

¿QUÉ TAN TRANSPARENTE ES EL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO? UNA PROPUESTA DE ESTUDIO DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luisa BÉJAR ALGAZI*

SUMARIO: I. Sobre la transparencia en la elaboración de la ley. II. Sobre las propuestas del análisis de políticas públicas para el estudio de la transparencia en el proceso legislativo. III. Sobre la transparencia del proceso legislativo en México. IV. Referencias.

El reclamo de transparencia en las decisiones públicas ha estado presente en la agenda pública desde hace ya varios años. Presentado como un tema de interés nacional, la primera iniciativa de ley en la que se aborda la obligación de la autoridad de poner a disposición de la ciudadanía la información requerida para hacer efectivos sus derechos es publicada en 2002. De entonces hasta ahora, las reformas enfocadas al logro de ese objetivo se han sucedido de manera regular, a veces con avances de gran calado, otras no tanto. Como quiera que sea, el hecho es que el tema no ha dejado de ser objeto de discusión en la arena legislativa, y que volverá a serlo muchas veces porque siempre habrá nuevos retos que atender.

No siempre fue así. Durante mucho tiempo, la transparencia sólo era preocupación para muy pocos. Entre los responsables de gestionar las políticas públicas, como en amplios segmentos de la sociedad, la corrupción y la opacidad en el proceso de toma de decisiones se aceptaba como algo inevitable o, si se quiere, como un mal necesario para mantener “aceitada” la maquinaria gubernamental. Entonces, el arreglo institucional del país alentaba a aceptar sin discusión las decisiones tomadas por la Presidencia de la República.

Con el afianzamiento del pluralismo político, luego de la aprobación de múltiples reformas electorales orientadas a poner fin al sistema de partido

* Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

hegemónico, esa situación comenzó a cambiar. Al día de hoy, la demanda repetida desde muy diversos foros es que la ley debe garantizar que la información relativa a las acciones de gobierno sea abierta y accesible, a fin de permitir el escrutinio público. Sólo así, se afirma, los interesados en conocer su contenido pueden estar en condiciones de revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla para sancionar y hacer efectiva la rendición de cuentas (Luna, 2009).

Más allá de sus aspectos normativos, la transparencia ha sido igualmente objeto de reflexión desde otras perspectivas. La corrupción, entendida como una consecuencia directa de la opacidad en las acciones correspondientes al ejercicio de gobierno, por ejemplo, ha llevado a los especialistas a destacar la necesidad de promover su solución mediante la formulación de políticas deliberadas por parte del Estado (Merino, 2008: 241). Los fines de la transparencia, sin embargo, están lejos de agotarse en esa empresa, en principio acotada a garantizar una administración eficiente de la hacienda pública y en beneficio de la población en general.

Como atinadamente ha señalado José Ramón Cossío, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el término “transparencia” también alude a “la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío, 2008: 112). Si se asume que la elaboración de las leyes es en buena medida un proceso endógeno —vale decir, resultado del proceso mediante el cual éstas son formuladas, y no algo que se origina afuera del sistema—, el cumplimiento de ese axioma obliga a ventilar por lo menos dos cuestiones. La primera, cómo se establecen los temas de la agenda legislativa; la segunda, cómo se toman las decisiones en el Congreso (Stein *et al.*, 2006).

En este sentido, analizar qué factores institucionales y políticos alienan a los legisladores a atender determinados problemas y a pasar por alto otros, así como a adoptar ciertas opciones para su solución, destaca como una tarea fundamental, pero no es la única. También es necesario establecer qué tan “transparente” es ese proceso, en términos de brindar a todos los miembros de la sociedad igual oportunidad de influir en el resultado final. Definido así, “transparentar” llanamente significa nivelar el terreno de la competencia por atraer la atención de los legisladores.

Con esta idea en la mente, este escrito examina la forma en que hasta ahora se ha estudiado el tema. A continuación, busca recuperar algunas de las propuestas teóricas formuladas desde el análisis de políticas públicas para abordar la cuestión. En un tercer apartado se hace una reflexión general sobre la transparencia del proceso legislativo en México. Por último,

esboza una breve agenda de investigación para conocer con mayor precisión en el futuro qué tan transparente es la elaboración de la ley en el país.

I. SOBRE LA TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Buena parte de la literatura sobre la transparencia se ha enfocado a reflexionar sobre el marco institucional requerido para asegurar la rendición de cuentas a la que toda autoridad democráticamente electa se encuentra obligada. Ahora bien, como dice un reputado analista, las instituciones “son importantes, pero no lo son todo” (Nohlen, 2005). Para empezar, no operan en forma aislada, sino en combinación con otros factores capaces de incidir de distintas maneras sobre sus resultados. El sistema de partidos, por ejemplo, establece los parámetros políticos en los que unos u otros arreglos operan. De igual modo, el entorno cultural y económico fija límites a su capacidad de acotar el comportamiento de esos u otros actores. Lo cierto es que, más allá del diseño institucional adoptado, la transparencia en el proceso legislativo podrá ser mejor alcanzada en algunos contextos que en otros.

En adición, aun cuando el enfoque histórico-empírico ha demostrado lo contrario, en algunos círculos se insiste en que ciertos procedimientos concebidos desde el gabinete para transparentar el ejercicio del poder público pueden ser aplicados en cualquier caso (Nohlen, 2005). Sin embargo, si en efecto existiera un marco institucional ideal para el logro de ese objetivo, imponerlo sería prácticamente imposible. Antes que nada, porque en una sociedad plural, ese arreglo no podría ser más que resultado de un proceso de toma de decisiones expuesto a intereses en conflicto. Por si eso fuera poco, la realidad política no es siempre lógica, y mucho menos diáfana.

Para un número creciente de especialistas, sin embargo, el análisis de cómo se decide la ley debe empezar por replantear los supuestos de la teoría clásica de la democracia representativa y superar las limitaciones impuestas por sus concepciones pluralista y elitista.¹ A este respecto, se trata de reconocer la “idealización” de la participación ciudadana en los asuntos públicos, pero también el error de concentrar la atención en la “eficiencia” como criterio fundamental para la toma de decisiones.

¹ Uno de los primeros en abordar la cuestión es E. E. Schattschneider (1960: 97-142). A él se suman posteriormente otros especialistas como Roger Cobb y Charles D. Elder (1971: 892-915). En el presente, esta reflexión ha sido retomada por varios autores en escenarios como el mexicano. Véase, por ejemplo, Isunza y Gurza (2014: 47-66).

Una visión alternativa apuntaría a reconocer la necesaria participación del ciudadano tanto en la elección de sus autoridades como en la elaboración de las leyes que enmarcan la formulación de las políticas públicas. Esto permitiría solventar la aparente inconsistencia en los principios de ambos modelos, pero, sobre todo, evitaría algunos de los riesgos de inestabilidad y ruptura planteados a los regímenes democráticos por la creciente insatisfacción de los ciudadanos con los productos recibidos con cargo a sus instituciones.

En este contexto, acotar la desigualdad en el acceso de la sociedad organizada a los tomadores de decisiones es sin duda una tarea necesaria, pero insuficiente, si ello no redunda en la ampliación del círculo de los asuntos considerados en la arena legislativa. La realidad sugiere que las demandas de los grupos excluidos de dicho proceso suelen ser mucho más abultadas que las admitidas en forma regular. De igual modo, parece indicar que eso tiende a imprimir un sesgo en la selección, prioridad y legitimidad de los problemas que podrán ser resueltos por el sistema político (Cobb y Elder, 1971). En adición a esta situación, puede estimarse que la respuesta derivada de este arreglo se halla condicionada a la lucha por lograr la equidad en el reconocimiento y la incorporación de nuevos temas en la agenda legislativa.

Desde esta óptica, el análisis de la etapa prepolítica o predecisional del proceso legislativo adquiere una especial relevancia al develar el sesgo mostrado con la exclusión de determinados asuntos en el debate parlamentario, como por los intereses favorecidos como resultado de esta acción. Si eso permanece en la opacidad, la oportunidad de impulsar nuevas interpretaciones de los problemas que de manera concreta afectan a muchos grupos de la sociedad con muy poco poder para influir en las decisiones hechas a su nombre, y eventualmente hasta en contra de sus intereses, queda en buena medida cancelada.

La transparencia es necesaria para hacer efectiva la rendición de cuentas (*accountability*), pero también para ampliar el catálogo de los asuntos y la diversidad de puntos de vista considerados por los tomadores de decisiones en la integración de una representación democrática (*responsiveness*). En ambos rubros, la participación del Congreso constituye una pieza fundamental por varias razones. Una, por constituir la puerta más amplia para dar entrada al proceso de toma de decisiones a los diversos temas y preferencias observadas en cualquier sociedad plural. Otra, por figurar como el órgano mejor provisto para recibir la información requerida para la discusión, la negociación y la formación de coaliciones mayoritarias exigidas para la aprobación de la ley. Y otra más, por destacar como promotor de “políticas

redistributivas” o, si se quiere, medidas enfocadas a disminuir la desigualdad de oportunidades en el país.²

Éstas y otras propuestas forman parte del marco teórico-conceptual del análisis de políticas públicas, particularmente de los trabajos encaminados a iluminar el modo en que la agenda legislativa es definida y procesada. Se trata de modelos elaborados con base en la experiencia norteamericana, pero que pueden ser replicados en otros países mediante la incorporación de los ajustes histórico-culturales e institucionales requeridos por el caso (Ramírez, 2007; Kübler, 2001). A continuación se examinan cuatro propuestas enfocadas a explorar el asunto desde distintas perspectivas.

II. SOBRE LAS PROPUESTAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

1. *Las teorías de formación de la agenda* (agenda setting theories)

Uno de los enfoques más sólidos para conocer el modo en que los problemas y sus alternativas de solución consiguen ganar la atención de los políticos son las propuestas agrupadas bajo el título de “teorías de formación de la agenda”.³ Como punto de partida, desde ellas se estima que ningún sistema político puede responder a todos los intereses presentes en una sociedad heterogénea. En consecuencia, cada grupo debe competir para que sus demandas sean incluidas en el listado de temas que podrán ser considerados por los tomadores de decisiones.

En el caso del Congreso, la disputa exige que su visión sobre el problema a legislar prevalezca a lo largo de todas las etapas del proceso de decisión, por una razón básica: quien logre superar ese reto definirá también el eje de articulación de las disposiciones previstas por la ley para su solución. Para conseguirlo, en consecuencia, tratará de evitar la incorporación en la agenda decisional de temas o aspectos que discrepen con sus posturas. La posibilidad de que cada una de las partes consiga este objetivo depende de sus atributos particulares y de las reglas para elaborar la ley.

² En este aspecto, se comparte la idea de Rodolfo Cantú Sáenz (2012: 351 y ss.) sobre la necesidad de revalorar el papel de las instituciones democráticas a partir de la tipología de políticas públicas desarrollada por Theodore Lowi.

³ Para una exposición más amplia de las propuestas de este enfoque se puede consultar el texto de Thomas Birkland (2007: 63-78).

En adición a lo anterior, para que una propuesta alcance ese rango se requiere que un actor político autorizado y con suficiente poder esté dispuesto a invertir el capital político y los recursos necesarios para la consecución de esa empresa. Su decisión a este respecto dependerá de los beneficios que, a su juicio, eso pueda reportarle, bien sea en términos electorales o de cualquier otro objetivo fijado en su propia agenda.

Aun cuando el entorno político sea propicio para impulsar una nueva ley o reforma, la manifestación durante el proceso de conflictos entre sus destinatarios no queda en forma alguna descartada. En este sentido, los beneficiados con el arreglo institucional vigente buscarán la permanencia del *statu quo*. Quienes se encuentran en la otra orilla intentarán lo contrario. Transparentar el modo en que se toman las decisiones en la legislatura difícilmente estará en los objetivos de los primeros, puesto que eso contribuiría a descubrir y quizás a cancelar sus privilegios. Para los segundos, el escenario es distinto, ya que sacar a la luz el sesgo trazado por la ley se antoja como una táctica indispensable a fin de conseguir el cambio. En consecuencia, se esforzarán por llevar el tema a la opinión pública para ampliar el perímetro de la discusión, identificar a potenciales aliados de su causa e incrementar su influencia en lo finalmente aprobado por la asamblea.

2. *La teoría del equilibrio interrumpido* (Punctuated Equilibrium Theory)

Para Baumgartner y Jones, el logro de esa empresa equivale a “interrumpir” el equilibrio establecido (Baumgartner y Jones, 2002). Desde su modelo, el proceso legislativo se encuentra marcado por largos periodos de estabilidad interrumpidos por otros de inestabilidad, debido a la introducción de cambios en las políticas públicas de gran calado. En ocasiones, este proceso adopta un carácter básicamente conservador por la incorporación de ajustes de corte incremental. En otras, la transformación de la ley muestra alcances de gran calado en plazos más o menos breves. Cuando esto ocurre, el monopolio de algunos grupos sobre determinados asuntos es desafiado y reformulado sobre otras bases o, si se quiere, reemplazado por otras imágenes y reacomodos institucionales.⁴

Los diseños institucionales delimitan el universo de quiénes pueden participar en el proceso de expedición de las leyes en cada campo de política pública, así como las ideas que guiarán su discusión. Esta forma de retroali-

⁴ La teoría desarrollada por Baumgartner y Jones también se ha traducido como teoría del equilibrio desartado. Para una revisión más detallada de sus principales referentes teóricos se puede consultar el texto de Peña (2012).

mentación negativa del sistema apunta a mantener la estabilidad de los monopolios y la visión dominante relativa a un problema, como los parámetros dentro de los cuales los legisladores decidirán. Sucesos coincidentes, inesperados y de gran impacto en la sociedad pueden, no obstante, conducir a una espiral o cascada de otros acontecimientos capaces de acentuar la corriente hacia el cambio, con rumbo impredecible.

En la esfera política, dos procesos, vinculados en forma manifiesta a la manera en que los individuos toman decisiones, contribuyen a reproducir este esquema. El primero se comprueba cuando las personas observan el comportamiento de otros y a continuación tienden a actuar de la misma manera. Por lo tanto, las posturas positivas o negativas expresadas inicialmente con respecto a cualquier problema, tienen como efecto el afianzamiento de lógicas de autorreforzamiento de ciertas ideas y anticipan su preponderancia durante el desarrollo del debate.

El segundo proceso tiene lugar porque las personas suelen procesar la información de manera serial; esto es, centran su atención en sólo una parte de la realidad. Al no tener capacidad para sintonizar de manera simultánea con todas las cuestiones presentes en su entorno, recurren a “atajos informativos” a fin de tomar decisiones razonables. Este comportamiento se acentúa si la materia sobre la cual debe efectuarse el pronunciamiento es compleja. Por último, si en el camino surgen otros temas, su inclinación será a trasladar su atención hacia ellos, lo que hace impredecible su comportamiento.

La aplicación de este modelo por Baumgartner y Jones (2002) al debate legislativo destaca la importancia de captar la atención de los tomadores de decisiones en torno a una dimensión particular del problema, como de bloquear otras. De igual modo, advierte que entre más personas o grupos apoyen una imagen alternativa en el debate parlamentario, más difícil se torna sostener el predominio de la anterior. En consecuencia, si la visión que se tiene sobre un asunto está enfocada a sólo una cuestión, la introducción de cambios relevantes en la ley es altamente improbable, lo que no sucede si el catálogo de perspectivas a considerar es incrementado.⁵

⁵ Un análisis completo del proceso legislativo demanda tomar en cuenta varias cuestiones. Una, que las instituciones reflejan las elecciones y preferencias que sus diseñadores intentan impulsar o frustrar desde el Congreso, según su propia visión del porvenir. Dos, éstas estructuran su comportamiento, pero también pueden ser objeto de modificación por efecto de las leyes y las políticas que promueven. Dicho de otra manera, las instituciones pueden evolucionar y cambiar con el tiempo al tener que adaptarse en virtud del surgimiento de nuevos problemas, debido a su eventual coexistencia con otras instituciones y ante el imperativo de tener que atender de manera simultánea un mayor número de dimensiones al contemplado en su origen (Baumgartner y Jones, 2001: 16 y 17).

Así pues, la transparencia en el proceso legislativo depende en buena medida de que la información de todos los interesados en influir en la ley no encuentre restricciones institucionales o de otro tipo, para que éstos puedan hacer llegar su visión sobre los asuntos que les atañen a los legisladores. Su presencia es necesaria de igual modo para impedir la reproducción de desviaciones en los juicios del Congreso en perjuicio del bien común.

3. *La teoría de las corrientes múltiples* (Multiple Streams Theory)

La propuesta de John Kingdon para el análisis de las políticas públicas, y, por ende, para la comprensión del proceso legislativo que las acompaña, parte del reconocimiento de que para lograr el cambio en la ley es necesario el acoplamiento de tres corrientes, a saber: 1) la relativa a los problemas; 2) la correspondiente a las políticas o alternativas para su solución, y 3) la referida a los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones (Kingdon, 1995).

En la primera corriente se define el modo en que una condición, o situación cualquiera, se transforma en un problema que amerita una intervención pública y que además llega a captar la atención de los legisladores. Su proceso de definición pone en juego los diversos valores, concepciones e intereses que concurren en una sociedad plural, así como los grupos que persiguen su incorporación en la agenda del Congreso.

La corriente de las políticas, o elaboración de medidas de solución a cargo de sus comisiones, tiene como base la confrontación de ideas que flotan en el ambiente y que, como en el caso anterior, deben imponerse a otras a partir de criterios tales como su compatibilidad con ciertos valores, factibilidad técnica y política, y aceptación social. En este aspecto, la labor de convencimiento descansa en la comunidad de expertos en el tema, categoría que incluye a las burocracias vinculadas al sector y a investigadores, académicos y consultores contratados por los grupos de interés, entre otros.

Por último, la corriente política refiere a los procesos o eventos que influyen en el comportamiento de los legisladores, actores llamados a tomar la decisión en cada caso concreto. Contempla, entre otras cuestiones, la renovación o arribo de una nueva autoridad, el contexto electoral, la presión ejercida por las agrupaciones que tratan de conseguir la aprobación de textos favorables a sus intereses, y el clima político en que tramita la propuesta.

Cada corriente es independiente. En algún momento, sin embargo, se abre una “ventana de oportunidad” con el acoplamiento de por lo menos dos de ellas, y el cambio es posible. Esta coincidencia, sin embargo, es de

corta duración, por lo que los actores deben estar preparados para empujar sus ideas respecto de un problema y sobre la opción a adoptar para su solución en cualquier momento. En cualquier caso, algo que no conviene perder de vista es que ningún grupo de actores domina el proceso legislativo en su totalidad. De ahí que Kingdon también estime que su desenlace final es en buena medida incierto.

Bajo esta consideración, el único modo de eludir la incorporación de intereses aviesos en la ley es tratar de asegurar la transparencia en el modo en que cada una de estas tres corrientes se comporta a la luz del proceso legislativo. El grado en que esta condición se verifica en el Congreso puede evaluarse examinando el modo en que se configura su agenda con preguntas como las siguientes: ¿cómo ingresan y se definen los problemas considerados por los legisladores? ¿cómo se consigue que aspectos antes ignorados se vuelvan relevantes?, ¿cómo se construyen las alternativas para su solución?, ¿quiénes buscan influir en esa labor y con qué objetivo?

Abordar el análisis del proceso legislativo desde esta perspectiva equivale a conocer qué problemas pueden ser objeto de atención y cuáles no, al igual que las visiones predominantes en los arreglos institucionales con que se pretende remediarlos. En el mismo sentido, se evidencia entre qué grupos se establece esa contienda y cuál es el perfil de la estructura del conflicto. Por último, pero no por ello menos importante, transparentar qué consideraciones o eventos mueven a los políticos a inclinarse por una u otra opción permite precisar hasta qué punto, en efecto, éstos cumplen su compromiso con la construcción de una representación democrática al priorizar el bienestar social sobre los intereses particulares.

4. *El marco de las coaliciones promotoras* (Advocacy Coalition Framework)

Como las teorías anteriores, el marco analítico formulado por Sabatier y Jenkins-Smith también enfatiza el peso de las ideas, creencias y valores, como un elemento esencial de la información con que los políticos se pronuncian en pro o en contra de la permanencia de las leyes (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Asume que el proceso de toma de decisiones en las sociedades modernas es tan complejo que la única manera en que los interesados pueden influir en él es la especialización. Esta acción es puesta en práctica dentro del subsistema conformado por los participantes en cada campo de política pública, listado que comprende a legisladores, funcionarios de distintos órdenes de gobierno, grupos de interés, y organizaciones de la sociedad civil tanto de corte comunitario como defensoras de causas.

Sin embargo, en tanto principales creadores de ideas con potencial para modificar las creencias que aglutina al conjunto, el papel más destacado corresponde a los investigadores vinculados a universidades u otros centros de pensamiento, analistas, consultores, periodistas o cualquier experto en el asunto discutido por la legislatura.

El sistema de creencias que convoca a estos actores a la conformación de estas redes informales, también designadas como “comunidades de política pública”, suele ser bastante estable en el tiempo, lo que hace problemática la incorporación de cambios mayores en la ley.⁶ La dificultad se acentúa si éstos ponen en riesgo el núcleo normativo con el que los actores se relacionan entre sí, basado por lo regular en profundas creencias preexistentes. De hecho, este dato es el que explica que los integrantes de diferentes coaliciones aprecien la misma información de muy diversas maneras, pero también que entre ellas se genere una desconfianza tendente a ver al oponente como el “odioso” enemigo a vencer. El fortalecimiento de los lazos entre los miembros de una coalición, por tanto, suele tener como correlativo la exacerbación del conflicto con aquellas otras que compiten por influir en el proceso legislativo en sentido diverso.

Cuando en un subsistema hay varias coaliciones promotoras, los especialistas establecen los parámetros de la discusión. Los políticos, bien sea que se trate de parlamentarios o de funcionarios gubernamentales, en principio adoptan el papel de intermediarios a fin de facilitar la concertación de acuerdos entre las diversas posturas puestas a la luz durante el debate.

El comportamiento de ambos cuerpos con respecto al mantenimiento o cambio profundo de la ley, sin embargo, no es ajeno en forma alguna al impacto de dos tipos de factores externos. De un lado se alinean los que fijan los límites dentro de los que los actores del subsistema están obligados a operar. De índole relativamente estable, entre ellos cabe destacar el entramado institucional del sistema político y del campo de política pública motivo de consideración al determinar el grado de consenso necesario para la introducción de una modificación de gran calado, y la accesibilidad a las instancias por las que dicha decisión debe transitar. Del otro, se concentran los factores dinámicos referidos a la incorporación de cambios en las propias coaliciones, consecuencia, por ejemplo, de la llegada de un nuevo gobierno, de alteraciones en el entorno económico nacional o internacional, o de reformas producidas en otros subsistemas.

⁶ Sobre las “comunidades de política pública” se puede consultar el texto de Miller y Demir (2007: 137-147).

En la lucha por ganar el mayor espacio posible para la introducción de sus creencias e ideas en la ley, cada coalición promotora se embarca en la búsqueda de aliados que les permita incrementar los recursos materiales, o de cualquier otra índole, destinados a tal propósito. Esta táctica suele ser especialmente importante cuando el temor de que los actores no sumados a su causa puedan ser cooptados por sus adversarios. En tal escenario, los aliados a sumar no se limitan únicamente a otros grupos con ideas similares, sino también de legisladores o de otros políticos capaces de inclinar la balanza a su favor. Ahora bien, por su posición estratégica en el proceso de toma de decisiones, los líderes parlamentarios o partidistas, como los funcionarios del gobierno de alto nivel, emergen como figuras especialmente apreciables en la definición de la coalición dominante.

Desde el marco desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (1993) para analizar cuestiones atravesadas por disputas técnicas en las que el conflicto de metas es patente, transparentar el proceso legislativo, no obstante, puede coadyuvar a incrementar los recursos políticos de las coaliciones minoritarias. Pero, más que eso, impide la permanencia de políticas que no reconocen la complejidad de los problemas ni el carácter dinámico de la realidad social.

III. SOBRE LA TRANSPARENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

La democracia pluralista que sustituye al régimen de partido único hace importantes aportaciones para transparentar el proceso legislativo en México. Además de activar el sistema de pesos y contrapesos de los gobiernos presidenciales, evidencia en el Congreso la diversidad de visiones relativas a los problemas del país, así como el modo de solucionarlos. De igual forma, descubre el conflicto de intereses sobre el que los legisladores deben pronunciarse y el sesgo finalmente exhibido por la ley a favor de ciertas interpretaciones sobre otras. Si se recuerda el punto de partida, el valor de los avances hasta ahora alcanzados puede ponderarse mejor.

1. *El punto de partida*

Lo normal durante al menos cuatro décadas fue que las iniciativas presidenciales consiguieran su aprobación sin requerir la concurrencia de ningún partido distinto al suyo. El proceso legislativo se desenvolvía de manera

tersa y entregaba resultados concretos en plazos breves. Tanto así que la intervención de diputados y senadores era acogida por la sociedad con reservas al evidenciar la inexistencia de un debate público y mínimamente razonado sobre lo votado por el Congreso (González, 1965: 29 y ss.).

En ese entonces, el “gradualismo”, entendido como la incorporación de ajustes de poca profundidad en distintas áreas por medio de reformas en la ley, no era la pauta, sino más bien la excepción. Los giros en la ley impulsados desde el Poder Ejecutivo se sucedían de manera frecuente, situación que hacía imposible la evaluación de los ajustes recién sancionados, a la luz de los objetivos formulados desde cada una de las dependencias de su gabinete.

La estabilidad en las políticas públicas se veía de igual modo anulada, bien fuera que sus decisiones afectaran lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o sus leyes ordinarias.⁷ Después de todo, el control ejercido sobre los estados por el gobierno federal, a través de la jefatura de su titular sobre el partido “oficial”, aseguraba el apoyo de gobernadores y legislaturas locales a cualquier gestión promovida desde el centro. En suma, lograr la aprobación de una propuesta presidencial se limitaba a cubrir un mero trámite.

Cuando el texto de la ley se apartó de esta tendencia y pudo mantenerse estable, ello sucedió por la coincidencia de los intereses del régimen con los correspondientes a los sectores sociales que aseguraban su estabilidad y sustento. Tramitados fuera de la legislatura, los intercambios negociados entre ambos círculos rara vez salían a la luz pública. Casi de más está decir que los privilegios de que gozaron las cúpulas empresariales y sindicales quedaron protegidas bajo esa lógica, lo que en algunos casos llevó a la consolidación de monopolios cerrados a la competencia por vía institucional (Prud’homme, 1995).

Los últimos quince años le mostraron al titular de la administración pública federal —más allá del partido de su militancia— que ese camino no era ya transitable y que la demanda de transparencia y rendición de cuentas ganaba cada vez más terreno en la mentalidad de otros segmentos de la sociedad. Despejar los obstáculos impuestos para un avance más firme en ese sentido, sin embargo, no ha sido tarea fácil por múltiples causas. Una de ellas, la necesidad de reorientar el diseño de la ley en muchos campos de política pública. Otra, el gran esfuerzo requerido para desarmar prácticas informales que han abonado a la corrupción o al clientelismo político desde tiempo atrás.

⁷ La estabilidad en las políticas gubernamentales puede considerarse como una condición para su éxito. Véase Nacif (2004: 38).

2. Las primeras señales del cambio

Desestimar los logros hasta ahora conseguidos, sin embargo, sería un error, a pesar de la lentitud y los eventuales tropiezos que han marcado el proceso de transformación política y social del país. En efecto, las reformas electorales que hicieron que el número de los partidos con capacidad de intervenir en el proceso legislativo se incrementara hasta el punto de exigir la construcción de mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión dilataron treinta años. La maduración de los grupos, las organizaciones y los centros de pensamiento que desde la sociedad ahora buscan influir en la toma de decisiones, tanto a través de su participación en distintos foros públicos como de los medios de comunicación, tomó un plazo similar.

La ruptura del régimen con las cúpulas empresariales alcanzó su clímax en 1982 con la nacionalización de la banca, justo al cierre del sexenio de José López Portillo. Aceptado el adelgazamiento del Estado como única salida a la crisis económica, la idea de favorecer la racionalización en el ejercicio del poder público se tradujo en la multiplicación de centros de investigación y procesamiento de información de espectro ideológico diverso (Salas-Porras, 2014: 95). Además de atajar otras medidas de un arreglo institucional considerado arbitrario y poco confiable, con ello también se pretendió intervenir en la definición de las reformas impulsadas por el gobierno para la recuperación del país.⁸

Otro punto de inflexión adicional en esta ruta fue el terremoto de 1985 en la Ciudad de México, al exhibir las limitaciones de la administración federal para atender un problema de esa magnitud. En este contexto, la capacidad de movilización exhibida por varias organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente aquellas creadas para canalizar las demandas de distintos grupos de la población no incluidos en el proceso de reconstrucción, no pudo ser ya obviada por la autoridad. A esa experiencia siguió después la formación en 1989 de la primera gran red nacional de asociaciones, surgida en respuesta al intento del gobierno salinista de pasar una “miscelánea fiscal” con disposiciones tendentes a tratar a las cooperativas y otros proyectos de filantropía como empresas privadas.

En la década de los noventa, la conformación de múltiples agrupaciones con miras a promover la construcción de un régimen democrático acen-

⁸ La fundación de organismos como el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) en 1984, luego de la transformación del Instituto de Banca y Finanzas (IBAFIN) en un *think tank*, o centro de pensamiento, tiene expresamente este objetivo. Véase http://www.cidac.org/esp/Acerca_de_CIDAC.php.

túa aún más ese impulso hasta generar un verdadero *boom* de asociaciones populares.⁹ En este escenario, en 2004 se aprueba la Ley Federal de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁰ Con esta acción, la autoridad asume la necesidad de aceptar, pero sobre todo de regular, la participación de estas entidades en la promoción y discusión de un amplísimo catálogo de temas. Léase, la protección de los recursos naturales del país, el uso de la hacienda pública, o la calidad de la educación impartida en las escuelas públicas, por sólo nombrar algunos.

En suma, la competencia política vino acompañada con la competencia entre distintos intereses y propósitos por llamar la atención de los tomadores de decisiones a fin de asegurar que su visión de los problemas y las alternativas para su solución fueran tomadas en consideración. Dicho de otra manera, las transformaciones que hicieron inviable el sostenimiento de un partido hegemónico como eje de la vida política nacional tuvieron como correlato la declinación del corporativismo y el cuestionamiento de la opacidad en las formas de interacción entre sociedad y gobierno, especialmente en lo relativo a la elaboración de la ley.

3. *Avances y retrocesos en la transparencia del proceso legislativo*

Las señales del cambio registrado en la relación entre lo público y lo privado se manifiestan de múltiples maneras. Al desbordamiento de las barreras impuestas a la competencia electoral en 1988 sigue la lenta pero tenaz alternancia de partidos en distintos municipios y estados, y el arribo de las primeras experiencias de gobierno dividido a nivel subnacional. Por último, después de la elección intermedia de 1997 para la renovación de la Cámara de Diputados, esta tendencia se hace presente también en el ámbito federal.

Sin los votos necesarios para sacar adelante sus iniciativas en su paso por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo pierde el timón en lo relativo al rumbo de la ley. En consecuencia, su intervención en este rubro adquiere un talante más reactivo que proactivo. Presumiblemente, su participación en el diseño de las políticas públicas no se libra de los efectos de esta situación, a

⁹ Sobre las organizaciones civiles en México véase Somuano (2010: 197-227).

¹⁰ El Instituto Mexicano para la Competencia (IMCO), centro de pensamiento participante en el diseño de las reformas del Pacto por México, se crea ese mismo año. Véase <http://www.imco.org.mx>.

la vez que restringe sus márgenes de acción al disponer la forma de encauzar la diversidad de demandas planteadas por la sociedad.

Casi en forma simultánea, su capacidad para determinar la carrera política de los miembros de su partido queda restringida al tener que comparir con los gobernadores la selección de los candidatos a cargos de representación popular, debido a la alta competitividad alcanzada por los comicios en buena parte del territorio nacional (Méndez, 2006). Los efectos de este ajuste incluyen una modificación importante en el comportamiento de los legisladores, obligados en adelante a responder a múltiples lealtades.¹¹

Su actuación en el Congreso de la Unión se ve así encaminada a tratar de asegurar el apoyo no sólo de la dirigencia nacional de su partido, sino también de aquellos liderazgos o electores que desde el ámbito subnacional puedan facilitar en el futuro la satisfacción de sus aspiraciones. Las consecuencias de este reacomodo se observan casi de manera inmediata en las nuevas prácticas realizadas a la luz de la aprobación anual del presupuesto federal.¹² Convertidos en gestores de recursos, la atención de los diputados se concentra en las partidas “negociables” para obras o programas destinados a beneficiar a grupos particulares. Si con ello la transparencia de los propósitos que motivan esta acción puede considerarse mal servida, ni qué decir de su desinterés en revisar o plantear alternativas en el gasto propuesto por el gobierno para políticas públicas de alcance general.

El proceso legislativo se encuentra menos expuesto a esta dinámica clientelar.¹³ Como responsables de dictaminar las iniciativas presentadas a su consideración, las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión comienzan a desempeñarse como órgano indispensable en la definición de la agenda nacional. Convertidas en instancias receptoras de información, cualquier especialista, cabildero, asociación o grupo interesado en influir en la toma de decisiones, por lo tanto, tiene que franquear su puerta y superar su filtro. Hasta ahora, sin embargo, es difícil saber con certeza el modo en que este cambio ha permitido la incorporación de nuevos criterios en las leyes expedidas en el país.

Lo que es claro, no obstante, es que no sólo las cúpulas empresariales sino también las sindicales han apostado por promover a sus propios candi-

¹¹ Sobre el proceso de descentralización de las candidaturas en el PRI véase Langston (2010).

¹² Según Luis Carlos Ugalde (2014), estas partidas corresponden a entre el 6% y el 10% del total del presupuesto. El 90% restante se halla comprometido en diversos rubros de antemano.

¹³ Para profundizar sobre el alcance de las leyes aprobadas se puede consultar el texto de Béjar (2014: 327-349).

datos a un cargo de representación popular en todos los partidos para tratar de detener aquellas reformas que pueden afectar sus privilegios (Muñoz, 2009). Las acciones emprendidas por otras organizaciones de la sociedad civil a ese respecto parecen menos contundentes. De acuerdo con los especialistas, la explicación de este fenómeno remite a varios factores (Tapia, 2012). Uno de ellos, que una buena parte de la población en México aún espera que el Estado lo resuelva todo. A esta situación hay que añadir la carencia de un marco institucional enfocado a favorecer su crecimiento tanto en número como en capacidad para incidir sobre el curso de la agenda pública, a partir de un conocimiento especializado en las causas que promueven.

4. *¿El último tramo de una historia complicada?*

El desequilibrio mostrado entre las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos más consolidados no es irrelevante, ya que indica el contenido de las ideas y de la información que los tomadores de decisiones tienen sobre los asuntos públicos. En este contexto, el candidato panista que en el 2000 sucede al PRI en el gobierno federal debe encarar además la multiplicación de las expectativas generadas por el cambio y de los problemas presentes desde tiempo atrás en la agenda legislativa. Todo ello, sin contar con una mayoría disciplinada y dispuesta a apoyar sus alternativas de solución en el Congreso de la Unión.

Sin consenso suficiente entre los especialistas, ni entre los partidos en ambas cámaras del Congreso de la Unión, los acuerdos para sacar adelante las reformas más importantes para la administración foxista quedan, en consecuencia, suspendidos en numerosas ocasiones. La inexperiencia de los principales funcionarios de su equipo, por otro lado, no logra destrabar el conflicto de intereses puesto a la luz por el proceso legislativo. Entre sus escasos éxitos, no obstante, cabe acreditar la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con miras a prevenir y combatir la corrupción, pero, sobre todo, a hacer posible un mejor conocimiento de las decisiones tomadas por la autoridad a nombre de la ciudadanía.

El gobierno de Felipe Calderón apenas muestra mayor eficacia al tratar de introducir cambios de más calado casi en las mismas materias que su antecesor. Léase, modificaciones en el campo fiscal, en el energético y en el sector de las telecomunicaciones. La primera legislatura que acompaña su gestión se ve fuertemente impactada por las rijas condiciones en que se resuelve su elección y presumiblemente limita la búsqueda de adhesiones

que apoyen sus propuestas en la arena social tanto como la negociación de acuerdos en la política.

Aunque menos convulsionados, el ánimo nacional y las fuerzas opositoras —más motivadas por avanzar electoralmente que por sumarse a cruzadas legislativas con resultados inciertos— también impiden que estas reformas se concreten en la segunda. A pesar de ello, el esfuerzo por acotar la manifestación de juicios negativos sobre el trabajo de los legisladores le permite sacar adelante otros asuntos igualmente urgidos de atención.¹⁴ Eso no ocurre, empero, sin antes haber sido objeto de profundas modificaciones en sus iniciativas, tendentes a matizar los alcances de las reformas finalmente conseguidas.

El regreso del PRI a la Presidencia de la República asume desde su inicio la dificultad de revivir tiempos pasados: aquellos en los que bastaba que el titular enviara una iniciativa al Congreso de la Unión para asegurar su aprobación. En este contexto, el Pacto por México forma parte de la estrategia impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto y las dirigencias de los tres principales partidos del país a fin de “mover el sesgo” en una legislación que ha operado básicamente en beneficio de los llamados “poderes fácticos”.

La estrategia para procesar esas reformas comprende tanto la difusión de nuevas imágenes e interpretaciones de los problemas abordados bajo su amparo como sus posibles alternativas de solución. Con el mismo objetivo, se emprende una campaña en los medios para la incorporación de públicos más amplios en la discusión con la idea de romper la uniformidad de los entendimientos en que se sustenta la ley vigente.¹⁵ Con más o menos dificultades, el hecho es que, gracias a su aliento, la “ventana de oportunidad” para el cambio se abre en varias ocasiones. En otras eso no es posible y la atención de los políticos rápidamente se mueve hacia otros asuntos.

Más allá de los resultados del Pacto, los foros y las audiencias convocadas por las comisiones dictaminadoras ponen en contacto como pocas veces antes a la sociedad organizada con los tomadores de decisiones.¹⁶ Cabe

¹⁴ Por ejemplo, la reforma del sistema de pensiones (Casar, 2013: 219-263).

¹⁵ Al afectar intereses muy poderosos, en ellas puede apreciarse la complejidad de la estructura del conflicto develado durante su tramitación. De igual modo, permiten observar la dificultad enfrentada por los legisladores al tratar de conciliar perspectivas en más de un aspecto irreconciliables, así como el inevitable descontento de los perdedores, como en algunos casos pronto se habría de comprobar.

¹⁶ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), integrada en México por varias organizaciones de la sociedad civil, juega un papel relevante a este respecto al lograr el compromiso del gobierno de apoyar los 26 compromisos del Plan de Acción 2013-2015 de México. Entre

estimar que esa experiencia no es ajena al posterior impulso y aprobación de varias piezas de legislación enfocadas a combatir la opacidad de manera más sólida y permanente mediante la construcción del sistema de transparencia y del sistema anticorrupción.¹⁷ Lo que parece cierto es que el logro de ese objetivo dependerá de las medidas que se tomen para su implementación en el futuro. Como quiera que sea, la sociedad mexicana ha dado un paso muy importante al contar ya con el respaldo de la ley en esa lucha.

IV. REFERENCIAS

- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2001, *Policy Dynamics*, Chicago, Paper Prepared for Delivery at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, abril 18-21.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2002, *Policy Dynamics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. y JONES, Bryan D., 2012, “From There to Here: Punctuated Equilibrium to General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing”, *Policy Studies Journal*, vol. 40, núm. 1, 20 de enero.
- BÉJAR, Luisa, 2014, “Cuando el Ejecutivo es débil, ¿quién legisla en México?”, *Política y Gobierno*, México, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre.
- BIRKLAND, Thomas, 2007, “Agenda Setting in Public Policy”, en FISHER, Frank *et al.* (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Florida, CRC Press, Taylor and Francis Group.
- CADENA ROA, Jorge, 2015, “Las organizaciones civiles mexicanas hoy”, en CADENA ROA, Jorge (comp.), *Visiones académicas en torno a la evaluación de la gobernanza en México*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

ellas cabe destacar las siguientes: CIDAC; Cultura Ecológica; Fundar; Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación; IMCO; SocialTIC, y Transparencia Mexicana. Sobre la intervención en la aprobación de esta ley de las organizaciones sociales y los *think tanks* se puede consultar, entre otros, el artículo editorial de Casar (2015: 18).

¹⁷ El IFAI, junto con un nutrido grupo de organizaciones de la sociedad civil y expertos, tiene una destacada intervención en la elaboración de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de mayo de 2015.

- CANTÚ SÁENZ, Rodolfo, 2012, “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XXI, núm. 2.
- CASAR, María Amparo, 2013, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, *Política y Gobierno*, México, vol. XX, núm. 2, segundo semestre.
- CASAR, María Amparo, 2015, “De buenas leyes y malos gobernantes”, *Excelsior*, Nacional, miércoles 25 de marzo de 2015.
- COBB, Roger y ELDER, Charles D., 1971, “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”, *Journal of Politics*, vol. 33, núm. 4, noviembre.
- COSSÍO, José Ramón, 2008, “Transparencia y Estado de derecho”, en ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 1965, *La democracia en México*, México, Era.
- ISUNZA VERA, Ernesto y GURZA LAVALLE, Adrián, 2014, “Controles democráticos, participación y representación”, en GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS, Alejandro (coords.), *La representación de cara al futuro. Desafíos para la participación y la inclusión democrática en México*, Tijuana, Colegio de la Frontera.
- KINGDON, John, 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2a. ed., Longman Classics in Political Science Series, Pearsons Education.
- KÜBLER, Daniel, 2001, “Understandig Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy”, *Journal of European Public Policy* 8, núm 4, agosto.
- LANGSTON, Joy, 2010, “Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 2, mayo.
- LUNA PLA, Issa, 2009, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, 2006, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1997-2003*, México, Fontamara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- MERINO, Mauricio, 2008, “La transparencia como política pública”, en ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del acceso a la información*, Siglo XXI-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- MILLER, Hugh T. y DEMIR, Tansu, 2007, "Policy Communities", en FISHER, Frank *et al.* (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Florida, CRC Press, Taylor and Francis Group.
- MUÑOZ ARMENTA, Aldo, 2009, "El peso del corporativismo en la representación democrática: el caso del SNTE en la comisión de educación de la Cámara de Diputados", en BÉJAR, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Porrúa-UNAM.
- NACIF, Benito, 2004, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XI, núm. 1.
- NOHLEN, Dieter, 2005, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM.
- PEÑA, Víctor S., 2012, "El equilibrio puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas", *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, México, núm. 12, septiembre-diciembre, disponible en: <http://ciud.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>
- PRUD'HOMME, Jean François, 1995, *Interest Representation and Party System in Mexico*, México, CIDE, "Documentos de Trabajo", núm. 37.
- RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda, 2007, "El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de migración española", *Universidad Sergio Arboleda*, Bogotá, vol. 7, núm.13, julio-diciembre.
- SABATIER, Paul y JENKINS-SMITH, Hank. C. (eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SALAS-PORRAS, Alejandra, 2014, "Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento de América del Norte", en LUNA LEDESMA, Matilde y SALAS-PORRAS, Alejandra (coords.), *¿Cómo se gobierna América del Norte? Estrategias, instituciones y políticas públicas*, México, UNAM.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric, 1960, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Holt.
- SOMUANO, María Fernanda, 2010, "Las organizaciones civiles: formación y cambio", en LOAEZA, Soledad y PRUD'HOMME, Jean François (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, Colmex, vol. XIV.
- STEIN, Ernesto *et al.* (coords.), 2006, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Cambridge, Banco Interamericano de

Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University.

TAPIA ÁLVAREZ, Mónica, 2012, “La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada”, *Reformas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

UGALDE, Luis Carlos, 2014, *La negociación política del presupuesto en México. 1997-2012*, México, Integralia-Senado de la República-Sitesa.