

# La iniciativa ciudadana y la toma de decisiones políticas

JAIME OLAIZ-GONZÁLEZ

## ¿Para qué sirve una iniciativa de reforma política?

La reforma política propuesta por el presidente Calderón carece de sentido si se mantiene con un enfoque de carácter sistémico en el cual se busca equilibrar la distribución de poderes de decisión entre el Ejecutivo y el Legislativo. En realidad, esta reforma debe reconocerse como la primera oportunidad desde la transformación impulsada por Reyes Heróles en los setenta, que entonces permitió la representación de la pluralidad política en México, para ahora ubicar a un nuevo participante –distinto a los tradicionales en cuya lógica se incardina la ponencia– en el centro de la toma de decisiones: el ciudadano.

Empero, es inconsecuente que la reforma que determinará las bases sobre las que se adoptarán las decisiones fundamentales en México en los próximos años, no sea deliberada con la misma intensidad que se generó con la reforma energética propuesta en 2008. Sin desconocer la importancia de esta última, esa iniciativa y su posterior discusión representan en el “edificio reformista,” solamente una parte de lo que la presente iniciativa entraña: el nuevo funcionamiento, poderes y facultades de los que gozarán los órganos constituidos de representación popular para adoptar decisiones respecto de ulteriores reformas como la energética y fiscal, la de los medios de comunicación y la electoral, etc. Y en este ejercicio de definición democrática, los principales enemigos de la transformación política son la impunidad, la violencia y la pobreza que asolan al país.

Cada vez encuentro más lugares comunes que apuntan a la ausencia de un auténtico Estado de derecho como la causa principal de nuestra fallida democracia. La anomía que en su época Carlos Santiago Nino subrayó como uno de los principa-

les elementos que impiden el desarrollo de los países latinoamericanos,<sup>1</sup> se expresa en México a través de la impunidad que permea todas las instituciones del gobierno y a lo largo de todos los estratos sociales del país. No existe confianza ni en la ley prescrita, ni en la autoridad encargada de aplicarla. Así, como me explicó un apreciado colega, la enorme diferencia de nuestra cultura jurídica con las que prevalecen en los países desarrollados consiste en que México, históricamente, ha postulado la formulación extensa y estricta de todo tipo de leyes, pero al momento de aplicarlas opta por una aproximación laxa, selectiva y diferenciadora. Por el contrario, en el caso de los países más desarrollados, su Estado de derecho se caracteriza por una legislación minimalista y flexible, con amplio margen de interpretación, y por una aplicación de sus leyes estricta, no selectiva e igualitaria, en la que frente a la ley todos los ciudadanos son tratados de la misma forma, más allá de su posición en la estructura política, social o económica.

¿Para qué se plantea una reforma del Estado o una reforma política? Los patrocinadores de la iniciativa nos dicen que para poner al ciudadano en el centro de las decisiones políticas. ¿Para qué? Y aquí es donde se desdibujan los acuerdos que concita la necesidad de la reforma, porque la ausencia de una respuesta a la segunda pregunta obedece a que no nos hemos detenido a pensar qué sentido tienen los cambios que se proponen, cuáles son sus objetivos y quiénes serán sus principales beneficiarios. Hemos dado por hecho la pertinencia de la reforma del Estado sin pensar su utilidad práctica e inmediata. Se ha discutido esta reforma como las que le han antecedido, de manera mecánica y teniendo como participantes a los operadores y decisores del sistema, no a los ciudadanos.

Una reforma del Estado debe servir para resolver

los problemas que aquejan a los ciudadanos comunes y corrientes, como la inseguridad, la pobreza, el desempleo, la disminución del poder adquisitivo, la impunidad, la propagación de las enfermedades y la ausencia de recursos para aliviarlas, la falta de una educación de calidad, entre muchos otros. Todos estos problemas generan sufrimiento y en la mayoría de las ocasiones las soluciones jamás llegan, y peor aún, nuestras dificultades se agravan.

Y mientras eso sucede, quienes pueden tomar las decisiones para que mediante el uso de todas las herramientas jurídicas a su alcance, se alivien las “enfermedades sociales” que nos aquejan, están invirtiendo su tiempo en discutir –tal como describía Ponciano Arriaga en los debates del Constituyente de 1857– si es más conveniente o no que se reduzca el número de integrantes de una u otra Cámara; si es pertinente una segunda vuelta electoral que permita la obtención de mayorías para gobernar cómodamente; si debe elevarse el umbral para que un partido político mantenga su registro; entre otras propuestas.

Y esa discusión es sana y necesaria en circunstancias normales de transformación política que tiene como finalidad introducir elementos que fortalezcan la deliberación democrática y el equilibrio de los participantes en la toma de decisiones. La gran diferencia es que en nuestro país no gozamos lamentablemente de circunstancias normales que justifiquen la confección de una reforma como la que al momento de escribir estas líneas, se discute en el Senado de la República, mientras existe una expectativa de violencia creciente en la que el ciudadano común no tiene la certidumbre de llegar ileso a su casa al final de la jornada; en la que el ciudadano no tiene la certidumbre de que llegará al final de la quincena con dinero suficiente para llevar pan a su mesa; en la que el ciudadano común no tiene la certidumbre de que contará con el empleo del que goza ese día, a la mañana siguiente; en la que el ciudadano no cuenta con mecanismos eficaces y suficientes para hacer valer sus derechos por ignorancia o miedo a represalias de parte de las autoridades o de los más poderosos.

Ésos son simplemente algunos casos de los millones que afligen a los ciudadanos, que no tenemos como preocupación inmediata alguna o algunas de las que ocupan actualmente a la elite

política de nuestro país. Si acaso sirviera de algo, me parece que todos estaríamos interesados en que pudiésemos tener acceso a la deliberación de los temas que verdaderamente nos preocupan y que sean esos aspectos los que atiendan con la necesaria urgencia y celo legislativo, nuestros representantes. En suma, resulta paradójico que a la luz del evidente estado que guarda la vida pública de México, se discutan reformas de naturaleza sistémica o de ingeniería constitucional, que aunque muy necesarias para poner al día la relación de los órganos del Estado entre sí y con el ciudadano, existen problemas cuya discusión y solución clama al cielo de manera estentórea.

Por esto, debemos empezar por concebir este nuevo esfuerzo de reformar al Estado una vez que se responda satisfactoriamente la pregunta de su finalidad, y ésta no puede ser otra sino la de aliviar los sufrimientos que parecen inacabables para gran parte de los mexicanos. Antes de decidir si se reducirán ciertas facultades al Congreso o al presidente para que sean transmitidas al incumbente, bien harían nuestros representantes populares en voltear la mirada, aunque por un instante, a ese ciudadano común y corriente que en estado de incertidumbre, frustración y desconfianza no encuentra nada que le vincule con su país y sus compatriotas, más que los mismos sentimientos que en este momento le abruman, y la pregunta lapidaria es la que se reserva en el interior de cada uno de nuestros representantes y también al de cada uno de nosotros. ¿Qué le diríamos a ese mexicano decepcionado e impotente? Y al tratar de responderla, de inmediato nos daremos cuenta que es muy difícil responderse a sí mismo.

### La introducción de la iniciativa ciudadana

La defensa de la iniciativa de reforma política presentada por el presidente de la República se torna compleja al postularla en su integridad por los intereses inconexos y parciales que representa para la diversidad de actores que actualmente la discuten y ulteriormente habrán de votarla. Siete de las nueve reformas planteadas afectan de manera directa la conformación y funcionamiento del Congreso y de los partidos políticos. No se aprecia ningún planteamiento que exprese una modificación semejante en la estructura y atribuciones del poder

Ejecutivo. De ahí que sea entendible la retaliación de las fuerzas políticas frente a la iniciativa de reforma, como una expresión de la incomodidad que les ha generado una propuesta encaminada a someter a los representantes populares y a los partidos a un mayor control ciudadano a través de los diversos mecanismos que presenta la ponencia.

Dicho esto, si hay algo que debe reconocerse en el paquete de reforma política presentado por el presidente es precisamente que pone sobre la mesa, por primera vez desde la primera magistratura del país y sin eufemismos o “piruetas legalistas”, lo que a juicio de muchos ciudadanos es un derecho reiteradamente negado por parte de la elite política: el acceso de los ciudadanos comunes y corrientes a la postulación, deliberación y decisión de los temas que consideran de la mayor importancia para la confección de la agenda legislativa.

He querido concentrarme en el tema de la iniciativa ciudadana porque es el que representa la clave para abrir los espacios de participación directa que reclamamos los ciudadanos y de manera progresiva, con una adecuada implementación de esta facultad de iniciativa ciudadana, se podrán presentar todas aquellas iniciativas de segunda y tercera generación que afinen el funcionamiento del sistema de representación política y la deliberación democrática en México.

He querido concentrarme en este punto porque es uno de los dos aspectos de la reforma que tiene como participante relevante y principal destinatario al ciudadano, junto con la introducción de las candidaturas independientes. A diferencia de estas candidaturas, la defensa de la iniciativa ciudadana ofrece, a mi juicio, un margen más amplio de maniobra para impulsar su aprobación en el seno del poder Legislativo. Trataré de explicarme:

La adición de la iniciativa ciudadana como una de las facultades enumeradas en el artículo 71 constitucional representa el primer paso para estrechar la relación entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Entraña el derecho de acceso del ciudadano al proceso autoritativo de toma de las decisiones más importantes de la agenda pública nacional. Una vez obtenido el acceso, el resto de las figuras que normalicen el diálogo permanente entre gobernantes y gobernados irán integrándose paulatinamente. Pero en el marco de esta reforma política, y los atributos cuyo reconocimiento no se

ha regateado en estas líneas y que la distinguen de las propuestas de reforma político-electoral que le antecedieron, existe –aunque todavía con menor intensidad– un *momentum* semejante a la movilización social que produjo la alternancia política en el año 2000.

Con el llamado que hizo el presidente el martes 26 de enero en el que convoca de manera inequívoca a la movilización social para apoyar la introducción de instituciones ciudadanas en el marco de la reforma política, los principales destinatarios y beneficiarios de esa iniciativa, los ciudadanos comunes y corrientes indistintamente de nuestras filias o fobias políticas, debemos responder a ese llamado y tomar parte en la discusión que hasta el momento solamente se ha ventilado –como es costumbre– entre la elite política y sus allegados. Esta convocatoria de parte del ponente de la reforma también debe entenderse desde la perspectiva de los resultados electorales de 2009 y la amplia respuesta ciudadana que obtuvo el denominado “voto nulo”,<sup>2</sup> que tanto descalificaba el desempeño de los representantes políticos indistintamente de su partido, cuanto reclamaba la creación de mayores espacios o vías que incentivarán la participación ciudadana directa en la confección de la agenda pública del país y la exigencia de rendición de cuentas y transparencia por parte de sus gobernantes.

Por eso es que debemos tomar nota del precedente que sentaron millones de ciudadanos insatisfechos con el desempeño de la clase política mediante la emisión de un voto nulo en las últimas elecciones federales, como una expresión de una parte importante de la ciudadanía que exige un cambio radical de nuestras estructuras, instituciones y gobernantes. Ese voto nulo, como varios especialistas han señalado, puede representar la génesis de una movilización social deseable para impulsar la ley-puente de carácter urgente, con contenidos sólidos aparejados a propuestas realistas y susceptibles de consenso en que se supere la visión antagónica predominante entre ciudadano y gobierno; representantes y representados; gobernantes y gobernados.

La clave está en generar una movilización social que invierta la dinámica de la iniciativa política y permita a la ciudadanía asumir el rol de proponente o pivote de los cambios, y a sus representantes el

papel de portavoces y decisores de la viabilidad de dichos cambios, para que una vez sancionados por nuestros representantes democráticamente electos, seamos los propios ciudadanos quienes pronunciamos la última palabra sobre esas reformas mediante el referéndum.

Y esa ley-puente para la deliberación posterior de la reforma del Estado<sup>3</sup> no contendría sino estrictamente aquellos elementos que actualmente preocupan más al ciudadano común y corriente:

- \* El reconocimiento de su derecho para participar de manera directa en las decisiones fundamentales que les afectan, sobre todo en materia de derechos fundamentales.
- \* La potestad para que mediante los instrumentos democráticamente establecidos puedan exigir a sus representantes rendición de cuentas sobre el mandato que les confirieron mediante sufragio directo.
- \* La adopción de medidas urgentes para superar la grave crisis económica por la que atraviesa el país, exigiendo a los órganos del Estado competentes la concreción de un pacto de amplio consenso de las estructuras políticas y productivas del país, que fomente la competitividad, el empleo, el desarrollo económico y la equidad fiscal, así como la observancia estricta del ejercicio honesto, transparente y austero de los recursos públicos.
- \* El establecimiento de medidas inmediatas conforme al marco jurídico vigente que maximicen la garantía de los ciudadanos a su seguridad personal y jurídica, solicitando la elaboración de una ley secundaria que sancione con mayor rigor las actividades criminales que atentan contra la seguridad del Estado y sus ciudadanos, el ejercicio inadecuado de la función pública y en particular, de todos aquellos funcionarios encargados de la seguridad pública y administración de justicia en las diversas instancias de gobierno.
- \* La aprobación de las adiciones normativas, tanto sustantivas como adjetivas, que garanticen el acceso y protección de individuos con identidad en probables violaciones a sus derechos fundamentales por parte del Estado, que signifiquen un socavamiento de sus garantías individuales así como la profundización de las inequidades sociales prevaletentes.

- \* Establecer como deber ciudadano la colaboración –en los términos que resulten de los mecanismos de deliberación y control parlamentario antes señalados– con los órganos del Estado para la adecuada implementación de esta ley-puente para atender las necesidades atinentes que prevalecen en el país.
- \* El mandato expreso para que el Congreso de la Unión convoque a la discusión de la reforma del Estado y las posibilidades de un nuevo Congreso Constituyente, en un marco deliberativo que permita el acceso equitativo de la pluralidad de voces existentes, fijando el término de un año para publicar las conclusiones de esta consulta nacional, cuya organización y calificación quedarían a cargo del Instituto Federal Electoral.

#### Observaciones finales

El presidente ha insistido en que en el marco de las celebraciones centenarias de los movimientos de independencia y revolución, debemos pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva. Y ésta consiste en abrir los espacios para que seamos más participantes quienes intervengamos en la deliberación democrática de la agenda pública del país, porque en la medida que se integren más propuestas de solución imparciales a problemas insuflados por intereses parciales, estaremos en presencia de decisiones más acertadas simplemente por su amplio espectro de deliberación. Esto último es lo que Carlos Santiago Nino llamó “el valor epistémico de la democracia.”<sup>4</sup>

En un escenario como el descrito, de amplia deliberación entre Estado y ciudadanía, es más factible superar la parálisis institucional que actualmente hace disfuncional a nuestro sistema político. Más aún, esa amplia deliberación entre Estado y ciudadanía permitirá a ésta última, en el marco de mecanismos institucionales más efectivos, emitir sus preocupaciones a aquél, para que la vía de “legislación superior” dé pivote ciudadano y que de ninguna manera debe corresponder a la marcha ordinaria de la democracia representativa, se convierta en el vehículo más adecuado para que el Estado ofrezca una respuesta expedita a las demandas ciudadanas que reclaman una sincronización entre instituciones y realidad.

Si el presidente de la República como uno de los participantes más relevantes de la elite política que tradicionalmente ha aislado al ciudadano de la toma de decisiones, está convocando a la movilización ciudadana para discutir una iniciativa de reforma de la que precisamente los ciudadanos somos los principales destinatarios y beneficiarios, me parece que debemos responder a ese llamado de manera resuelta y propositiva, tratando de colocar por encima de los intereses parciales que nos motiven y la desilusión que tenemos de la cuestión pública, la expectativa realista de acceder a la deliberación política de manera definitiva.

Así, discutiendo la iniciativa de reforma y proponiendo alternativas de entendimiento entre el Estado y la ciudadanía, e impulsando transformaciones que pueden resultar menores en cuantía pero significativamente trascendentes por su contenido, como sería el caso de la ley-puente descrita, podría responderse de manera efectiva a las legítimas preocupaciones de la gran mayoría de los mexicanos, y entonces dejar a nuestros representantes el espacio y pausa indispensables para que convoquen a un debate incluyente, plural, amplio y abierto a toda la ciudadanía para definir de conformidad con las reglas del proceso legislativo que resulte de estos primeros frutos de la ley-puente, la forma de organización política que responda mejor a nuestra realidad, legado histórico, y sobre todo, a la visión de México que tenemos para los próximos años. Y esto, de lograrse, concluirá en la nueva "hoja de ruta"<sup>5</sup> de nuestra convivencia democrática, que tendrá finalmente al ciudadano –como lo preveían los movimientos constitucionales de 1857 y 1917– en el centro del sistema de organización política en México, lo que permitirá que con esa protección constitucional cualquier ciudadano, al momento de tomar parte en la deliberación democrática, automáticamente ejerza su rol de superior político o soberano con la plenitud que define a todo Estado constitucional, social y democrático de derecho.

- 1 Carlos Santiago Nino, *Radical Evil on Trial*, p. 44-50 (1996). Publicado en español por Emecé bajo el título *Juicio al mal absoluto* (1997).
- ii Cfr. [http://pef2009.ife.org.mx:51443/reportes\\_computos/nacionales/ComputosRP\\_Nac.html](http://pef2009.ife.org.mx:51443/reportes_computos/nacionales/ComputosRP_Nac.html) (última consulta realizada el 10 de febrero de 2010). El porcentaje de votos anulados llegó a 5.41% que representa un total de 1.8 millones de electores. Sin hacer una apología o descalificación de la campaña que entonces se realizó a favor y en contra del voto nulo, me parece que este porcentaje es un indicativo insoslayable de las posibilidades de respaldo que tiene una iniciativa de reforma política como la que está por discutirse oficialmente en el próximo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.
- 3 El precedente que sentó en el marco de la transición española la negociación, conducción y aprobación de la Ley para la reforma política aprobada por las Cortes Generales el 18 de noviembre de 1976, sometida a referéndum el 15 de diciembre del mismo año y promulgada por el rey Juan Carlos I como la Ley 1/1977 del 4 de enero de 1977, representa el ejemplo más relevante de lo que he referido en este trabajo como *ley-puente*, ya que la ley de referencia no solamente desmontó el edificio franquista, sino que despejó el camino para la elaboración y promulgación de la Constitución española del 6 de diciembre de 1978, hoy vigente.
- 4 Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997, pp. 166-198.
- 5 Carlos Nino definía a la Constitución como la "carta de navegación" del país, descripción que encuentro más adecuada para la "tormenta perfecta" que anuncia el escepticismo o rechazo predominantes de los integrantes de la elite política respecto de esta iniciativa y si en realidad se gesta ese movimiento ciudadano que impulse la reforma en los términos que se ha planteado o los que vayan resultando del proceso de deliberación. Véase Carlos S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, p. 1.