democracia que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y en un vasto territorio” (Dahl, 1992:41). Las elecciones son uno de los procesos políticos más importantes dentro de los sistemas políticos democráticos; a partir de éstas, los ciudadanos expresan sus preferencias para decidir quién o quiénes ocuparán cargos políticos representativos y ejecutivos (Anduiza *et al.*, 2004:60-64). La selección, por medio de un proceso electoral, tiene una validez, un reconocimiento y una legitimidad democráticas especiales, ya que permite que los ciudadanos participen en la decisión a partir de un procedimiento explícito y reconocido. “Probablemente ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos” (Dahl, 1998:151).

En México, durante la década de 1980, el declive del poder del Estado, debido en parte a una severa crisis económica y a los primeros pasos hacia la apertura política y la reforma económica, acarreó el debilitamiento de poder estructural autoritario,² tal y como lo demostró la gradual pérdida de terreno del PRI en elecciones locales en este periodo. A principios de la década de 1990 hay una reivindicación de la democracia en la sociedad mexicana, y este reclamo cruza los distintos sectores y clases, así como los espacios regionales y locales. En estos años también la credibilidad elec-

2. “Durante la mayor parte del siglo XX, tres instituciones estructuraban las relaciones entre Estado y sociedad en el México autoritario: un Estado altamente centralizado, una Presidencia paternalista y poderosa con una marcada proclividad a manipular la ley, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la organización multclasista subordinada al Estado que tuvo un papel crucial en la organización de la representación y de la participación política conforme a patrones corporatistas y clientelares” (Loaeza, 2007:824-825).

toral en México fue trabajosamente construida, en un proceso de reformas sucesivas en el que participaron todas las fuerzas políticas para poner fin a una larga historia de prácticas electorales fraudulentas y de mayorías fabricadas. El proceso conocido como “ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE)” es una estrategia que, en su origen, tuvo como fin dar credibilidad a los órganos electorales y a los comicios. Su destinatario es una ciudadanía que durante décadas tuvo la certeza de que el triunfo en las urnas era independiente del sentido de los votos, y que desconfía de los partidos y, en general, de los políticos. Dicho proceso tiene como antecedente el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos para su participación política y la incorporación de sus representantes en la comisión electoral. La propuesta de incluir también ciudadanos surgió en 1990,³ pero no fue sino hasta 1996 cuando la autoridad electoral se ciudananiza, es decir, la asumen en forma exclusiva los ciudadanos electos con ese propósito.

La intención práctica era dar credibilidad a los comicios e instaurar mecanismos para evitar fraudes y para que tanto la jornada electoral como el recuento de los votos fueran transparentes. Se eliminó la dependencia gubernamental y la designación vertical y autoritaria. Los tres medios: funcionarios de casilla, observadores y auditores ciudadanos responden al derecho de los ciudadanos de participar en funciones públicas y de supervisarlas. Al buen desempeño de los consejeros, funcionarios y observadores, en los niveles federal y estatales, se añadió el aporte de grupos y redes ciudadanas que promovieron la emisión y la defensa del sufragio. En conjunto alcanzaron el resultado deseado: comicios competitivos y credibilidad en el órgano electoral (Lomelí, 2006:54-55).

La elección presidencial del año 2000 en México marcó el fin de 71 años de gobierno priista. Es la elección más importante en la historia electoral de México. No obstante, la asistencia a las urnas fue menor que en la anterior, y disminuyó de 77 a 64%. Como resultado de los cambios reali-

3. “La propuesta inicial de incorporar ciudadanos fue formulada por el PRD durante las negociaciones que culminaron con la creación de un órgano electoral autónomo (IFE) en 1990. La iniciativa perredista de esa época contiene entre otras, dos aportaciones fundamentales: la exclusión del Ejecutivo federal y de la Cámara de Senadores de la función electoral y la incorporación de ‘Consejeros Ciudadanos’” (Lomelí, 2006:50-51).

zados en el sistema electoral, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia mejoró significativamente de 40.1% en 1997 a 57% en 2000. Sin embargo, en ese mismo periodo, los mexicanos percibieron a sus diputados y partidos políticos como alejados de sus necesidades e intereses (Buendía y Somuano, 2003:289-293). Para las siguientes elecciones presidenciales, las cosas serían muy distintas con respecto a la opinión pública de un proceso electoral libre y democrático.

En las elecciones mexicanas de julio de 2006, el rechazo al resultado de la elección presidencial por parte de la Coalición por el Bien de Todos (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y el Partido Convergencia), y principalmente de su candidato a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, puso en entredicho la credibilidad y los alcances de la democratización del sistema político mexicano y particularmente la autonomía y legitimidad del Instituto Federal Electoral (IFE) con base en diferentes denuncias de fraude.⁴ La elección fue muy cerrada, López Obrador recibió 35.34% de los votos, mientras que el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, obtuvo 36.38% de los mismos. La Coalición por el Bien de Todos emprendió una movilización, cuyo objetivo era invalidar la elección, la protesta poselectoral se prolongó durante casi cinco meses, hasta el día en que Calderón tomó posesión de su cargo como presidente.

En términos generales, un proceso de renovación del poder que debió haber ratificado la democratización del país y la exitosa transición de un sistema de partido hegemónico al pluripartidismo con base en elecciones competitivas, limpias y justas se convirtió en una fuente de frustración, divisionismo y conflicto político. La protesta poselectoral puso en tela de

4. "El 3 de julio, López Obrador denunció en cadena nacional que tres millones de votos habían 'desaparecido'. Esta afirmación fue desmentida por la explicación de las autoridades electorales de que todos los partidos políticos habían acordado en febrero que las actas de casilla que mostraran inconsistencias, esto es, errores aritméticos y de otra naturaleza, se mandarían directamente a un archivo especial para revisión antes de incorporarlas al recuento nacional. Sin embargo, esta clarificación crucial fue hecha 24 horas después del anuncio de López Obrador y no pudo contrarrestar su efecto devastador sobre la credibilidad de todo el proceso electoral en la mente de muchos mexicanos. Las acusaciones de manipulación del voto presidencial y de fraude se basaban más en prejuicios y en experiencias pasadas que en evidencia concreta, y removieron la profunda desconfianza ciudadana hacia las instituciones del Estado" (Loeza, 2007:817-832).

juicio la creencia de que el sistema político mexicano había completado la transición democrática.⁵

Lo que nos muestra la crisis electoral de 2006 es que la creencia de que los valores y las instituciones de la democracia electoral se habían arraigado en la cultura política mexicana y eran un componente de un consenso nacional era totalmente falsa. Estas creencias fueron cuestionadas por los seguidores de López Obrador que denunciaron la supuesta falta de honestidad del gobierno y de las autoridades electorales en la conducción de la elección, pero en última instancia terminaron por repudiar los procedimientos y las instituciones electorales y de mostrar la debilidad institucional del sistema político mexicano.

Hay un insuficiente desarrollo de las instituciones que estructuran las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Como resultado de la crisis electoral de 2006, el siguiente año se removió al consejero presidente del IFE, situación que puso en entredicho la autonomía del instituto electoral, la institución ciudadana que se dedicaría a asegurar la equidad en la competencia electoral pasó a estar subordinada por los partidos, los cuales destituyeron a sus consejeros, le impusieron las reglas de funcionamiento, decidieron supervisar su gasto y regir sobre cómo deben administrarse los procesos electorales. En la actualidad vuelve a salir a la palestra el tema del funcionamiento, la credibilidad y la debilidad institucional de los órganos electorales y de representación política y de cómo se desarrolla la participación ciudadana en los procesos electorales y de cuáles son sus niveles de confianza y de aceptación del sistema democrático de nuestro país.⁶ El problema de la credibilidad de los órganos electorales se

5. "En julio de 2000, el candidato del PRI había aceptado la derrota frente a su adversario del PAN, Vicente Fox; al hacerlo echó por tierra las especulaciones que preveían el violento rechazo de los priistas a resultados desfavorables. En contraste, seis años después, López Obrador se negó a aceptar los resultados oficiales y logró movilizar el apoyo de cientos de miles de seguidores. La incertidumbre que generó esta protesta fue mayor que la que naturalmente inspiró la campaña electoral" (Loeza, 2007:818).

6. De acuerdo con Consulta Mitofsky, y su encuesta en torno al proceso electoral de 2012, el IFE apenas alcanzó el mismo porcentaje de confianza ciudadana (22%) en relación con las elecciones federales de 2009. Sin embargo, hace nueve años, en los comicios electorales de 2003, el IFE gozaba de un nivel de confianza ciudadana de 53%, y desde entonces su aceptación ha ido en picada. El dato más preocupante fue en la elección de 2006, en donde de junio a julio de ese año, la confianza en el Instituto cayó de 44 a 34%, y en 2009 era de 22%, el mismo porcentaje que en febrero de 2012. En 2003 el desempeño del IFE oscilaba en un nivel de crítica de 27%, y en 2012 casi la mitad de los

pudo apreciar de nuevo durante la elección presidencial de 2012, donde se formó la imagen de que el triunfo del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, había sido logrado por la compra y coacción del voto, por el uso de enormes cantidades de dinero distribuidas a los ciudadanos para asegurar el triunfo en las urnas.

En lo general, hay un consenso generalizado de que México es un país democrático; sin embargo, esta creencia se ve opacada, debido a lo señalado, y por el hecho de que la transición a la democracia no ha representado para el ciudadano común un beneficio en su situación económica. La ciudadanía no encuentra en la democracia un mecanismo para impulsar el desarrollo individual y colectivo del país. México ha transitado a la democracia en medio de contradicciones, y su consolidación se ve cada vez más amenazada por la pobreza, la inseguridad y la desigualdad; hechos que son problemas sociales y constituyen déficits democráticos que, como tales, deben ser atendidos (Pérez, 2014).

Representación política y desencanto ciudadano

La experiencia democrática de los últimos años en México ha aumentado las expectativas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, contar con servicios públicos eficaces, 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 una crisis de la representación política y pérdida de credibilidad en sus representantes, lo que cuestiona la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas.

De ahí las dudas sobre el tipo de representación en la que se finca la democracia mexicana; en el papel que desempeñan los ciudadanos en las decisiones públicas y en los factores que influyen en el proceso de decisión legislativa, desde el cual se formulan las políticas públicas que favorecerían la funcionalidad y eficacia de la democracia en México.

ciudadanos (48%) calificaron como regular la actuación de la autoridad electoral. El IFE cae de 25% de ciudadanos que en 2009 decían tener “mucho confianza” en el Instituto, a tan sólo 13% en 2012 (Consulta Mitofsky, 2012).

La propuesta parte de la afirmación de que el proceso de políticas públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas, como la autoridad soberana que tiene capacidad para modificar el régimen político y administrativo, la jurisdicción gubernamental, los derechos ciudadanos, así como las opciones de acción privada o pública (Aguilar, 1992).

Como proceso dinámico, la formulación de políticas es incluyente en la medida en que participa una variedad de actores: institucionales (presidente, legisladores, partidos políticos) y no institucionales (sindicatos, grupos de empresarios, sociedad civil, grupos de presión, etcétera). (Tommasi y Stein, 2006). La inclusión de dichos actores es resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, la formulación de políticas públicas es producto de la conciliación de intereses de quienes participan en una sociedad plural y, como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos.

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene una función de gran importancia. Pese a que, para algunos autores, *la influencia es sobre todo informal* (Ferrano, 2006). Es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del Legislativo, además de constituir ese marco informal, representa el marco formal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear el desarrollo de las mismas, en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*.⁷

Insatisfacción social y canales institucionales de representación

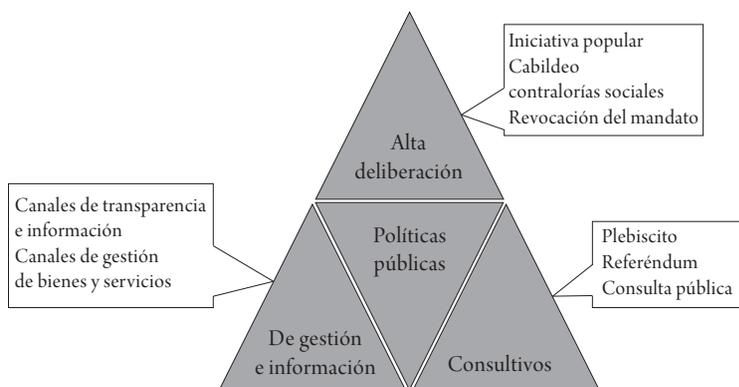
La insatisfacción social respecto de sus instituciones representativas se asocia con el monopolio y control de la agenda pública, muchas veces

7. Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales, que Rosenbloom (2001) considera para el Congreso estadounidense que el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación y desarrollo de políticas públicas.

en manos de los partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente, la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo, puede observarse que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por otro, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización mediante *promotores* que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Respecto de los *marcos normativos*, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto de las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a partir de referéndums, plebiscitos o consultas públicas, y son más o menos influyentes en tanto las opiniones son vinculatorias de las decisiones gubernamentales. Las consultas son partícipes de las políticas institucionales en la medida en que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa; en el mismo nivel se encuentran los mecanismos que cumplen con *funciones de gestión e información*, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio o compartir información para dar mayor transparencia al sistema político. Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a partir de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, mismos que contribuyen al proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, parlamentos ciudadanos, acceso directo a comités legislativos, contralorías sociales, revocación del mandato. El cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos grupos; sin embargo, también existen profesionales o académicos especializados en temas

Figura 1. Marcos normativos y niveles de participación



que no sólo coadyuvan con el flujo de información de la que pueden carecer los legisladores, sino que pueden ser la fuente misma de la confección de las decisiones y estar presentes en la agenda, en el proceso legislativo, en el diseño de la política y en la evaluación de la misma.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. André-Noël Roth (2006) considera que la tarea organizativa estaría a cargo de *tres tipos de promotores*: políticos, sociales y administrativos. Los *promotores políticos* incluyen a los partidos políticos dentro y fuera de los cuerpos representativos, los gremios o los grupos de presión. La función que cumplen es la de filtrar, codificar y agregar demandas de sus bases, que son canalizadas hacia el sistema político, particularmente hacia las asambleas legislativas.

El segundo grupo, *los promotores sociales*, son representantes particulares, que por su posición y reconocimiento, disponen de una legitimidad social importante, capaces de influir directamente en la formación de la agenda gubernamental o legislativa. Finalmente, los *mediadores administrativos* se convierten en promotores cuando defienden una determinada demanda y se transforman en defensores de intereses particulares, sin dejar de ser funcionarios públicos, lo que supone un interés propio del funcionario. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental o legislativa; sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los tomadores de decisiones?, ¿simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

Generalmente quienes elaboran y ponen en marcha las decisiones públicas se enfrentan a la tarea de adecuarlas a las transformaciones contextuales, sin embargo, una *decisión legislativa* no sólo adecúa la decisión a dichas transformaciones, sino que al transformar o reformar instituciones la decisión se enfrenta a diversos intereses, a veces encontrados, así como varias instancias donde pueden crearse valores y aspiraciones colectivas que permitan la cohesión social. En este sentido, *la decisión legislativa* significa la adecuación motivada y fundamentada de las instituciones con base en consensos que establecen lo que se considera deseable y factible, al mismo tiempo, socialmente aceptable, dado que las modificaciones normativas (a la Constitución, a las leyes, a los tratados, a los reglamentos) producen modificación en los valores y en los procedimientos organizativos.

Decisiones legislativas, participación ciudadana y políticas públicas

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto del cálculo objetivo que identifique la mejor opción, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas y como un acto *libre* ejecutado por el decisor cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, las decisiones públicas son producto de la conciliación de intereses de quienes participan en una sociedad plural y, como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo dicha actividad es el Poder Legislativo.

En este sentido, *las decisiones legislativas*, como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, se definen en términos de *objetivos nacionales* o permanentes plasmados en la Constitución. Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción o como menciona Lowi (1972), políticas públicas institucionales⁸ son los

8. Las *políticas públicas institucionales* tienen por objeto principal la promoción, transformación o desagregación de instituciones del Estado. El fin central de este tipo de políticas afectará directamente a

mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a partir de procesos por los cuales *la sociedad se organiza*. En esta concepción se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (secretarías de Estado) y el Poder Judicial; instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutelan el estatus de personas físicas y morales, y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

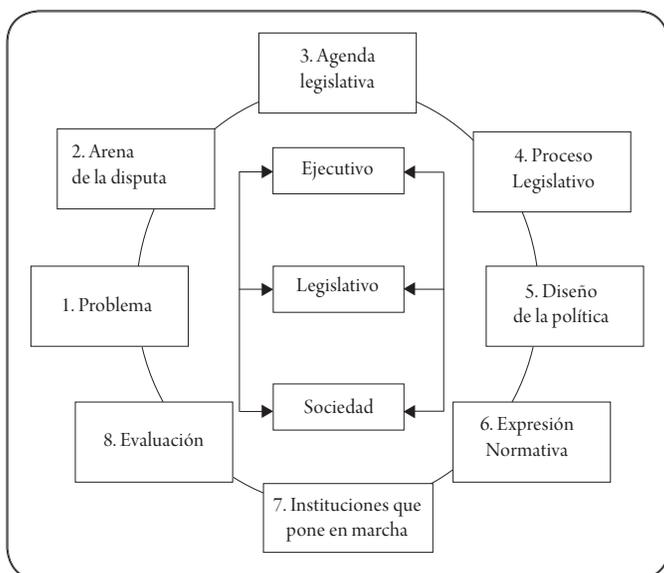
Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional o normativa.

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores, como Ferrano (2006), *la influencia es sobre todo informal*, es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del Legislativo, además de constituir ese marco informal, representa el marco formal para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las políticas públicas y monitorear el desarrollo de las mismas, en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*.

En el ciclo de las políticas institucionalizadas se reconoce la participación de actores institucionales como el Ejecutivo y el Legislativo, así como la sociedad civil –en tanto actores no institucionales–, pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo con la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación); así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: particulares, si se trata de grupos de presión o asistenciales, o colectivos que incluye a grupos académicos o profesionales que contribuyen o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas; así como del conocimiento que poseen para integrarse al proceso

una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad (Quermonne, 1985).

Imagen 2. Ciclo de las políticas institucionalizadas



de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas.

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas donde, de manera informal o formal, encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores y sus partidos políticos; el Ejecutivo y sus cuerpos administrativos; y la sociedad civil representada por los grupos de presión, o grupos profesionales o académicos, cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir políticas donde el dominio ya no es sólo gubernamental.

Es decir, el Congreso contribuye a elaborar políticas que afectan el funcionamiento del conjunto del gobierno en tres dimensiones: a través de las *políticas públicas de control* o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a partir de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el Poder Legislativo, como la creación de órganos encargados de auditar, tribunales judiciales, que resguardan los derechos humanos, o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas. *Políticas públicas regulatorias*, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente

e incluso de valores. Finalmente, las *políticas públicas constituyentes* como aquellas que modifican al régimen político o administrativo.

De entre las novedades organizativas identificadas en las normas modificadas, sobresalen cuatro elementos que pueden dividirse en fortalecimiento de la actividad legislativa y acceso de la participación ciudadana en las decisiones legislativas:

1. Se abre la agenda legislativa a la negociación entre la oposición y los grupos de presión. La conformación de la Junta de Coordinación Política, que además de atender el gobierno interno del Poder Legislativo, tiene a su cargo la ordenación de acuerdos relacionados con la presentación obligatoria de las agendas legislativas de cada partido instituido a partir de 2006 (artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General).
2. La actividad de control y supervisión legislativa se refuerza en tanto que se crea una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación –quien sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda–, creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública, tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario público. En 2009 se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
3. La transparencia y la información son dos elementos integrales a la autonomía e independencia de la institución legislativa. La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 abrió los canales de transparencia e información a los que estarían sujetas las actividades parlamentarias, así como las actividades de los congresistas. El Canal del Congreso estaría a cargo de la difusión del trabajo legislativo y la Secretaría Parlamentaria, de los servicios de información en línea. Al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, que tendría a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizar las posibles soluciones (Mena, 1999). Este cuerpo técnico sería responsable de los sistemas de biblioteca y sus servicios de investigación y análisis, servicios de estadística y los centros de estudio especializados (en finanzas públicas, derecho e investigación parlamentaria, opinión pública y estudios sociales, desarrollo rural y equidad de género), todos estos vinculados por

el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, expedido en el año 2000.

4. En esta misma línea de acceso se crean dos canales directos ofrecidos a los ciudadanos: el Comité de Información, Gestoría y Quejas –creado el 10 de diciembre de 2009– cuyo objetivo es funcionar como un órgano de gestión ciudadana “[...] para la orientación informativa, el conocimiento y la atención de las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos”. De igual forma, se propone como el canal de consulta ciudadana en tanto se plantea “[...] organizar y celebrar foros, seminarios, mesas redondas, diplomados, talleres y otros eventos análogos relativos a los diferentes temas que sean del interés público en materia política, económica, social y cultural en el ámbito nacional e internacional” (Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, 10 de diciembre de 2009).

Este órgano estaría encargado de recibir “peticiones” (artículos 132 a 134 del Reglamento de la Cámara de Diputados), cuyo carácter se clasifica en función del tipo de atención que tendrán: legislativas, como aquellas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; de gestión, como el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; quejas de denuncia de funcionarios y organismos públicos, así como solicitudes de información.

En el último de los informes de actividades dados a conocer por el Comité de Información, Gestoría y Quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones, de las cuales, en su mayoría se refirieron a asuntos legislativos (171) y de gestión (104), al tiempo que se atendieron a 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. Los informes no mencionan el proceso que siguieron los asuntos ni el resultado de los mismos, sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el Congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos.

El segundo canal institucional creado para la interacción ciudadana es la reglamentación del cabildeo expedido en la reforma al reglamento en diciembre de 2010 como “[...] toda actividad que se haga ante los legisladores, órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución a los intereses propios de quien la realiza o de terceros” (artículos 263-268

del Reglamento de la Cámara de Diputados). En dicha actividad se permite el acceso directo de ciudadanos que representan grupos de interés a las comisiones solicitadas, hasta un máximo de 20 por cada comisión. El ingreso se proyecta por medio de una convocatoria que se da a conocer al inicio de la legislatura con el fin de crear un padrón de cabilderos representantes de empresas o a título personal que soliciten su inclusión en dicha actividad, no obstante que esta actividad no tiene carácter vinculatorio, las dos convocatorias llevadas a cabo desde la expedición de la norma han reunido a un número considerable de ciudadanos interesados, por ejemplo, en la LXI legislatura (2009-2012) se registraron 654 cabilderos, que en su mayoría estaban compuestos por representantes de empresas. La convocatoria para la integración del padrón de la LXII legislatura (2012-2015) integró a 543 solicitudes; de las cuales, 513 se identifican como personas morales o representantes de empresas de diversos ramos.

Conclusiones

Actualmente el papel de los ciudadanos es vital en las decisiones públicas, pero sobre todo en las decisiones legislativas, dado que reducen la asimetría con respecto a la representación política y complementan los actos de gobierno a partir de la integración de la opinión de éstos en los asuntos públicos, además de ofrecer mayor capacidad de respuesta y generar un efecto multiplicador de las demandas. La intromisión de esa participación dependerá de los canales de acceso ofrecidos por la autoridad y de la intensidad en el manejo y conocimiento de las temáticas a tratar. Desde este supuesto, se ha observado que las decisiones legislativas en México se han fortalecido en la medida en que, por un lado, se ha reactivado el papel del Congreso en las decisiones públicas y, por el otro, los canales de acceso ciudadano –de reciente creación– incentivan la participación mediante diversos medios como son el Comité de Información, Gestoría y Quejas, la difusión del trabajo legislativo a través de los distintos medios de información legislativa, la apertura de las comisiones ordinarias a los medios de comunicación, la reglamentación del cabildeo; todos con el objetivo de opinar, proponer o influir en las decisiones legislativas.

Hoy día la población es indudablemente más activa, preocupada lo mismo por temas cotidianos, que por los trascendentales; actualmente ha

llevado a cabo, gracias a la tecnología de la información, una serie de movilizaciones en la red a fin de comprometer a sus representantes a cumplir con sus responsabilidades y, de igual forma, manifiestan su deseo de participar. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, por un lado, la condicionante electoral ha sido un factor constante que subordina el diseño institucional. Por otro, como puede verse, en la actualidad las decisiones legislativas no son medidas que se tomen de manera unilateral.

La pluralidad, la competencia, la participación ciudadana, son elementos que contribuyen de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad por medio de la opinión pública, sino que las decisiones son compartidas; no obstante esta novedad, hay que considerar que las pautas de integración social a las decisiones son aún endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en las decisiones legislativas. Además debe tomarse en cuenta que la participación social no es suficiente, porque si bien es cierto que los representantes de los ciudadanos proponentes, presentan las iniciativas para ser discutidas, su éxito no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que los compromisos deben trasladarse a los grupos parlamentarios a partir de coaliciones legislativas, que establezcan compromisos más allá de las coyunturas electorales y de la informalidad con la que cotidianamente se llegan a *acuerdos*. La falta de certeza en la integración de mayorías ganadoras produce minorías confrontadas, alejadas de la representación ciudadana. De aquí que la inclusión de la opinión de los ciudadanos en la agenda legislativa para la elaboración de políticas públicas, que atiendan los problemas ciudadanos, puede contribuir de manera sustantiva a combatir la desconfianza y el descredito de los partidos políticos y de los legisladores en México.

Referencias

- Aguilar, Luis (1992). "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas públicas*, pp. 15-74. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anduiza, Eva y Agustí Bosch (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano (2003). "Participación electoral en nuevas democracias: las elecciones presidenciales de 2000 en México", en *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 2, II semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Consulta Mitofsky (2012). “Confianza en las instituciones”. México.
- Dahl, Robert A. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Díaz, Héctor (2000). “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, pp. 179-217. México: Flacso/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- Ferrano, Agustín E. (2006). “Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, número 8, pp. 80-111. Santiago: Universidad de Chile.
- Held, David (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kitschelt, Herbert (1993). “Social Movements, political parties and democracy theory”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 528, julio, pp. 13-29.
- Lahera P., Eugenio (2004). *La política y las políticas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Loeza, Soledad (2007). “La desilusión mexicana, populismo y democracia en México en el 2006”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 817-839. México: El Colegio de México.
- Lomelí, Luz (2006). “Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana”, *Espiral*, vol. XII, núm. 36, mayo-agosto, pp. 41-60. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Lowi, Theodore J. (1972). “Four Systems of policy, politics and choice”, *Public Administration Review*, vol 32, núm. 4, pp. 298-310.
- Mena, Amalia (1999). “Modernización de la vida parlamentaria”, *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, núm. 16. México.
- Mezey, Michael L. (1995). “La legislatura, el poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso”, en Thurber James (coord.), *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*. Buenos Aires: Heliasta.
- Nava, Salvador (2004). “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México: análisis y diagnóstico*, pp. 41-75. Nueva York: Universidad Estatal de Nueva York.
- North, Douglas (1990). “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

- Pérez, Gabriel (2014). “Desencanto ciudadano en democracias por falta de desarrollo. El caso de México”, Víctor Alarcón y Esperanza Palma (coord.), *Instituciones, participación y representación políticas en México*, pp. 253-275. México: Tirant lo Blanch/UAM-Iztapalapa.
- Pérez, Moisés (2009). “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de las transformaciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, *Andamios, Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, abril, pp. 253-278. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Polsby, Nelson (1968). “The Institutionalization of the U.S. House of Representatives”, *American Political Science Review*, vol. 62, núm. 1, marzo, pp. 144-168, American Political Science Association.
- Puente, Khemvirg (2006). “Institucionalización legislativa del bicameralismo mexicano”, en Mario Téllez (coord.), *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, pp. 85-122. México: UAM/ITESM/Poder Legislativo del Estado de México.
- Quermonne, Jean L. (1985). “Les politiques institutionnelles. Essai d’interprétation et de typologie”, en Madeleine Grawitz y Jean Leca, *Traité de Sciences politiques*, tomo IV, las políticas públicas (traducción: G.A. Bolívar Espinoza). París: PUF.
- Reniu, Josep M. (2008). “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”, *Documentos CIDOB*, núm. 25. Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Rivera, José (2004). “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados en México”, *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre, pp. 265-313. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rosenbloom, David (2001), “Whose bureaucracy is this, anyway? Congress’1946 answer”, *Political Science and Politics*, vol. 34, núm. 4, diciembre, pp. 773-777.
- Roth, André-Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas. Quién decide. Cómo realizarlas. Quién gana o pierde*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Soberg, Mathew y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez de Dios, Manuel (1995). “La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno”, *Política y Sociedad*, núm. 20, pp. 35-52. Madrid: Universidad Complutense.

- Tommasi, Mariano y Ernesto Stein (2006). “La política de las políticas públicas”, *Política y Gobierno*, vol. XIII, número 2, segundo semestre, pp. 393-416. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Valencia, Laura (2008). “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, *Política y Cultura*, primavera, núm. 29, pp. 11-39. México: UAM-Xochimilco.
- (2007). “La democracia dividida: control y conflicto de poderes durante el sexenio del cambio”, en Luis Méndez y Marco Antonio Leyva (coords.), *2000-2006, reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, volumen 1. *El carácter híbrido del Estado mexicano*. México: UAM-Azcapotzalco.