



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO DE MÉXICO

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE DIEZ LEGISLATURAS LOCALES EN EL PERIODO 1989-1997

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

JUAN ANTONIO REBOULEN BERNAL

ASESOR:

LIC. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO 2002

TESIS CCN FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. ESTADO Y GOBIERNO: CONCEPTOS CONFUSIONES Y DISTINCIONES</b>	
1.El Problema de la Definición	6
2.Estado y Gobierno. Aproximaciones a una Definición y Diferencias Básicas	8
2.1. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Idea de Estado de Locke	
2.2. Separación de Poderes y Democracia	
3. Los Elementos del Estado Moderno	21
3.1. Territorio y Soberanía	
3.2. Población	
3.3. Gobierno	
3.3.1. La Administración Pública como Parte del Gobierno	
4. La Democracia como Forma de Estado	30
5. La República como Forma de Gobierno	33
5.1. Repúblicas Presidencialistas y Parlamentarias: características y distinciones	
<b>II. EL ESTADO MEXICANO</b>	
1. Antecedentes	38
2. El Estado de Partidos en México	41
3. Distribución Política del Poder	44
3.1. Poder Legislativo	
3.2. Poder Ejecutivo	
3.3. Poder Judicial	
3.4. La División de Poderes en México	
4. La Organización Territorial del Estado	52
5. El Pluralismo en México	55

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Lilian Antonia  
Rebollar Barral  
FECHA: 05 - Sep - 07  
E.S.B.A.: Lilian Antonia Rebollar

### **III. GOBIERNOS DIVIDIDOS E INDEPENDENCIA DEL PODER LEGISLATIVO A NIVEL LOCAL (1989-1997)**

1. Estado de Baja California XIII y XIV Legislaturas (1989-1995)	83
2. Estado de México LII Legislatura (1996-1999)	88
3. Morelos XLVI Legislatura (1997-2000)	91
4. Baja California Sur. VII Legislatura (1993-1996)	93
5. Aguascalientes LVI (1995-1998)	95
6. Chihuahua LVIII Legislatura (1995)	100
7. Guanajuato LV y LVI Legislaturas (1991-1997)	106
8. Sonora LIV (1997-2000)	111
9. Consideración General	112

### **IV. PROSPECTIVA Y RECOMENDACIONES**

1. Cultura Política	117
2. Recomendaciones para el Sistema Electoral	119
3. La Nueva Relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	121
4. El Tema del Presupuesto y su Hipotética No Aprobación	131
5. El Derecho de Veto	134
6. La Revisión de la Cuenta Pública	135
7. Las Coaliciones en Sistemas Presidenciales	139
8. Rendición de cuentas	145
9. Propuestas para la Gobernabilidad en un Contexto Pluripartidista	148
10. Independencia e Imparcialidad del Poder Judicial	155

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>158</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>161</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

Junto con los poderes Ejecutivo y Judicial, el Poder Legislativo, concebido como una asamblea de representantes de la voluntad de la sociedad, es uno de los componentes medulares de la organización de los estados contemporáneos. Los postulados filosóficos expuestos en el Siglo XVIII por brillantes tratadistas como el barón de Montesquieu o Jean Jaques Rousseau trascienden hasta nuestra época y se aceptan como valores casi universales. A más de doscientos años de distancia, el mundo occidental contemporáneo considera como la mejor forma de gobierno aquella en que la organización política estatal cuenta con tres poderes, separados y equilibrados entre sí.

Desde la primera mitad del Siglo XIX México adoptó la República como forma de gobierno. Sin embargo, si bien la división de poderes está consignada en los textos constitucionales desde entonces, cabría preguntarse en qué medida las relaciones entre los tres poderes han sido equilibradas y las esferas de competencia respetadas. La dimensión de este cuestionamiento obliga a fragmentarlo y delimitarlo en tiempo y espacio. Así, es preciso advertir que la presente investigación tiene como marco general de referencia la Constitución Política de 1917 y la forma de organización política que de ahí se deriva. Concretamente se pretende analizar algunos aspectos de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la última etapa del régimen priista post revolucionario, quedando así limitado el trabajo al periodo contemplado entre 1989 y 1997.

El cuestionamiento inicial sobre la aplicación del principio de división de poderes en México puede ser abordado desde diversas perspectivas teóricas. En este trabajo, el problema de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fue abordado bajo la óptica de lo que la ciencia política norteamericana denomina como *gobiernos divididos*. Si bien el concepto es ampliamente aceptado en ámbitos académicos, cabe advertir que en el ámbito político mexicano aún no es ampliamente aceptado. Cabe señalar que la discusión teórico-conceptual no es el objetivo central de esta investigación.

Se utilizan los términos tomando como marco de referencia algunos de los trabajos más representativos, de los cuales, la mayoría tienen como objeto de estudio el sistema político

norteamericano. Las diferencias entre los sistemas de partido norteamericano y mexicano imponen límites al uso de categorías y conceptos que no pueden ser ignorados, toda vez que no es lo mismo hablar de *gobiernos divididos* en un sistema bipartidista de gran tradición, que de la ausencia de mayorías en congresos donde interactúan diversos partidos.

El desmantelamiento paulatino del sistema de partido hegemónico, la conformación de un auténtico sistema pluripartidista y la incidencia de estos cambios en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo constituyen el principal objeto de estudio. Así, uno de los objetivos centrales será determinar qué relación existe entre la conformación de *gobiernos divididos* y la aplicación del principio de división de poderes en México; y más aún ¿De qué depende que pueda mantenerse la gobernabilidad en un esquema de *gobiernos divididos* y pluripartidismo intenso? ¿Está diseñado nuestro sistema político para funcionar en esquemas de amplia participación democrática? ¿Cuáles son las alternativas jurídicas y políticas existen?

La tesis central de este trabajo que pretende ser el principio de una respuesta a estos cuestionamientos gira en torno a la idea de que el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se incorpora al funcionamiento del gobierno mexicano a partir de la instauración de los *gobiernos divididos* y *de mayorías divididas*, mediante un proceso que inicia a finales de la década de los ochenta en diversas entidades de la República hasta llegar, diez años más tarde, al Congreso de la Unión. En este sentido, se sostiene que la composición política de los congresos ha sido uno de los factores determinantes para que cobre vigencia el principio constitucional de la división de poderes.

En este mismo orden de ideas, se tratará de demostrar en base al análisis de algunos casos específicos que el andamiaje jurídico que norma las relaciones entre ambos poderes aún no corresponde a los cambios logrados en el plano político-electoral. Es decir, el sistema jurídico y político en el que se sustentó durante casi setenta años la estabilidad del país a través de un presidencialismo con atribuciones *metaconstitucionales* no corresponde al escenario de pluripartidismo que hoy se registra en los órdenes estatales y federal de gobierno.

Asimismo, cabe advertir sobre las limitaciones del trabajo. Los intentos de respuesta a los cuestionamientos anteriores están circunscritos al ámbito de estudio que nos ocupa y dependen de la calidad de los datos recabados y éstos, por supuesto, quedan a criterio del lector. La información empírica que da sustento al estudio sobre el funcionamiento de las legislaturas locales tiene como base la experiencia laboral del autor, quien se desempeñó como representante de la Secretaría de Gobernación en procesos electorales locales durante el periodo que nos ocupa.

Por tal motivo, habrá que considerar que la información de entrevistas con legisladores locales y funcionarios estatales de gobierno puede estar alterada por factores derivados del carácter oficial de los encuentros. A partir de las visitas de campo se obtuvieron no sólo datos cuantitativos sobre el comportamiento político-electoral de los partidos, sino que se pudo apreciar, en algunas ocasiones de manera directa, cómo influyó en la gestión de gobierno el cambio en la correlación de fuerzas derivado de las fluctuaciones electorales.

Asimismo, es necesario señalar en este espacio que uno de los puntos de referencia clave para este trabajo lo constituyeron las investigaciones de Tonatiuh Guillén López, Luis Miguel Rionda, Alberto Aziz Nassif y Marina Garmendia G., presentados durante el Congreso Nacional de Ciencia Política en octubre de 1996. La mesa en la que participaron estuvo coordinada por Alonso Lujambio, quien editó las ponencias en un libro que lleva por título *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana, publicada por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UAM/IFE*.

El Poder Ejecutivo y la administración pública tanto a nivel federal como estatal se enfrentan a una nueva coyuntura donde la recuperación de experiencias pasadas y asimilación de errores y aciertos constituyen el mayor capital político para potenciar su desarrollo.

# I. ESTADO Y GOBIERNO: CONCEPTOS, CONFUSIONES Y DISTINCIONES

## 1. El Problema de la Definición

Desde tiempos muy remotos, el intento por conceptualizar la idea de Estado ha motivado la creación de grandes tratados, desde *La República* y *Las Leyes* de Platón, hasta las obras clásicas de juristas y sociólogos como Hermann Heller, Hans Kelsen o Max Weber, entre otros. Son incontables las definiciones que se han propuesto sobre el Estado. Cada tratadista da la suya de acuerdo con la filosofía política que profesa y destaca los elementos que, desde su circunstancia y su perspectiva, considera fundamentales para la comprensión del fenómeno.

Mientras que para el jurista, dice Kelsen, el Estado es un complejo de normas, un orden para la conducta humana; a los ojos del sociólogo aparece, según Weber, como un complejo de acciones o procesos de conducta social orientadas hacia ese orden. Según el propio Kelsen, es imposible que exista un doble concepto<sup>1</sup> de Estado, en parte porque no puede haber más de un concepto para un mismo objeto, por lo que el Estado sólo puede ser concebido como un "orden jurídico centralizado"<sup>2</sup>.

Es cierto, para un mismo objeto no puede haber más que un concepto, sin embargo, el problema deriva de que en torno a la idea de Estado existen diversos objetos de estudio y todo depende de dónde se ponga el énfasis. En un sentido amplio, el Estado puede hacer referencia a la sociedad política en su conjunto, tal y como lo señalaron Platón y Aristóteles<sup>3</sup>. Sin embargo, también es común darle una acepción mucho más restringida cuando se le identifica directamente con el gobierno, la nación o un territorio determinado.

El punto en que se logra un consenso más amplio entre la visión sociológica y la jurídica es la *coercitividad*. Al respecto Kelsen apunta que si se considera al Estado como una *organización política* habría que considerar que toda organización es un orden y el carácter político de dicho orden reside en el hecho de que es un orden coercitivo. "El estado es una organización política, porque es un orden que regula, monopolizándolo, el uso de la fuerza. Este es... uno de los caracteres esenciales del derecho. El estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Según el diccionario de la lengua española, un concepto es la representación simbólica, generalmente por medio del lenguaje, de una idea abstracta y general.

<sup>2</sup> Kelsen, Hans. "Concepto jurídico del Estado y sociología del Estado", en *Teoría General del Derecho y del Estado*. México D.F., UNAM, 1988, pp.478.

<sup>3</sup> Si bien es cierto que la concepción moderna del Estado surge con las ideas de Maquiavelo en el Siglo XVI, desde la antigüedad, los filósofos griegos abordaron el problema con una óptica visionaria, identificando a esta entidad abstracta como la síntesis de todas las aspiraciones humanas.

<sup>4</sup> En este punto, la teoría pura del derecho de Kelsen (Op. Cit. P.226) y la teoría del sociólogo alemán Max Weber encuentran un punto de identificación, cuando este último afirma que por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, que a través de su cuadro administrativo mantiene con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente (Max Weber, *Economía y Sociedad*. México D.F. Ed. FCE. 1944, P.44)



Sin embargo, para efectos de nuestro trabajo, cabe mencionar que la perspectiva más adecuada es la de Max Weber, quien insiste en distinguirse de los juristas a partir del énfasis en la teoría de los grupos sociales "...de los cuales una especie son los grupos políticos, que a su vez se vuelven estados (en el sentido de 'Estado Moderno') cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio de la fuerza en un determinado territorio"<sup>3</sup>. En este mismo sentido, Bobbio apunta que las teorías meramente jurídicas del Estado han sido abandonadas incluso por los mismos juristas y "...han tomado fuerza los estudios de sociología política que tienen por objeto el Estado como forma compleja de organización social (de los cuales el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos)"<sup>4</sup>.

Pero la confusión más frecuente y a la vez más equívoca para la comprensión del fenómeno del Estado, es cuando no se distingue claramente entre Estado y Gobierno. Si bien es cierto que existen múltiples definiciones y cada una de ellas tiene validez en cuanto que refleja la opinión del autor en un contexto determinado y bajo una óptica específica, podría decirse que el concepto de Estado hace referencia a la totalidad de la *societas politica*: al conjunto de instituciones, de gobernantes y de gobernados que componen una determinada comunidad jurídica y políticamente organizada. Mientras tanto, el término *gobierno* comprende solamente a una de las partes integrantes del Estado, ciertamente la más notoria en tanto organización concreta del poder constituido y parte actuante del mismo.

En estricto sentido, se trata del conjunto de órganos de dirección del Estado, mediante los cuales la sociedad políticamente organizada realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para dar vida al *zoon politikón* del que nos habló Aristóteles en *La Política*. También es preciso distinguir también entre las *formas de estado* y las *formas de gobierno*, ya que mientras la primera categoría hace referencia a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social organizado, es decir, a la comunidad política íntegramente considerada; las formas de gobierno se refieren a las modalidades específicas que adopta el poder constituido, el cual formula, expresa y realiza como fin último la voluntad estatal.

Herman Heller, tratadista alemán de capital importancia en el desarrollo de la Teoría del Estado, ubica claramente el problema cuando afirma que los errores más extendidos del pensamiento político proceden de que se confunde el núcleo de poder que realiza positivamente el poder estatal con el Estado mismo.

"Del hecho ciertamente exacto de que el Estado se apoya en ese núcleo de poder, se extrae la falsa consecuencia de que este núcleo de poder es el Estado. Este sofisma está en la base de todas las inadmisibles concepciones que confunden al Estado con su gobierno"<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Cf. Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno, Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 1989, p.74.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México D.F., FCE, 1987, P. 258.

## 2. Estado y Gobierno. Aproximaciones a una Definición y Diferencias Básicas

El Estado en sí no es una estructura social inmovil e inmutable, capaz de enmarcarse en los estrechos límites de una definición, sino que más bien podría decirse que es producto de la sociedad, y por ello es reflejo de un determinado grado de desarrollo. Se trata ante todo de una categoría histórica, que ni existió siempre ni puede aspirar a una vida eterna; que está ligado a un periodo histórico determinado, del que no puede desvincularse, y que se encuentra constantemente abierto a la acción transformadora del tiempo.

El historiador ruso F.V. Konstantinov<sup>8</sup> sostiene que el Estado no era conocido en el régimen de las comunidades primitivas. Existían la *gens*, la tribu o la agrupación de tribus, a la cabeza de las cuales se hallaban personas elegidas por toda la población y encargadas de ejercer determinadas funciones sociales. Pero el Estado como forma de organización jurídica y política tardaría muchos siglos más para hacer su aparición en la historia de la humanidad.

Es cierto que los grandes pensadores helénicos abordaron con profundidad el tema en la Antigüedad y desarrollaron toda una escuela de pensamiento que no sólo sirvió de base para las discusiones posteriores, sino que incluso hasta nuestros días sigue provocando nuevos cuestionamientos y reflexiones en torno al papel del Estado, la sociedad y la relación entre ambos. Sin embargo, es preciso apuntar que las aportaciones tanto de Platón como Aristóteles a la teoría política se ubican más bien en la esfera de las formas de gobierno y la búsqueda de la constitución ideal<sup>9</sup>.

Norberto Bobbio explica con claridad que el "problema del Estado" puede ser abordado desde el punto de vista del gobernante o de los gobernados y, dependiendo de la perspectiva que se adopte, variará el enfoque. Así, desde Platón hasta Maquiavelo, dice, el interés está puesto en "...el arte de gobernar bien, las virtudes, habilidades, capacidades que se piden al buen gobernante, las diversas formas de gobierno, la distinción entre buen gobierno y mal gobierno..."<sup>10</sup>. Evidentemente, la concepción aristotélica del Estado se inscribe en esta línea de pensamiento, porque para el pensador helénico, la polis existe por naturaleza, no por voluntad de los individuos.

La otra perspectiva, es decir, la sociedad política contemplada desde abajo, parte según Bobbio de la Edad Media. Es Althusius a comienzos del Siglo XVII quien propone por

<sup>8</sup> Konstantinov, F.V., *El materialismo Histórico*, citado en: Borja, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, México D.F., FCE, 1991, pp. 365.

<sup>9</sup> Tanto *La República o El Estado y Las Leyes* de Platón, así como *La Política* de Aristoteles proporcionan, a nuestro parecer, una inagotable fuente de reflexiones sobre el origen y finalidad del Estado, en tanto agrupación política al servicio del hombre. Por más que se sostenga que no es necesario remontarse a la antigüedad para desentrañar el origen del concepto, hoy más que nunca parecen vigentes las ideas de Platón sobre la necesaria formación integral de los gobernantes; sobre la búsqueda de la felicidad de la organización social como fin último del Estado; o sobre la indisolubilidad de los conceptos de Justicia y Estado, entre muchas otras. No obstante, la teoría política se ha enfocado en destacar la clasificación de las formas de gobierno desarrollada por los griegos, que incluso podríamos afirmar no ha sido rebasada por la teoría moderna. Al respecto puede consultarse a Norberto Bobbio en *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, México, FCE, 1987, pp.190.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 82.

primera vez abordar el problema de la sociedad política desde abajo, desde la perspectiva de los gobernados, poniendo el énfasis en la libertad de los ciudadanos y no en el poder del gobernante: en el bienestar y la prosperidad de la comunidad y los individuos que la conforman y no sólo en el poder del Estado. El heredero natural de esta concepción y quien la potencia y sienta las bases de una nueva concepción del poder es John Locke, quien concibe el *gobierno civil* como la garantía de la propiedad que es un derecho individual previo y preponderante sobre el Estado. Este giro en la concepción del Estado tiene, sin duda, su más alta expresión en la Declaración de Derechos de Francia y Estados Unidos, en las que se enuncia el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno.

La idea de aclarar el contenido del concepto Estado y de determinar cuándo comenzó a usarse en el sentido moderno es importante, toda vez que sólo así se podrá comprender en qué se diferencia de los ordenamientos anteriores.

Según Mario de la Cueva, el concepto del Estado como una vida orgánica común para el fomento de finalidades vitales comunes, no existió tampoco en la Edad Media. El pensamiento básico del imperio Germánico Sacro y Romano —sostiene— “era esencialmente teórico y poseía una significación inmediata únicamente para las relaciones entre la Iglesia y el Imperio. Las otras unidades políticas descansaban sobre fundamentos esencialmente diferentes: por una parte, el poder de los príncipes se asentaba sobre el derecho privado y comprendía únicamente determinadas prestaciones contractuales, y por otra, los círculos sociales, fuertemente constituidos, no sólo no se unían en algún círculo superior, sino que cada uno de ellos procuraba asegurar, de la mejor manera posible, sus fines y derechos”<sup>11</sup>.

En la segunda parte del siglo IV y la primera del V de la era cristiana vivió San Agustín. Con él, el pensamiento católico-cristiano se revolucionó y alcanzó una dimensión universal, al tiempo que el Imperio Romano se derrumbaba. San Agustín, siguiendo la línea del pensamiento aristotélico da por hecho que el hombre es un ser social y que como tal debería aspirar a la *concordia de las almas y la paz universal*. Si bien es cierto que San Agustín no desarrolló sistemáticamente ninguna doctrina política, es preciso tener en cuenta que lo único que tuvieron a la vista los filósofos políticos y lo único existente en aquella época eran el *populus*, su gobierno y la Iglesia. Todavía no podía concebirse la existencia de un ente abstracto ordenador de la vida en comunidad. Sin embargo, a partir de los argumentos de San Agustín, se fincaría uno de los pilares para el desarrollo posterior del concepto. De San Agustín proviene, para efecto de nuestro estudio, la clasificación tripartita de la Ley: la ley de Dios, la ley natural y la ley humana. Pero más allá de esta clasificación analítica de las leyes, destacamos su insistencia en señalar que el fin supremo del hombre en lo individual y de los hombres, en comunidad, es la paz.

Más tarde, Tomás de Aquino retomó las ideas helénicas y logró la síntesis del pensamiento aristotélico con la filosofía cristiana, construyendo una “teología científica”. En su obra sobre el *Gobierno de los Príncipes* afirma que “siendo natural al hombre vivir en compañía de muchos, necesario es que haya entre ellos quien rija esta muchedumbre; porque donde hubiese muchos, si cada uno procurase para sí solo lo que le estuviere bien, la

<sup>11</sup> De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. México, UNAM, 1986, P.35

muchedumbre se desuniría en diferentes partes, si no hubiese alguno que tratase lo que pertenece al bien común: así como el cuerpo del hombre y de cualquier animal vendría a deshacerse si no hubiese en él alguna virtud regidora que acudiese al bien común de todos sus miembros: y así dijo Salomón: "Donde no hay gobernador, el pueblo se dispersará"<sup>12</sup>.

No obstante, es preciso aún señalar que según los estudiosos de la obra de Santo Tomás, en ninguno de sus escritos se encuentra referencia alguna a la posibilidad de un "ente real o fingido", con vida propia y al que pudiera darse la forma de Estado. Con Tomás de Aquino evoluciona el concepto en la medida en que concibe el carácter social del hombre, tal y como lo había hecho Aristóteles, pero orientado hacia el *bien común*:

A partir de esta idea es que puede comenzarse a asociar el concepto de Estado a un fin concreto y, como lo señala De la Cueva, bajo la perspectiva aristotélica-tomista, se puede comenzar a hablar de aquella parte del cuerpo político especialmente interesada en el mantenimiento de la ley y del orden público; el fomento del bienestar común y la administración de los asuntos públicos, en unas palabras: "la parte del cuerpo político que se especializa en los intereses del todo... un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción; integrado por expertos o especialistas en el ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre"<sup>13</sup>.

Existe un amplio consenso en que es a partir de la obra de Maquiavelo cuando comienza a arraigarse la idea de Estado Moderno. *El Príncipe*, obra determinante en la teoría política contemporánea, inicia con una referencia clave: "todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados"<sup>14</sup>. Con Maquiavelo, dice Bobbio, no únicamente "...se inicia el éxito de una palabra, sino la reflexión sobre una realidad desconocida para los escritores antiguos, y de la cual la nueva palabra es un ejemplo de manera que sería oportuno hablar de Estado únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores"<sup>15</sup>.

En estos renglones la palabra Estado adquiere su sentido moderno para hacer referencia a lo que los griegos llamaron *polis*, los romanos *res publica* y Bodino (medio siglo más adelante) llamaría *República*. Es preciso destacar que Maquiavelo antepone a la tipología clásica tripartita de Aristóteles una bipartición: *principado* y *república* y, dándole también importancia al aspecto cuantitativo, propone que si el poder reside en la voluntad de uno solo, se tiene entonces un principado; pero si el poder radica en una voluntad colectiva, expresada en un colegio o en una asamblea, entonces tenemos una república, que bien puede manifestarse en forma de aristocracia o democracia.

Maquiavelo escribe desde un horizonte histórico específico que determina el sentido de su obra: Italia invadida por fuerzas extranjeras y se impone la necesidad de construir la unidad política, en torno a un Estado. Pero ¿en qué tipo de Estado pensaba el florentino? De

<sup>12</sup> Tomás de Aquino, *El Gobierno de los Príncipes*, Libro Primero, Capítulo Primero, citado por Mario de la Cueva, Op. Cit..

<sup>13</sup> De la Cueva Mario, Op. Cit. P.36.

<sup>14</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Barcelona, Ed. Bruguera, 1975.

<sup>15</sup> Norberto Bobbio, Op. Cit., p. 89.

acuerdo al historiador Federico Chabod. Maquiavelo deseaba "...un Estado que, aunque de territorio amplio, esté sobre todo reorganizado y mantenido firmemente por la virtud del dominador: un Estado fortalecido con ejércitos propios, sólido por firmeza de propósitos, voluntad de acción y sagacidad de gobierno de parte de quien lo rija; que, en definitiva, sea capaz de imponer su supremacía a los demás príncipes italianos, y lo haga aportando tranquilidad y vida ordenada donde hay anarquía, a la vez que evitando cualquier amenaza extranjera..."<sup>16</sup>.

Para efectos de nuestro trabajo lo que interesa recuperar de la obra del pensador y diplomático florentino es que a partir de su concepción del poder, la política adquiere autonomía respecto de la moral y, concretamente respecto de la Iglesia Católica. Ahora se regirá bajo sus propios códigos que tendrán como fin último adquirir, conservar y ampliar el poder. Así, el Estado constituirá un fin último, un fin en sí, independiente a los valores del orden moral. Con *El Príncipe*, dice el mismo autor, se sientan las bases de una conciencia política.

Sin embargo, es importante considerar que previamente a la elaboración de *El Príncipe*, Maquiavelo ya había disertado sobre los fines políticos en *Los Discursos* con una clara tendencia republicana. Ciertamente, en *El Príncipe* Maquiavelo se dirige al monarca y le plantea una serie de postulados para adquirir, conservar y ampliar el poder del monarca, pero desde el capítulo II se refiere a esta otra obra, cuando señala que callará "...el razonamiento de las repúblicas, porque otra vez ya lo razoné extensamente".

La importancia que da Maquiavelo a la libertad se manifiesta desde el comienzo del primer *Discurso*, cuando describe el desarrollo de la libertad en la antigua Roma, y arguye que "los que han manifestado prudencia al constituir una república han considerado la salvaguardia de la libertad como una de las cosas más esenciales que hubieron de tomar en cuenta" y más adelante, cuando reflexiona sobre las formas en que ha de conservarse la libertad política, insiste en que el objetivo de todo legislador "al constituir una república {ha de ser} prever todas las leyes requeridas para el mantenimiento de la libertad". Entonces, hay que entender que este es el fin y éste sí justifica los medios.

Es imposible lograr un acercamiento al pensamiento del ilustre florentino sin conocer ambas obras y, de su lectura, se puede inferir que aunque su pensamiento es republicano, en realidad no defiende una forma de gobierno en particular porque, para Maquiavelo, el hecho político es simplemente la realidad histórica como se presenta y lo que el florentino tiene en mente es el anhelo de unidad de su patria y, para este fin, considera que quizá un príncipe que se impusiera y dignificara la monarquía podría ser el conducto adecuado.

No hay que olvidar que la Edad Media había creado en Europa un sinnúmero de principados feudales fraccionados y dispersos. Todos ellos operaban como factores adversos a la necesidad de centralización del poder requerido por las nuevas clases sociales en su camino de expansión comercial. El Renacimiento había dado inicio a la secularización del mundo y las cuestiones religiosas quedaban restringidas al ámbito de la conciencia individual. El Estado también empezaba a concebirse como un poder secular no

---

<sup>16</sup> Federico Chabod, *Escritos sobre Maquiavelo*, México, FCE, 1994, p.74.

ofrecido a los individuos por derecho divino sino por intereses económicos, de clases o ambiciones personales. Fue esa gran mentalidad la que permeó la obra de Maquiavelo y de la que derivó su concepción del poder y de la política.

*El Príncipe* es la síntesis de la disolución de un mundo, el medioevo, y el nacimiento de un nuevo principio de realidad en el que el hombre volvía a ser la preocupación esencial de todas las cosas, el Renacimiento. Las necesidades de cambio que él formuló para su tiempo fueron extraídas de su observación del mundo y la sociedad que le rodeaba. Sin embargo, en la esencia de su obra se encuentra la reivindicación del Estado moderno como articulador de las relaciones sociales y la necesidad de que los hombres vivan en libertad.

Independientemente de la aparición del vocablo que, como veíamos, podría remontarse incluso a la angüedad helénica<sup>17</sup>, lo cierto es que cuando se supera la atomización medieval del poder y la amenaza latente de la Iglesia Católica, mediante la constitución de un ente autónomo apoyado en el prestigio de los monarcas y en la fuerza del parlamento se da origen a esta nueva idea. A partir de entonces empiezan a diferenciarse los elementos que hoy lo caracterizan, con su orden jurídico, poder centralizado, burocracia, ejército, presupuesto, sistema tributario, etc.

El propio Hermann Heller lo señala cuando afirma que hasta entrado el Renacimiento "no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial..."<sup>18</sup>. Siguiendo a este autor, podría decirse entonces que desde este momento, el concepto Estado se refiere a la unidad de poder continua y organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico único, una competente jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo bien reglado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento de la burocracia, el ejército y los servicios públicos, y un régimen en el que los medios reales de gobierno y administración, que hasta entonces fueron propiedad de innumerables señores feudales, se expropiaron en favor del monarca absoluto (los nobles, según *El Derecho Divino de los Reyes*) primero; y del gobierno representativo más tarde.

En todo caso, por el momento, lo que importa es señalar que de acuerdo a los principales teóricos en esta materia, sólo a partir del absolutismo monárquico se configuran los caracteres del Estado Moderno antes citados. Esta transición en la forma de concebirlo tuvo a su vez como característica determinante el cambio en la idea de que el gobernante debería conservar como fin último su posición de monarca --o su Estado, que era lo mismo. En adelante, se consideraría *a priori* la existencia de un orden separado y constitucional que el gobernante tiene el deber de mantener antes que nada. El efecto de esta transformación fue determinante, pues a partir de entonces, el poder del Estado, más no el del gobernante, llegó

---

<sup>17</sup> Para profundizar en lo que ha sido el uso del término de Estado en la historia del pensamiento político, Norberto Bobbio recomienda la lectura del capítulo IV de la *Dottrina dello stato*, de A. Passerini D'entreves, titulado "Il nome stato: genesi e fortuna di un neologismo". Turin, Ed. Giappichelli, 1962, pp. 47-60.

<sup>18</sup> Heller, Hermann. Op. Cit. P. 142.

a ser considerado como base del gobierno: como la única fuente de la ley y fuerza legítima dentro de su territorio, y como único objeto apropiado de las lealtades de los ciudadanos<sup>19</sup>.

Fue solamente con la formación de una base política de poder, que los nuevos atributos del Estado que distingue Bobbio (territorialidad, finalidad y racionalidad) se instituyen para dar a éste la imagen moderna de "única y unitaria estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder, operante según procedimientos cada vez mejor definidos {gobierno} pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país {según lo había señalado el propio San Agustín}; la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejercicio monopolista del poder por parte del monarca, definido como *souverain*, capaz de establecer, en los casos controvertidos, de qué parte está el derecho {como lo señala Webber}"<sup>20</sup>.

En esta época en que se forman los grandes Estados territoriales, la obra política más importante, señala Bobbio<sup>21</sup>, es *La República* de Juan Bodino (1530-1596) en la que estructura de manera similar a Aristóteles un tratado sobre los problemas generales del Estado, las formas de gobierno, la política y el Estado ideal. Bodino pasa a la historia del pensamiento político como el teórico de la soberanía, concepto que caracteriza la naturaleza del Estado. Soberanía es igual a poder supremo, explica Bobbio, y por tanto una entidad soberana, sería aquella que no reconoce poder alguno por encima de sí misma: "donde hay un poder soberano, hay un Estado"<sup>22</sup>.

Bodino recoge la clasificación aristotélica de formas de gobierno y, aunque las denomina como formas de estado señala que: "no hay más que tres regimenes o tres formas de Estado: la monarquía, la aristocracia, la democracia. Ya hemos dicho que monarquía se llama al Estado en el que uno sólo tiene la soberanía, y el resto del pueblo está excluido de ello; democracia o régimen popular aquel en el cual todo el pueblo o su mayoría reunida en asamblea tiene el poder soberano; aristocracia aquel en el cual una minoría, reunida en cuerpo, tiene el poder soberano y da la ley al resto del pueblo, sea en general o en particular"<sup>23</sup>.

Al respecto, es preciso hacer en este momento referencia al problema de las "formas de estado" y las "formas de gobierno". Desde la perspectiva aristotélica, quizás porque la organización del poder en la Antigüedad no hacía necesaria la distinción entre ambas categorías, se confunden unas y otras, para quedar diferenciadas como *purus e impurus*, a base de un criterio principalmente ético. Aristóteles señaló como formas puras de gobierno: la *monarquía*, la *aristocracia* y la *democracia*, en las que el poder se ejerce, respectivamente, por *uno*, *pocos* o *muchos*, pero siempre con miras al interés general.

<sup>19</sup> Skinner, Quentin. *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno I. El Renacimiento Italiano* México, FCE, 1993, pp. 91-215.

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto, Op. Cit. P. 628.

<sup>21</sup> — *La Teoría de las Formas de gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México, FCE, 1987, p.80

<sup>22</sup> Idem, P.80

<sup>23</sup> Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Ed. Aguilar, 1973, P. 544.

La sustitución del interés general por el interés particular de los gobernantes, da como resultado las formas *impuras* de gobierno, que son la *tiranía*, la *oligarquía* y la *demagogia*. La *tiranía*, sostuvo, es una monarquía cuyo solo fin es el interés del monarca; la oligarquía tiene en cuenta sólo el interés de los ricos; la demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general<sup>24</sup>.

De acuerdo al criterio cuantitativo, también el pensador romano Cicerón recoge la clasificación clásica y sostiene que "la autoridad puede ejercerse por uno solo, por algunos hombres o por la muchedumbre misma. Cuando el gobierno de todas las cosas está en manos de uno solo, este señor único toma el nombre de rey, y esta forma de gobierno se llama monarquía. Cuando la dirección la ejercen algunos hombres escogidos, el gobierno es aristocrático. Gobierno popular, así se le llama, es aquel en que el pueblo lo dispone todo"<sup>25</sup>.

Pero para efectos de comprender el desarrollo de la idea de Estado, en este momento bastaría decir que la intención de Bodino fue definir al poder soberano (el Estado) como el poder capaz de dictar leyes y normas de observancia general y obligatoria; pero sobre todo, con la obligación de mantener su indivisibilidad. Es decir, mucho antes de entrar en materia de formas de organización del poder, es necesario dar por sentada la unidad de mando y ésta es la que, a nuestro parecer, da sustento a la superioridad del concepto de Estado.

Apoyado en las consideraciones de Bodino, pero con un rigor y fuerza equiparable, años más tarde Tomas Hobbes (1651) desarrolla toda una teoría sobre el poder estatal en sus obras *De Cive* (1642-1647) y el *Leviatán* (1651). Tomás Hobbes, al igual que Maquiavelo y Bodino, trata de justificar el poder de los monarcas en una era de cambios en la que los paradigmas se modificaban dramáticamente y la Iglesia dejaba de detentar el poder de manera clara y determinante, y por ende, se deslegitimaba el Derecho Divino de los Reyes. En su obra, se opone ideológicamente a la idea de Aristóteles del *ser-social* y desarrolla con claridad una concepción individualista del hombre; del poder y de la sociedad, según la cual "el individuo es anterior a la comunidad y ésta una creación de aquél para la garantía de la libertad humana de hacer su propia vida"<sup>26</sup>.

Desarrolla, a partir de su modelo organicista la idea del poder absoluto del Estado y distingue entre leyes naturales y positivas. Por lo que respecta a las leyes naturales, no es que el pensador inglés negara su existencia, pero señala que éstas carecen de "positividad", porque esta característica sólo es aplicable al orden jurídico que emana del Estado. De esta forma, a partir de las ideas del pensador inglés, comienza a abrirse camino la idea del Estado como único ente capaz de aplicar la fuerza, como medio legítimo para hacer valer el derecho.

Más que una Teoría del Estado, lo dice De la Cueva, el *Leviatán* es un tratado de ciencia política, un análisis del poder, en donde éste representa la garantía de paz y defensa de la

<sup>24</sup> *La Política* está dividida en ocho libros, y aunque el orden en que están acomodados varía según la edición que se lea, el libro tercero y el cuarto están dedicados a la descripción y a la clasificación de las formas de gobierno.

<sup>25</sup> Linares Quintana, *Teoría e Historia Constitucional*, tomo I, p. 340.

<sup>26</sup> De la Cueva, Mario, Op. Cit. P. 73



comunidad (*commonwealth, polis o civitas*) depositado en un hombre o asamblea de hombres a quienes el ciudadano transfiere su derecho a gobernarse a sí mismo, con la condición de que todos los miembros de esa comunidad transfieran también su derecho de la misma manera.

De este modelo teórico se desprenden el principio de representatividad como pieza clave en la formación del Estado Moderno. El titular de la soberanía (ya sea el monarca o, como más tarde sería, la asamblea representativa) –según el autor clásico es “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, celebrados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al efecto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”<sup>27</sup>.

La teoría del Poder de Hobbes se personificó en la figura de Luis XV. Todavía el 3 de marzo de 1776 ante la Corte de Justicia, el monarca francés sostendría lo siguiente: “Es en mi persona en quien reside el poder soberano... es únicamente a mí a quien pertenece el poder legislativo, sin dependencia y sin coparticipación alguna. Es por mi autoridad única que los oficiales de mis cortes proceden, no a la formación, sino al registro de mi ley... todo el orden público emana de mí, yo soy el guardián supremo; el pueblo es uno conmigo, y los derechos y los intereses de la nación... están necesariamente unidos con los míos y descansan únicamente en mis manos...”<sup>28</sup>.

## 2.1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Idea de Estado de Locke

A partir de las ideas del “Estado de Naturaleza” y los “Derechos Naturales” que también fueron la base del pensamiento de Hobbes, la teoría política más importante que viene después es la de John Locke, expuesta en su ensayo sobre *El Gobierno Civil*<sup>29</sup>. Diversos estudiosos de la teoría política<sup>30</sup> coinciden en señalar que la importancia histórica de la obra de John Locke radica en la apología que hace a la monarquía constitucional y a la defensa de una institución clave en su pensamiento: La propiedad privada.

Los fundamentos filosóficos de la concepción inglesa del Estado se encuentran en este pensador, quien sostuvo a lo largo de su obra que el poder político corresponde a la clase poseedora. Se trata del teórico del Estado individualista y liberal burgués; defensor de la libertad de los hombres –principalmente de los hombres ricos-- frente a los reyes. Sin embargo, Locke no sólo se distingue en el universo de la teoría política por su concepción del derecho natural, de la propiedad, la libertad, el individualismo y la importancia de estos conceptos en la idea del Estado moderno. También, en el *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Locke se adentra en la discusión de las formas de gobierno y profundiza en el tema de la separación de poderes, que años más tardes Montesquieu precisaría con meridiana claridad.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 70

<sup>28</sup> De la Cueva, Mario, Op. Cit. P. 79.

<sup>29</sup> *Segundo Tratado del Gobierno Civil: Ensayo sobre el Verdadero Origen, la Extensión y el Fin del Gobierno Civil* (1680).

<sup>30</sup> Sobre todo, hacemos referencia a la opinión vertida por George Sabine en su ya clásica *Historia de la Teoría Política*, México, FCE, 1963; a la de Jean Jaques Chevallier en *Los Grandes Textos Políticos, desde Ataquevelo hasta Nuestros Días*, México, Ed. Aguilar, 1979, pp. 85-101; y a las obras ya citadas de Mario de la Cueva y Norberto Bobbio.

La concepción de Estado de Locke bien podría entenderse como la antítesis del absolutismo y el golpe final a la doctrina del *Derecho Divino de los Reyes*. A raíz de sus ideas liberales, hace más de 300 años, la distinción clara y real entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se constituyó en una de las principales garantías en contra de los abusos del poder y los gobiernos absolutistas se considerarían ilegítimos.

Según Locke, la sociedad, heredera de los hombres libres del *estado de naturaleza* cuenta con un gobierno depositado en dos poderes: uno es el Legislativo, que regula cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad y de sus miembros; mientras que el otro es asegura la ejecución de las leyes.

El poder Legislativo y el poder Ejecutivo, en todas la monarquías moderadas y en todos los gobiernos bien regulados, deben estar en diferentes manos. Hay para ello una primera razón puramente práctica, y es que el poder Ejecutivo debe estar siempre dispuesto para hacer ejecutar las leyes; el poder legislativo no tiene necesidad de estar siempre en acción, pues no hay lugar para legislar constantemente: "no es siempre necesario hacer leyes, pero siempre lo es hacer ejecutar las que han sido hechas". Una segunda razón, puramente psicológica, se agrega a esta: la tentación de abusar del poder se apoderaría de aquellos en cuyas manos se reuniesen los dos poderes.<sup>31</sup>

El Legislativo es bajo esta perspectiva el supremo poder, del cual depende la conservación del Estado, su unión y continuidad y a quien corresponde por fuerza la última palabra en los asuntos públicos. El fundamento teórico de los gobiernos de tipo parlamentario está, sin duda, en Locke. En ellos, el poder Ejecutivo está subordinado, sin que esto implique que quede confinado a un cometido subalterno de pura y simple ejecución. El bien de la sociedad, explica Locke, exige que se dejen muchas cosas a la discreción de aquel que tiene el poder ejecutivo, "pues el legislador no puede preverlo todo ni proveer a todo, y hasta hay casos en que una observancia estrecha y rígida de las leyes es capaz de causar 'mucho perjuicio'"<sup>32</sup>.

En el centro de la doctrina de Locke se encuentra la importancia de los mecanismos de control del poder. El poder es para él un depósito confiado a los gobernantes en provecho del pueblo. Si los gobernantes, parlamento o rey, actúan de una manera contraria al fin para el que recibieron autoridad, el pueblo tiene la posibilidad de retirarles su confianza y recuperar su soberanía inicial depositada en ellos con fines "...el pueblo guarda siempre una soberanía potencial, es él y no el legislativo, el que tiene el verdadero poder soberano. Hay por parte suya, depósito y no contrato de sumisión. Pero en tanto que las cosas permanezcan normales, o, dicho de otro modo, en tanto que las condiciones del depósito o del *trust* sean respetadas, el pueblo abandona al Legislativo el ejercicio del poder soberano".<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Chevallier, Jean Jaques. Op. Cit. P.96.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

La comprensión de las ideas de Locke resulta elemental para poder discernir entre las atribuciones de uno y otro poder y su relación estrecha y permanente con la sociedad que les otorgó el mandato, ya se trate de regimenes presidencialistas o parlamentarios. Es bajo esta perspectiva la *sociedad civil*<sup>34</sup> quien juzgará si uno u otro poder ha hecho mal o buen uso de sus prerrogativas; es ésta la que juzgará si el primero intenta esclavizar al segundo o viceversa; es ésta quien sancionará la "fidelidad" de los depositarios del poder, a ellos confiado para el bien público.

## 2.2.Separación de Poderes y Democracia

Hasta el momento se han señalado dos tipologías clásicas para distinguir tipos de gobierno: la de Aristóteles que hace referencia a quien gobierna y cómo gobierna, y la de Maquiavelo que distingue entre principados y repúblicas (supra 5.9). Asimismo, se trataron de explicar las distinciones entre Estado y Gobierno y entre formas de Estado y Formas de Gobierno.

En 1748 aparece la mayor obra del Barón de Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*, con la cual se inicia una nueva era en la concepción del Estado y del Gobierno. Son muchas y muy variadas las lecturas que se pueden derivar de la obra de Montesquieu, sin embargo, para efectos de nuestra investigación, la forma en que el autor francés concibió la organización del gobierno es la que más interesa.

En el inicio del Libro Segundo de la obra citada<sup>35</sup>, Montesquieu señala que existen tres tipos de gobiernos: el *republicano*, el *monárquico* y el *despótico* y especifica que el primero es aquel en que "el pueblo" (todo o una parte) tiene el poder supremo o la soberanía, que es lo mismo; el segundo corresponde a aquél en que sólo uno gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y el tercero que es aquel en que el poder también está depositado en una sola persona, pero sin leyes ni frenos "pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos". Y más adelante señala que cuando en el gobierno republicano, la soberanía reside en el pueblo entero, se trata de una república democrática, y cuando está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia.

Además del criterio cuantitativo para calificar a los distintos tipos de gobierno, Montesquieu retoma la idea de virtud <aretè> de los griegos como criterio de distinción. De acuerdo al tratadista francés, una característica *sine qua non* de las repúblicas es la idea de igualdad entre gobernantes y gobernados. Es decir, así como en las monarquías el sentido del honor es el que garantiza el respeto a las leyes y en los absolutismos es el miedo; en las repúblicas, mejor dicho, en las repúblicas democráticas la "virtud republicana", entendida como el amor a la patria en donde existe la igualdad de condición ante la ley, es la garantía de su cumplimiento.

<sup>34</sup> Entendemos por sociedad civil para este efecto, la *ciudadanía*: la población con derechos y obligaciones plenamente garantizados y enmarcados en las leyes vigentes.

<sup>35</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, duodécima edición, 1998, P. 8.

Es importe detenerse en estas reflexiones, porque de otra forma sería muy difícil comprender el sentido real de conceptos como República, Gobierno Democrático, Gobierno Moderado, Despotismo o Desigualdad Social. Asimismo, es preciso señalar que Montesquieu describe a la monarquía constitucional como el gobierno ideal y lo distingue, más que de la República, del despotismo. En este gobierno idóneo existen "contrapesos" que limitan la autoridad del soberano y evitan la concentración excesiva de poder (característica central de los despotismos). Para fundar gobiernos de este tipo, sin embargo, es preciso más que buena voluntad.

Montesquieu explica que para establecer un sistema de gobierno de esta naturaleza "es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darle, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez, y que en contadas ocasiones dirige la prudencia..."<sup>36</sup>. Llegados a este punto es preciso apuntar que la teoría de la división de poderes y del gobierno moderado de Montesquieu consiste en estricto sentido en una distribución funcional del poder, con el fin último de cerrar el paso al absolutismo y poner a los hombres en condiciones de igualdad frente al poder de la ley. A este respecto, vale la pena citar un párrafo del Libro XI definitivo en el pensamiento de Montesquieu:

Si las potestades legislativa y ejecutiva se reúnen en una sola persona o cuerpo colegiado, no hay libertad. "porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente; si la potestad de juzgar no está separada del poder legislativo, tampoco hay libertad, porque el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador; si el poder de juzgar estuviere en la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor... todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares... en la parte mayor de los reinos de Europa, el gobierno es moderado, porque el príncipe, que ejerce los dos poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, ahí donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reuna un despotismo espantoso.

Sin embargo, habiendo llegado a este punto, es necesario establecer que hasta este momento no se reconocía ni teórica ni prácticamente la idea de Estado con los elementos con que lo definiría la escuela alemana del Siglo XIX, como un ente abstracto superior e integrador; distinto de la sociedad y del gobierno. En el capítulo III del onceavo libro Montesquieu define al Estado como "la sociedad en que existen leyes" y queda clara la preponderancia de su concepción sobre el Estado de Naturaleza (diametralmente opuesta a

<sup>36</sup> En el Libro Tercero, "De los Principios de los Tres Gobiernos". Montesquieu distingue entre los gobiernos moderados y los despóticos y en el libro XI desarrolla la teoría de la división funcional del poder que inspiraría en primera instancia la redacción de la Constitución de un gobierno presidencialista como el norteamericano (1776) y el de uno parlamentario, como el francés (1791).

la de Hobbes y heredera de las ideas de Locke) en la que la ley primera de la naturaleza es la igualdad.

Pero para completar el cuadro que nos aproxima a las ideas políticas del Siglo de las Luces y, sobre todo, para comprender la profundidad de los cambios emprendidos por los pensadores de la Ilustración, es indispensable hacer referencia al cambio en los paradigmas que orientaron la acción y el pensamiento político hasta entonces. En este sentido, la obra de Jean Jaques Rousseau resulta de singular importancia debido a que a partir de este momento se transformaría la idea del derecho natural, fundamento filosófico del pensamiento del Siglo XVII.

Para Rousseau, en el origen de la sociedad hay un hecho de fuerza, que consistió en la imposición de la propiedad privada, aquella que defendiera de forma tan vehemente John Locke. El pensador de Ginebra parte de la existencia de una *societas civilis* en la que priva la desigualdad. De ahí el *Contrato Social* tuviera como propósito encontrar una forma nueva de organización que asegurara la igualdad y la auténtica libertad de todos.

En el capítulo sexto del libro primero, se explica claramente la idea del contrato, cuando dice que se trata de "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y mediante la cual, cada uno, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como anteriormente. Tal es el problema fundamental al que el contrato trata de dar solución". Del pensamiento de Rousseau se deriva que la democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder, y con ello la concepción del Estado y la organización de los gobiernos, fueran repúblicas o monarquías cambiaría radicalmente.

A partir de este momento la teoría de las formas de gobierno de Aristóteles y Maquiavelo pasa a una nueva etapa, ya anunciada por Montesquieu en lo referente a los principios de organización del poder. Desde este momento, la legitimidad en el ejercicio del poder provendría del otorgamiento de un mandato popular y del sometimiento del soberano al poder de las leyes.

A partir de Rousseau, la democracia adquiere una noción positiva, distinta a la esgrimida en la teoría de las formas de gobierno de Aristóteles. Así, se pueden distinguir, según De la Cueva, dos dimensiones en la palabra democracia: una "material o substancial" y otra "formal", expresadas las dos en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Según esta apreciación, democracia en sentido moral se refiere a "los derechos del hombre, específicamente a la igualdad y la libertad civiles"; y democracia en sentido formal significa los derechos del ciudadano, concretamente "la universalidad del derecho activo y pasivo de voto en relación con todos los asuntos y para todos los cargos públicos...la democracia material es el producto de la acción concertada de todos los hombres para ser libres, y el camino para realizarla es el contrato social, o sea, el curso de todas las voluntades, pues solamente es libre aquél que quiere lo que quieren todos los hombres libres, esto es, la libertad"<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> De la Cueva, Mario. Op. Cit. P.110

En el capítulo sexto del libro primero del Contrato Social se encuentra una interesante aproximación a la idea de Estado, pero sobre todo al de República, que vale la pena reproducir e interpretar, con el objeto de hacernos una idea más exacta de los conceptos utilizados:

“En el instante en que se celebra el pacto social, en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto por todos los miembros de la asamblea, el cual recibe en ese mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad: esta persona pública, formada por la unión de todas las otras, recibía anteriormente el nombre de ciudad, y toma ahora el de República o cuerpo político, el cual es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo y soberano cuando es activo, o potestad si se le compara con sus semejantes. Los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y se llaman en particular ciudadanos como participan en la autoridad soberana y sujetos como sometidos a las leyes del estado”<sup>38</sup>

No obstante la Revolución Francesa, aún tendrían que pasar muchos años más para que el Estado recibiera su acepción actual. Las ideas de Montesquieu, Rousseau y Sieyès —con quien se cristaliza la idea de una Asamblea (cuerpo de la República) Nacional Constituyente y sobre el Tercer Estado— no concebían aún la existencia de un ente colocado por encima de la nación y de ellos, tal y como se concebiría más adelante, como “una comunidad humana, un pueblo o una nación que conduce una vida independiente en el conglomerado internacional, asentada permanentemente sobre un territorio que constituye, para decirlo así, el cuerpo donde mora el alma nacional, y una centralización del poder interno cuya firmeza se da en un gobierno propio, que depende únicamente de la comunidad.”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Rousseau, Jean Jaques, El Contrato Social, México, Ed. Porrúa, 1976.

<sup>39</sup> Esta es la definición que proporciona el maestro De la Cueva y con la cual encontramos una mayor identificación.

### 3. Los Elementos del Estado Moderno

A partir de que el debate en torno al Estado se cargó hacia el lado eminentemente jurídico, con los tratadistas alemanes de finales del Siglo XVIII y hasta finales del XIX. Ellos son los que llegan a la idea de que el Estado es la comunidad capaz de tomar decisiones: el conjunto orgánico de instituciones de una comunidad histórica y el soporte de toda autoridad pública, es decir, la síntesis del pueblo, territorio y poder.

El *idealismo alemán* (1781-1821) consideró al mundo como una creación de la conciencia o del espíritu y al Estado como la síntesis del gobierno, el territorio, el individuo, la familia y la sociedad civil, es decir como el ente integrador. Hegel, quien para muchos es considerado como el principal exponente de esta corriente intelectual, "se propuso fusionar los conceptos de derecho y de moral, a fin de crear una sociedad moralmente justa, en la que se reflejara plenamente la libertad como la ley fundamental de la conciencia para el cumplimiento de los valores del espíritu absoluto, dentro de un orden normativo que partiera de la familia y tuviera su garantía en el Estado, en el cual, a su vez, tendría su asiento lo más puro del espíritu humano".<sup>40</sup>

Cuando habla del Estado como organización, Hegel retoma la concepción organicista elaborada por Aristóteles y define al Estado como el "desenvolvimiento de la idea en sus diferencias... las diferentes partes son los distintos poderes, con sus competencias y su efectividad, en los que, de manera permanente, se presenta lo universal como necesario, de tal suerte que es siempre un presupuesto de su actividad. Este organismo es la Constitución Política: la constitución nace siempre del estado, el que a su vez se conserva en ella; si se apartaran el uno de la otra, si las diferentes partes se hicieran libres, desaparecería la unidad que les dio vida: se realizaría la fábula del estómago y los restantes miembros del cuerpo. Pertenecen a la naturaleza del organismo que si sus diferentes partes no forman una unidad o si alguna de ellas se plantea como algo libre, todas se perderían".<sup>41</sup>

De aquí que si bien es necesario identificar las partes integrantes del Estado y definir las en lo particular, es preciso también tener en cuenta que ninguna de ellas puede considerarse como más importante que otra: todas son esenciales, con lo cual queremos decir que sin su existencia no podríamos hablar del mismo objeto. Así, aunque la doctrina clásica considera al Gobierno o poder político; al territorio o espacio; y al pueblo o ciudadanía como elementos estructurales del Estado, también otros autores como el propio Kelsen<sup>42</sup> consideran otros aspectos como el tiempo y la soberanía, determinantes para su comprensión. Sin embargo, para efectos de nuestro trabajo, se considerarán los primeros tres elementos descritos y el énfasis estará puesto en el gobierno, también identificado como poder político, y en su importancia dentro del Estado.

Frente a las concepciones juristas aparece nuevamente la obra de Max Weber, a partir de la cual el Estado moderno puede definirse mediante dos elementos constitutivos: la presencia

<sup>40</sup> Según De la Cueva, esta corriente de pensamiento europeo tuvo su auge a partir de 1781 con la publicación de la *Crítica de la Razón Pura* de Kant y abarca hasta 1821 con la publicación de las últimas obras de Hegel.

<sup>41</sup> De la Cueva Op. Cit.

<sup>42</sup> Idem

<sup>43</sup> Kelsen, Op. Cit. P. 259

de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y a partir del monopolio legítimo de la fuerza. Ciertamente, el acercamiento al fenómeno del Estado puede lograrse a través de distintas vías, sin embargo la preferencia por una definición –según Bobbio– “depende de criterios de oportunidad y no de verdad”<sup>43</sup>. Así, si se restringe la idea de Estado a la existencia de un cuerpo administrativo, como lo sugiere Weber, ni la polis griega ni los principados medievales serían en estricto sentido Estados, y esto es muy debatible. Así, la comprensión del fenómeno del ordenamiento político no es si el Estado existe como tal sólo a partir de la época moderna; sino más bien lo importante sería saber qué lo caracterizó en cada época y si es que el concepto ha evolucionado en alguna manera.

La concepción del Estado Moderno dio un hacia finales del Siglo XVIII, tras la revolución francesa y la promulgación de la constitución norteamericana. A partir de estos dos trascendentes episodios de la historia política, el Estado será importante en la medida en que esté subordinado a las leyes, en primer término las de la naturaleza, que posteriormente se transforman en leyes positivas. Así pues, tomando en cuenta a los ingleses, Montesquieu plantea que el respeto del gobernante a las leyes superiores servirá para distinguir los reinos de las tiranías quedando así asentado el principio de “limitación jurídica del poder político que se afirma en la teoría y práctica de la separación de poderes”<sup>44</sup>. Este será en adelante una de las características centrales de los estados modernos.

### 3.1. Territorio y Soberanía

La doctrina tradicional reconoce tres elementos que conforman el Estado: territorio, gobierno y población. Quizá por la falta de precisión en la definición del término soberanía, ésta es considerada por algunos tratadistas como elemento *sine qua non* en la comprensión del Estado y por otros no. Lo cierto es que más aún, en la actual era de las comunicaciones globales y de la inmensa concentración de riqueza económica transnacional en que las fronteras geográficas comienzan a denotar nada más que eso, resulta cada vez más urgente profundizar el debate en torno a la idea de soberanía y buscar su adaptación a la imponente realidad.

Para efectos del presente trabajo bastaría con citar la definición de soberanía que desarrolla Rodrigo Borja en su manual de Derecho Político y Constitucional<sup>45</sup> en donde dice que de manera provisional se puede entender por soberanía la facultad del Estado para auto-obligarse y auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos, lo cual significa que “el Estado en cuanto organización soberana está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación. Pero este poder no tiene su fuente en el exterior sino que es un poder immanente, que nace y se desenvuelve en la interioridad estatal. Es por eso una fuerza endógena, capaz de determinar por sí misma el uso de su propio poder, para lo cual cuenta con el monopolio de la coacción física legítima dentro de su territorio”.

<sup>43</sup> Norberto Bobbio, Op. Cit., p. 91.

<sup>44</sup> Bobbio, Op. Cit., p. 136.

<sup>45</sup> Borja, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, México D.F., Ed. FCE, 1991, P. 35

\* Las negrillas no son del autor citado. Con ellas se pretende resaltar el carácter interno del poder soberano y que cuando éste proviene de fuentes extranjeras entonces se desvirtúa el concepto de soberanía.



En cuanto al territorio del Estado. Kelsen lo define en sentido estricto como "el espacio dentro del cual un Estado, el mismo a quien pertenece el territorio, está facultado, en principio, para ejecutar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados"<sup>46</sup>

Durante mucho tiempo el territorio fue considerado como elemento clave del Estado, quizás por su vinculación con la idea de soberanía territorial. Sin embargo, en la actualidad, como se apuntaba anteriormente, la integración regional es un fenómeno internacional que tiende a generalizarse, máxime si se considera la grave situaciones económica y social por la que atraviesan las naciones como la nuestra, cada vez más dependientes de los Estados Unidos.

En este momento no se trata de discutir la conveniencia o no de la integración, además de que existe un consenso casi generalizado de que ésta es necesaria, en virtud de que los sistemas económicos de los países en desarrollo no están a la altura de las tareas que tienen por delante. Se trata de establecer que existe un conflicto real entre el concepto clásico de soberanía, su relación con el territorio y las realidades económicas y poblacionales que hoy nos condicionan.

Sin embargo, desde cualquier punto que se quiera observar el problema, todo Estado debe estar asentado en un territorio determinado, dentro del cual solamente tenga cabida el orden jurídico adoptado por la comunidad que ahí reside y la función central de su gobierno siempre será buscar las formas mediante las cuales la observancia de este orden jurídico y de los principios ahí contemplados esté por encima de cualquier otra consideración, ya sea de tipo económica, política o social.

### 3.2. Población

Así como el gobierno cobra forma y se materializa a través de los gobernantes, el Estado sin población no tendría sentido alguno. La relación entre gobernantes y gobernados es uno de los aspectos de mayor interés para la ciencia política, y ello se deriva de los naturales y permanentes conflictos que existen en una relación de poder. Sin embargo, el tema no es motivo de interés en este espacio. Basta con apuntar que es indispensable la existencia de esta relación para poder entender al Estado y que fuera de éste, como lo decía Aristóteles y muchos años después el propio Hegel, es inconcebible su existencia racional.

Sólo en el Estado tiene el hombre existencia racional, dice Hegel. "Toda educación debe orientarse a que el individuo no siga siendo algo subjetivo, sino que se haga objetivo en el estado. Un individuo puede, sin duda, hacer del estado su medio para alcanzar esto o aquello; pero lo verdadero es que cada uno quiera la misma cosa, abandonando lo *inesencial*. El hombre debe cuanto es al estado, sólo en éste tiene su esencia. Todo el valor que el hombre tiene, toda su realidad espiritual, la tiene mediante el estado... [mientras que] el fin del estado consiste en que lo substancial tenga validez y se conserve en las acciones reales de los hombres y en sus intenciones... El estado no existe para los fines de los

---

<sup>46</sup> Kelsen, Op. Cit. P. 250

ciudadanos, sino que éstos son elementos, en los cuales, como en la vida orgánica, ningún miembro es fin ni medio...".<sup>47</sup>

Pero esta unidad a la que hace referencia Hegel no se da de manera natural, así como la unidad territorial no se mantiene si no a través de este orden jurídico del que se ha venido hablando y que le da forma y estructura al Estado. Así, la *población*, el *pueblo* o la *ciudadanía* —si atendemos a los derechos y obligaciones— son "los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional... un individuo pertenece al pueblo de un determinado Estado si queda incluido en el ámbito personal de validez de su orden jurídico [y] como cada uno de los Estados contemporáneos comprende sólo una parte del espacio, consecuentemente sólo abarca una parte de la humanidad".<sup>48</sup>

El concepto de sociedad al que hacemos referencia en este momento es el que designa "al grupo de seres humanos que cooperan al cumplimiento de sus fines esenciales, como su propia conservación, existencia o permanencia y su propia perpetuación"<sup>49</sup>. Sin embargo, esta cooperación o solidaridad se da sólo mientras esté vigente el "pacto social", es decir, mientras el *poder político* dé muestras de poder hacer realidad la aspiración humana de "defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes"<sup>50</sup>.

### 3.3. Gobierno

De acuerdo con las normas del derecho internacional, según lo señala con precisión Hans Kelsen, un gobierno es "el individuo o conjunto de individuos que, en virtud de la Constitución efectiva de un Estado, representa a éste en relación con otros Estados, es decir, es competente para actuar en nombre del Estado en sus relaciones con la comunidad internacional".<sup>51</sup> Esta definición que, aunque está relacionada directamente con el ámbito de las relaciones internacionales, proporciona elementos importantes para la comprensión del concepto.

Al hablar de "individuo" o "conjunto de individuos" Kelsen hace referencia, como en su momento lo hiciera Aristóteles en *La Política*, a que existen diversas formas de gobierno y éstas, entre otras cosas, las determina el número de individuos que detentan el poder político<sup>52</sup>. Así, siguiendo a Aristóteles en su clasificación clásica de las formas de gobierno, se podría hablar de monarquía (cuando el gobierno depende de uno), de aristocracia (cuando depende de una minoría) y de timocracia o *politia* (cuando depende de muchos); y

<sup>47</sup> Cfr., en Chevallier, *op. Cit.*

<sup>48</sup> Kelsen, Hans. *Op. Cit.* P. 276

<sup>49</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*. P. 26

<sup>50</sup> Rousseau, *El Contrato Social*. P. 16.

<sup>51</sup> *Idem*. P. 271

<sup>52</sup> Al respecto, puede resultar de interés la consulta del texto de Norberto Bobbio sobre *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México. FCE. 1987

a la vez, a éstas formas "puras" les corresponde una forma desvirtuada o "impura" que, respectivamente, son la tiranía, la oligarquía y la democracia".

El criterio cuantitativo, es decir, el que se refiere al número de individuos que detentan el poder político persiste hasta nuestros días como una de las formas más claras para clasificar los tipos de gobierno. Sin embargo, es justo reconocer que a lo largo del tiempo se ha abusado de los términos la teoría política moderna contempla dos formas esenciales de

Asimismo, la definición de Kelsen habla de una constitución, que se hace efectiva a través del gobierno. Señala que es el fundamento y la base de la organización del poder sin importar su tipo, lo cual nos conduciría a otro terreno: el de las formas de gobierno o ejercicio del poder.

Aunque el "poder" es considerado como uno de los elementos estructurales del Estado, es preciso apuntar que se trata de un término complejo por naturaleza, que tiene también diferentes significaciones, de acuerdo con el uso que se le dé. El poder del Estado, en su acepción funcional y al que se hace referencia en este apartado, está distribuido en distintos órganos que en su conjunto conforman el cuerpo gobernante. Estos organismos encuentran su validez en el *orden jurídico* al cual están apegados, según el cual funcionan y que tienen por mandato hacer prevalecer.

Según Norberto Bobbio, no hay teoría política que no parta de alguna manera, directa o indirectamente, de una definición de "poder" y de un análisis del fenómeno del poder. "...Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la potestad suprema; y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano. La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes y de sus relaciones... [de tal suerte que] si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder".<sup>53</sup>

Por su parte, los teóricos del derecho administrativo entienden por *órganos del Estado* u *órganos estatales* aquellas entidades que, dentro de los límites de su competencia, realizan actividades oficiales por cuenta del Estado. Al través de estos órganos se cumple la función del poder político dentro de la sociedad. Ahora bien, partiendo de la idea de que las personas morales no pueden actuar sino a través de personas físicas, que se constituyen en sus *órganos*, según lo señala Gabino Fraga<sup>54</sup>, se llega a la conclusión de que sin éstas no podría operar el Estado, y éstos a su vez sólo pueden existir como tales con el respaldo de

---

<sup>53</sup> El concepto de *democracia* en la Antigüedad sin duda varía considerablemente de la acepción moderna. En aquella época era considerada como una deformación de la *politia*, según lo señala Bobbio, porque el gobierno de muchos rompía el principio de la unidad de mando y acercaba al gobierno a un riesgo inminente de parálisis, además de que no era posible considerar la posibilidad de que los esclavos y la gente sin preparación formara parte del cuerpo gobernante. Sin embargo, a partir de las ideas de la Ilustración, muchos siglos después, el concepto adquiere un matiz completamente distinto, erigiéndose como uno de los máximos ideales políticos de la modernidad.

<sup>55</sup> Norberto Bobbio, Op. Cit., p.102.

<sup>54</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo P. 233

un determinado orden jurídico, mismo que contempla también la forma de organización y sucesión del poder.

De acuerdo a Kelsen, las características esenciales del órgano o cuerpo gubernamental del Estado son tres:

1. Sus titulares son nombrados o electos para una función específica
2. La realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano
3. Dichas personas tienen el derecho de recibir un salario que se paga con cargo al erario.

Hegel, por su parte, habla de una constitución racional\* y señala que ésta debe contener la separación tripartita de los poderes. En su elaboración, el teórico alemán conserva las ideas de Locke y Montesquieu respecto del Legislativo y el Ejecutivo, pero en el desarrollo del tercer poder Hegel muestra una abierta preferencia por la monarquía como forma de gobierno, en la que el emperador es el titular de la soberanía absoluta. Desarrolla a su vez una teoría novedosa e interesante en la que señala que la democracia es una tesis y la aristocracia su antítesis. "porque en ninguna de ellas se da la unidad decisoria", es decir, en ninguna se encuentra la síntesis. En cambio, "la monarquía, síntesis de los principios de una y otra, expresa la unidad substancial de la voluntad"<sup>54</sup>. Su convicción por esta forma de gobierno es tan fuerte que incluso llega a señalar que "un pueblo sin su monarca (voluntad suprema en donde reside la voluntad substancial) no es un Estado".

Sin embargo, la intención en este espacio no es hacer referencia a la teoría de las formas de gobierno, sino exclusivamente desarrollar el concepto de gobierno o poder político como elemento estructural del Estado. Así, bien podría decirse que si el Estado es la sociedad formada bajo las garantías de las leyes con la intención de tener una vida mejor, no puede concebirse que esta sociedad humana no tenga órganos directivos encargados de unificar los esfuerzos aislados y de encaminarlos a la consecución de los fines propuestos inscritos en su Constitución. Jellinek afirma que "toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza que posea tiene un *poder peculiar* que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros"<sup>55</sup>.

### 3.3.1. La Administración Pública como Parte del Gobierno

La Administración Pública es considerada como el "brazo ejecutor" del gobierno, específicamente del Poder Ejecutivo. Éste, como se ha señalado, concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas, representa a la nación en sus relaciones diplomáticas, sostiene a las Fuerzas Armadas y en ocasiones tiene poder de iniciar leyes, dependiendo de cada Constitución. "En la actualidad, en los

\*Es oportuno indicar que por Constitución también se entiende la forma de gobierno. Según Kelsen, el concepto de Constitución ha sido forjado a través de la historia con la mira de abarcar aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos legislativos y judiciales supremos.

<sup>54</sup> De la Cueva, Op. Cit.

<sup>55</sup> Jellinek George, Teoría General del Estado P. 161.

estados democráticos. el poder ejecutivo está considerado como **administrador y ejecutor de la voluntad popular** a la cual representa y de la que debe ser su más firme garante, tal y como se expresa en las actas de los Parlamentos representativos. La misión ejecutiva de un Estado totalitario, en cambio, es ejercida al margen de limitaciones legales o jurídicas".<sup>57</sup>

Andrés Serra Rojas<sup>58</sup> define a la administración pública como una compleja actividad encaminada a fijar los métodos y principios que regulen la acción administrativa del gobierno, es decir, poner en marcha todos los elementos operativos que hagan posible la realización del bien común. La Administración Pública, dice, "es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la política general de la nación..." y dispone de cuatro elementos para lograr su finalidad: "estructuras, procedimientos, material y personas".

Si bien es cierto que la ciencia administrativa es una sola, vale la pena destacar que existen varias diferencias entre la administración pública y la privada. Serra Rojas destaca las siguientes:

1. La tarea gubernamental es enorme y compleja
2. La imparcialidad y la equidad condicionan la conducta administrativa
3. El gobierno es responsable ante el pueblo
4. El Estado representa un poder inmenso de coacción
5. La ineficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos y la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos.

A éstas, añadiríamos, siguiendo a Ramiro Carrillo Landeros<sup>59</sup> que mientras la Administración Pública, en tanto brazo ejecutor del gobierno, actúa estrictamente conforme se lo indican las disposiciones jurídicas y reglamentarias, la administración en general actúa "hasta donde se lo permite la ley". De tal suerte que para el citado autor la diferencia entre ambas se da básicamente por su ámbito de acción.

Sobre los fundamentos de la Administración Pública, Kelsen apunta que el éste "está constituido por las leyes administrativas y al igual que la ley civil y penal aplican sanciones por el incumplimiento de las normas, el derecho administrativo trata de provocar un determinado comportamiento, enlazando un acto coercitivo o sanción administrativa al acto

---

<sup>57</sup>"Poder ejecutivo", *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos

<sup>58</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Librería de Manuel Porrúa S.A. 1ª. Ed. 1959., Cap. III pp. 93-102.

<sup>59</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Ed. Limusa. 1996., pp. 257.

antijurídico, y son sólo las autoridades administrativas las competentes para hacer efectivas este tipo de normas"<sup>60</sup>. En este mismo orden de ideas, sugiere que la peculiaridad de la Administración Pública "consiste en que la conducta deseada es producida mediante la imposición de obligaciones a ciertos órganos del Estado (en el sentido material de la palabra), y no a particulares", lo cual concuerda con que las diferencias básicas se dan en razón de los ámbitos de acción.

Según Norberto Bobbio, la Administración Pública, en su sentido más amplio, hace referencia al "conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal"<sup>61</sup>. En este mismo sentido, Bobbio señala que la actividad pública administrativa se distingue por estar subordinada a la política gubernamental, en primera instancia. Es decir, no puede actuar de manera unilateral o con criterios propios; y en segunda instancia, se distingue por ser una función ejecutiva, que cumple normas precedentes, orientadas a la satisfacción de intereses generales y no particulares.

En cuanto a los ámbitos de acción de la administración, Carrillo Landeros concuerda en que efectivamente éstos son dos: el público y el privado. En cuanto al primero se refiere, indica que en un plano de lo general a lo particular, la Administración Pública Federal se ubica en el contexto del Estado, del Sector Público, del Gobierno y del Poder Ejecutivo. A su vez, ésta se divide en administración pública centralizada (secretarías de Estado y Procuraduría) y Parastatal (entidades descentralizadas, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos).

Por su parte, la administración privada se divide en actividades empresariales (industriales, comerciales y de servicio) y actividades no lucrativas (asociaciones voluntarias, agrupaciones solidarias y corporaciones diversas). En todas ellas, el común denominador es la realización de actividades conjuntas encaminadas al logro de un fin determinado, que puede variar según el sentido que tenga la organización.

El debate en torno a la cientificidad de la Administración no es nuevo y la problemática ha sido abordada desde diversas ópticas. Para el maestro Carrillo Landeros son tres escuelas, con distintas ópticas cada una, a través de las cuales se puede estudiar la ciencia administrativa:

- La Escuela Clásica que propone a su vez la visión *científica* o *productivista*; la *positiva* o *experimental*; la *burocrática* y la *legalista*.
- La Escuela Neoclásica que propone el estudio de la Administración desde la perspectiva de las relaciones humanas o del *conductismo*.

<sup>60</sup> Kelsen, Hans. Op. Cit., p. 333

<sup>61</sup> Bobbio Norberto. *Diccionario de Ciencia Política*. Vol I. México, Ed. S. XXI, 1994. P. 13

Anteriormente, el Departamento del Distrito Federal era considerado como parte de la Administración Pública Federal. Sin embargo, a partir de la reforma política de 1996, el gobierno del Distrito Federal dejó de ser un departamento de la Administración Pública central, para convertirse en un gobierno electo por voto universal, libre y secreto, con lo cual cambió completamente su régimen jurídico.

- La Escuela Moderna que pone el énfasis en la *Teoría de las Decisiones*, las matemáticas, la *Administración por sistemas, por proyectos, por objetivos*, la *Administración Creativa y organizacional*

Sin embargo, como lo propone el mismo autor, el carácter científico de la administración no está a discusión en tanto se trata de una disciplina que opera con los criterios de *objetividad y racionalidad*, que *sistematiza* y verifica los conocimientos inherentes a ella y que puede, por ello, prever acontecimientos dentro de su esfera de acción. Mediante la administración es posible dirigir eficazmente las acciones de los individuos hacia el logro de los fines perseguidos, y pueden establecerse "leyes generales en cuanto a las relaciones que surgen entre los humanos, cuando forman parte de una organización formalmente estructurada"<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Carrillo Landeros. Op. cit. P. 109.

#### 4. La Democracia como forma de Estado

Una vez hecho someramente el recuento histórico sobre la evolución de los conceptos de Estado y Gobierno y señaladas las distinciones pertinentes, vale decir que entre ambos existe una relación del todo a la parte y que, por ende, no puedan ser lo mismo. Así, mientras que las Formas de Estado hacen referencia a la **manera de ser esencial de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado**, las Formas de Gobierno denotan la **organización específica de los cuerpos directivos que legislan, elaboran y aplican las políticas públicas; y administran la impartición de justicia**.

De acuerdo a la corriente de los juristas existen fundamentalmente dos criterios para la clasificación de los estados:

- A) La participación del pueblo en la creación y ejecución del "orden jurídico" estatal;
- B) El grado de libertad de la sociedad políticamente organizada.

De esto se deriva que pueden existir Estados de tipo democrático y estados de tipo autocrático. Los primeros, según el jurista alemán, son aquellos en que el orden jurídico es producido por aquellos sobre quienes va a regir y supone, por lo tanto, un alto grado de participación social en la gestión de los asuntos públicos, de ahí que si no existe participación social, no existe democracia en sentido estricto. Los estados autócratas, por el contrario, se caracterizan porque "el orden estatal es creado por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos, a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora"<sup>63</sup>.

En cuanto a la libertad política en una sociedad determinada, sostiene que "políticamente es libre el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiera hacer {por lo que} la democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos..."<sup>64</sup>

Acorde a estas consideraciones, se entiende que la democracia y la autocracia son formas ideales de Estado que difícilmente se dan en su forma más pura. El esquema teórico de ellas se modifica dramáticamente cuando entra en contacto con la realidad. Por eso es más propio hablar de aproximaciones o de tendencias hacia una u otra forma de Estado y evitar las posturas maximalistas que nos llevan a esquemas del "todo o nada". Así, sería más conveniente hablar de Estados de tendencia democrática o autocrática, respectivamente.

Al respecto dice de nuevo Kelsen que "en la realidad política no hay ningún Estado que se ciña completamente a uno o a otro de estos tipos ideales. Cada Estado representa una mezcla de elementos de ambos tipos, de tal manera que algunas comunidades se acercan más al primero de estos polos y otras al segundo. Entre los dos extremos existe una multitud de etapas intermedias, la mayoría de las cuales no posee una designación

<sup>63</sup> Hans Kelsen. Op. Cit. P. 335

<sup>64</sup> Hans Kelsen. Op. Cit. P. 337



específica. De acuerdo con la terminología usual, un Estado se llama democracia, si en su organización {institucional} predomina el principio democrático, y autocracia si en su organización predomina el principio autocrático<sup>65</sup>.

Según lo dicho hasta ahora la democracia como forma de organización social se nos presenta, ante todo, como una meta en la que el factor dominante sea la organización del Estado de abajo hacia arriba y la identificación entre gobernantes y gobernados. Por eso dice Kelsen que la democracia es "una forma de Estado o de sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo"<sup>66</sup>.

Tan sólo dar cuenta de lo que sobre democracia se ha dicho desde la Antigüedad clásica requeriría de todo un tratado político, además de que no es este el espacio ni el momento para realizar dicha labor. Sin embargo, vale decir que de las tantas acepciones que se le han dado a este término, en casi todas ellas existe un común denominador y este se refiere a que la democracia, como forma de organización social, destaca por su carácter incluyente y de alta participación. En ella es tan importante la existencia de condiciones que la hagan viable, como la participación misma de quienes vivir así.

Recientemente, Juan Linz y Alfred Stepan<sup>67</sup>, destacados politólogos reconocidos por sus aportaciones a este tema señalaron que la democracia se concibe como un sistema formado por cinco espacios o "arenas interrelacionadas", que se sostienen mutuamente y en el que las debilidades y fortalezas de cada una inciden en la calidad y funcionamiento de las otras, como sistema que es. Los cinco espacios propuestos por Linz y Stepan con los que se mide la existencia y calidad de la democracia en un Estado son:

- A) El de la sociedad civil, que debe ser libre y participativa;
- B) El de la clase política, que debe poseer un cierto grado de credibilidad frente a la ciudadanía;
- C) El de la legalidad, que debe existir y funcionar como garantía de las libertades ciudadanas, individuales y colectivas;
- D) El del Gobierno, que debe abarcar una amplia gama de instituciones en donde imperen los principios de profesionalismo, eficiencia y eficacia en las tareas públicas;
- E) El de la sociedad económica, que debe proporcionar las bases materiales para que se desarrolle adecuadamente el pluralismo en la sociedad civil y en la clase política.

Como puede observarse, las modernas apreciaciones de la democracia no varían mucho de las descripciones ya clásicas desarrolladas por juristas y politólogos. Lo que sucede es que las sociedades modernas y "desarrolladas" han provocado una nueva generación de

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, 1996. Cf. en Meyer Lorenzo, *Lo que Falta por Hacer*, Reforma, junio 24 de 1999.

problemas magnificados por sus propias dimensiones y que, en mucho, se derivan de la falta de democracia integral desde un principio.

En este estudio se consideró necesario concebir a la democracia como una forma de organización social en la no sólo tiene que ver la estructuración del poder público. En este sentido, lo realmente necesario es entenderla en su acepción más amplia y aspirar a ejercitarla en todos sus niveles. Se trata, a nuestro parecer, de una forma de organización política, económica y social que exige una amplia participación en estos ámbitos. Al través de la libre expresión del pensamiento, del voto y de la militancia en los partidos políticos, en cuanto a lo político se refiere; en cuanto a lo económico, implica la distribución equitativa de la renta nacional, pero sobre todo la disposición y voluntad reales para incorporar a las mayorías al desarrollo nacional; y, en lo social, mediante un amplio acceso a los bienes y servicios sociales tales como el bienestar, la cultura, la educación, el trabajo, la seguridad social, la medicina, la recreación y otros. De no manifestarse la democracia en estos tres ámbitos lo que seguirá presentándose son híbridos en los que se combinen democracias políticas con absolutismos económicos, excluyentes y lacerantes.

Frente a la concepción jurista clásica es importante tomar en cuenta, nuevamente, el pensamiento de Norberto Bobbio en torno a la clasificación de los Estados, quien sostiene que existen dos criterios fundamentales para distinguir entre un tipo de Estado y otro: "el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad...con base en el criterio histórico, la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto, y Estado representativo"<sup>68</sup>.

El Estado representativo —el que atañe a esta investigación— tiene su origen en Inglaterra, de donde parte hacia Francia y luego hacia toda Europa tras la Revolución Francesa. Esta forma de Estado, después, es retomada e impulsada con gran vigor en Estados Unidos bajo la forma de república presidencialista después de la independencia de las trece colonias. Esta, dice Bobbio, es "la cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy"<sup>69</sup>.

Bajo esta forma de organización política, la representatividad es el elemento característico. Aquí, los soberanos ya no son ni el príncipe investido por Dios, ni el pueblo como sujeto indeterminado: sino individuos cuyo poder político está limitado por derechos individuales ampliamente reconocidos en la teoría y en la *praxis*. Las declaraciones de los derechos en Francia y en Estados Unidos constituyen el punto neurálgico a partir del cual el individuo y sus derechos serán previos al Estado y éste, a través de representantes populares, electos democráticamente, será el garante de su plena observancia.

Esta concepción de la democracia, vigente hasta nuestros días, encuentra su principal punto de apoyo a partir de la idea de que el individuo es primero que el Estado: es decir, "el individuo no es para el Estado, sino el Estado para el individuo"<sup>70</sup>. Ahora bien, es importante destacar esta concepción individualista de la democracia, ya que a partir de esta

---

<sup>68</sup> Bobbio, Op. Cit., p.158.

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Idem, p. 162.

idea adquiere fuerza el principio de representación política que es el que nos interesa. Bajo las características cuantitativas y cualitativas de las sociedades europeas del Siglo XVIII, y con más razón en las actuales, sería imposible pensar en la democracia sin el elemento de la representatividad. Este punto nos lleva a tratar enseguida una de las principales formas de gobierno que adquieren los estados democráticos modernos: La República

### 5. La República como forma de gobierno

En la clasificación tripartita de las formas de gobierno que propone Montesquieu<sup>71</sup>, la forma de gobierno republicana ya fuera en su faceta democrática o aristocrática, era propia de los pueblos antiguos. Montesquieu consideraba que la monarquía era la forma de gobierno más adecuada para los grandes estados territoriales europeos de su época; mientras que el despotismo era la forma de gobierno que más se adapta a los pueblos orientales. Así, la República la define como aquella organización en la que el pueblo, o algunas familias erigidas en cuerpo gozan en él de la potestad suprema de acuerdo con los principios que los muevan. Estos principios son: la virtud, para la república; el honor en las monarquías y el miedo en los regimenes despóticos<sup>72</sup>.

Esta concepción de la República como forma de gobierno de los pueblos antiguos se modificó a partir de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América. Preocupados por distinguir su organización política de las monarquías europeas, Jay y Madison expusieron que la democracia de los antiguos griegos era de tipo directa y que esto era posible por su dimensión territorial y poblaciones; pero en las nuevas sociedades, la democracia tendría que ser de carácter representativo. Así es como surge el vínculo, hasta hoy indisoluble, entre las repúblicas representativas y la idea de democracia

De acuerdo con Adolfo Posada, los atributos esenciales de las repúblicas modernas son: la división de poderes, la representación, la electividad, la alternabilidad y la responsabilidad de los gobernantes<sup>73</sup>. Esto es, sin estas características difícilmente podría hablarse de la existencia de un gobierno de tipo republicano. Sin embargo, vale la pena advertir que al igual que en las formas de estado, el adoptar posturas maximalistas del "todo o nada" resulta inapropiado. Mas bien diríamos que, al tratarse de formas de organización social que tienden a igualdad de derechos y la concordia entre gobernantes y gobernados, debería ubicarse mejor como un problema de grados de evolución.

Como quiera que sea, de acuerdo a la distribución del poder, desde Maquiavelo se distinguieron, básicamente, dos tipos de Constitución: Por un lado, la monarquía, que denota aquel régimen en que el poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo que lo recibe por herencia, sin responsabilidad alguna frente a sus gobernados y sin limitaciones temporales; y, por otro, la República, en donde el poder pertenece a varios individuos organizados en poderes autónomos y coordinados, electos popularmente por

<sup>71</sup> Montesquieu, "Libro Tercero, De los principios de los tres gobiernos". Op. Cit., pp. 15-23

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*, Tomo I., pp. 246-342.

\* Según Bobbio, en su sentido material, se entiende por Constitución lo mismo que forma de gobierno.

periodos determinados y, sobre todo, responsabilidades de cara a la nacion. Asi, atendiendo al criterio cuantitativo si es una minoria se habla de una aristocracia y si es una mayoria se habla de una democracia.

De aquí, se deriva lo que atinadamente sostiene Rodrigo Borja<sup>74</sup> en el sentido de que la República "es una forma de gobierno en que se ejerce el poder politico de manera limitada, responsable y alternativa. Sus gobernantes son elegidos por un amplio sector popular, mediante elecciones libres, para periodos alternados y de duración limitada. Existe en ella una clara y definida división de poderes, como medio de preservar la libertad politica y civil de los gobernados, y está regida por un estatuto juridico fundamental que circunscribe las atribuciones gubernativas y que garantiza un cúmulo de derechos inviolables a favor de las personas".

De las características mencionadas, la que importa más para el desarrollo del presente estudio es la que hace referencia a la división de poderes como elemento *sine qua non* de los gobiernos republicanos, ya sea de tipo presidencialista o parlamentario. En ellos, la autoridad pública está distribuida entre los órganos *legislativo, ejecutivo y judicial*, de modo que a cada uno de ellos corresponde el ejercicio de ciertas facultades y lo que a uno compete no puede ni debe ser ejercido por otro. En suma, la división o separación de poderes alberga un principio simple y a la vez profundo: limita las atribuciones de los órganos estatales mediante un sistema de *pesos y contrapesos* que impide los abusos de autoridad en la función gubernativa.

Un axioma domina el principio descubierto y desarrollado por Locke y Montesquieu, respectivamente: división de poderes igual a garantía de libertad de los ciudadanos frente a la acción del poder público. Es generalmente reconocido, como lo argumenta Linares Quintana<sup>75</sup>, que en la técnica de garantizar la libertad ciudadana, mediante la aplicación de restricciones al poder público, el instrumento más eficiente es el de la división de poderes. Sin embargo, hoy, la mayoría de las sociedades contemporáneas<sup>76</sup> exigen ampliar la conquista de la libertad politica a otros ámbitos del desarrollo humano.

Es por ello que el papel que desempeñen los gobiernos sigue siendo determinante. De ahí que la división de poderes no pueda circunscribirse al mero aspecto funcional. De la forma en como se entienda y lleve a cabo este principio dependerá la capacidad de actuación del gobierno frente a los complejos problemas que enfrentan las sociedades modernas. Sanchez Viamonte sostiene que lo que más caracteriza al principio de la división de poderes consiste no sólo en la división del trabajo que de él se deriva, sino que, mediante ciertos preceptos constitucionales, este sistema logra que "cada poder se mantenga estrictamente dentro de su órbita, desde la cual ejerce el control de los otros dos poderes en la medida que incumbe a su función específica, sin mengua para la coordinación y armonía que los vincula para lograr la unidad del gobierno"<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Rodrigo Borja. Op. Cit. P. 114

<sup>75</sup> Cfr. en Borja Rodrigo, op. cit., p. 120.

<sup>76</sup> Sobre todo, aquellas que ya lograron o están en proceso de consolidar sus transiciones políticas del autoritarismo a la democracia.

<sup>76</sup> Cfr. en Linares Quintana, op. cit., tomo I P. 376.

Al desarrollar su Teoría sobre las Formas de Gobierno, Bobbio propone considerar la democracia como parte de un "sistema de conceptos". Así, sostiene que hay que distinguir "...entre la democracia de los antiguos y la de los modernos: entre democracia representativa y directa; entre democracia política y social; entre democracia formal y sustancial"<sup>77</sup>. Como puede observarse, bajo esta lógica, la representatividad política es uno de los elementos que distinguen a los gobiernos democráticos pero no el único.

Ya anteriormente se dio cuenta de la importancia que en la creación y desarrollo de esta forma de gobierno tuvieron Locke y Montesquieu y sobre la estrecha relación entre la forma de gobierno republicana y los estados organizados democráticamente, en los que el principio de libertad política juega un papel preponderante. Ahora, se tratará de describir de manera general las características que distinguen a un tipo de república del otro y los elementos que las identifican.

### 5.1 Repúblicas presidencialistas y parlamentarias: características y distinciones

También en la distinción entre repúblicas presidencialistas y parlamentarias, el criterio cuantitativo ejerce un papel central. La república es de tipo presidencial si el jefe de Estado (que toma el nombre de Presidente) es el titular del Poder Ejecutivo y como tal, dirige la administración estatal con la ayuda de sus secretarios de Estado, nombrados con plena discrecionalidad, es decir, sin intervención alguna del Poder Legislativo.

Por el contrario, la república es de tipo parlamentario si el jefe de Estado (que también toma el nombre de presidente) se encuentra desvinculado de la administración pública y participa en ella sólo indirectamente, de tal manera que el superior jerárquico efectivo de la función ejecutiva es el primer ministro, o sea el presidente del órgano colegiado compuesto por los ministros de Estado, llamado consejo de ministros o gabinete, en cuyo seno se toman las decisiones administrativas más importantes. El parlamento, por su lado, además de las funciones propiamente legislativas, tiene amplias atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales. Según Adolfo Posada, los tres criterios básicos para diferenciar las repúblicas son por razón de su carácter, sus funciones y la posición del jefe del Estado, del Parlamento y del Gabinete.

Nuevamente Posada encuentra otra diferencia básica entre las repúblicas presidencial y parlamentaria y la ubica en que dentro de la primera forma de gobierno, "la reunión de los ministros no forma un nuevo órgano estatal, ni constituye un cuerpo autónomo y sustantivo reconocido constitucionalmente. Allí, el "gabinete" es sólo órgano extraoficial del Estado, que en la práctica sirve como entidad consultiva del presidente de la República. Tampoco existe primer ministro, como en el parlamentarismo, puesto que todos los ministros tienen el mismo rango de secretarios del Ejecutivo, especializados en las diversas ramas de la administración. En cambio, en el régimen parlamentario, el consejo de ministros, llamado también gabinete, es un órgano constitucional del Estado, que tiene sus propias competencias y que, juntamente con el primer ministro, constituye el órgano inmediato de la administración pública."<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Bobbio, Op. Cit., p. 190.

<sup>78</sup> Adolfo Posada, op. cit., p. 527.

Según el mismo tratadista, en los regímenes parlamentarios, la función de las cámaras es tanto *legislativa como económica, política, administrativa y judicial*, mientras que en los presidenciales es básicamente administrativa, aunque existen ciertas "zonas de encuentro" (o de desencuentro) como la elaboración anual del presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, que invade la esfera económica; la posibilidad de veto que la comparten ambos regímenes y que se inscribe en la vida interna del legislativo; y el juicio político, que penetra en el ámbito judicial\*.

En cuanto a la responsabilidad se refiere, en los sistemas presidencialistas como el norteamericano que es considerado el ejemplo más claro de esta forma de gobierno, el Presidente no es responsable de su gestión pública y administrativa más que frente a la Nación, de ahí que tengan tanta importancia hoy en día los medios de comunicación y lo que se da en llamar "la opinión pública". No sucede lo mismo en los regímenes parlamentarios, en donde la rendición de cuentas es frente al parlamento, órgano supremo de gobierno.

Si esto sucede con el Presidente, obvio es decir que en los regímenes presidencialistas puros, los secretarios de despacho no tienen la obligación de comparecer ante las cámaras y su permanencia o remoción en los cargos que detentan no depende más que de la confianza que le mantenga o no el Presidente de la República; y en el parlamentarismo sucede totalmente lo contrario.

Es importante señalar que en los regímenes presidencialistas no puede hablarse, en estricto sentido, de un gabinete ni de ministros, sino de secretarios de estado o de despacho que el Presidente escucha usualmente ante la toma de decisiones, pero no de manera obligatoria. La existencia del gabinete hace referencia a que cuando éste se reúne constituye en sí un órgano estatal de altísimo nivel y sus resoluciones tienen carácter obligatorio.

En cuanto al ámbito judicial se refiere, es preciso hacer una estimación. Ya se dijo que en las Repúblicas de tipo presidencial, el Presidente y los secretarios de Estado no dependen jerárquica ni políticamente de las cámaras. El Ejecutivo es el Supremo Poder. Sin embargo, esto no quiere decir que no tengan responsabilidad alguna ante la nación. De hecho, se supone que su responsabilidad es directamente ante ésta y no ante los representantes reunidos en el Congreso, de ahí que el informe anual que rinde el Presidente de los Estados Unidos —ejemplo clásico del régimen presidencial puro— sea un mensaje directo a la nación.

Además, en los Estados Unidos existe lo que ellos denominan como el *impeachment*, procedimiento camarál basado en que tanto el Presidente como el Vicepresidente y los funcionarios gubernamentales pueden llegar a ser destituidos de sus funciones si se les comprueba traición, cohecho u otros delitos o faltas graves. El procedimiento se origina en la Cámara de Representantes y se traslada posteriormente al Senado el cual actúa como juez

---

\* Aunque en la mayoría de las repúblicas presidencialistas el veto del presidente es de carácter suspensivo y el juicio político es prácticamente inexistente, dependiendo de los equilibrios en la composición camarál.

y debe estar presidido por el Preesidente de la Suprema Corte de Justicia, cuando se trata de juzgar al Presidente.

Algo similar sucede con el juicio político que es considerado también en Repúblicas Presidencialistas como la forma de destituir y enjuiciar, en su caso, al presidente y a altos funcionarios del Ejecutivo en caso de encontrarlos culpables de delitos graves. Sin embargo, al igual que sucede con el *impeachment* norteamericano, se trata de procedimientos extraordinarios a los que sólo se apela en casos extremos y conllevan un desgaste político extremo, cosa que no sucede en sistemas parlamentarios, en donde la destitución de altos funcionarios por perder la confianza del parlamento es práctica común.

En opinión de Jellinek<sup>79</sup>, el régimen parlamentario convierte al Poder Legislativo en el órgano supremo del Estado, porque coloca al Presidente en estricta dependencia de la mayoría de las cámaras. Dice el jurista alemán que es verdad que en este sistema el Ejecutivo puede poner a las cámaras en actividad y clausurarlas, pero también es cierto que éstas tienen un derecho propio para reunirse legalmente sin ser convocadas y que, aunque el presidente puede disolver la cámara de los diputados, para ello necesita el consentimiento del Senado.

Aunque parezca ocioso hacer estas distinciones entre una y otra forma de gobierno, se consideró necesario reparar un momento en ellas porque a partir de aquí podrá deducirse más adelante qué tipo de República exactamente es la que tenemos y a la que aspiramos. Estas confusiones se encuentran a nuestro juicio en la base de toda incertidumbre. Mientras no se defina con claridad cuál es la forma de República en que vivimos (si es que se puede hablar de que efectivamente la nuestra es una República, de acuerdo a las características señaladas): cuál es la que se apega histórica y filosóficamente al espíritu nacional; y mediante cuál se podrá aspirar a mejores estadios de desarrollo y crecimiento dadas nuestras circunstancias actuales, no podrá continuarse el avance político que nuestra sociedad demanda. Este es un aspecto ineludible, a partir del cual debe iniciarse toda discusión sobre la transformación política necesaria.

---

<sup>79</sup> Jellinek, op. cit., p. 543.

## II. EL ESTADO CONTEMPORANEO EN MEXICO

### I. Antecedentes

Los antecedentes constitucionales en México se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812, vigente en el país por dos periodos. Posteriormente, la Constitución de Apatzingán, sancionada en esa población el 22 de octubre de 1814, fue la primera ley fundamental redactada en el país, resultado del Congreso de Chilpancingo. Sin embargo, debido a la guerra de Independencia respecto de España, ésta no entro en vigor.

La inestabilidad económica, política y social que caracterizó la vida del país durante el siglo XIX, originó que México tuviera seis constituciones en ese periodo. "De ellas, tres son federalistas: la Constitución de 1824, el acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857. Las constituciones centralistas son, por su parte, la conocida con el nombre de Siete Leyes de 1836 y la llamada Bases para la Organización de la República, de 1843. De otro lado, el Estatuto del Imperio (1865) puede ser considerado, aunque no pasó de un proyecto constitucional, como la sexta constitución mexicana del siglo XIX."

La formación del Estado Mexicano es un proceso tan largo como la historia misma de la Nación. Sin embargo, de acuerdo a la definición de Estado que se adoptó desde el principio del presente estudio, no podríamos considerar al Estado Mexicano como tal, sino hasta que se sentaron las bases de nuestra vida independiente. Antes existía, efectivamente, un régimen jurídico que normaba la vida en comunidad, pero no era propio. Desde el Constituyente de Apatzingán, José María Morelos, vislumbró la estructura de una República Federal, y señaló entonces que: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas y la facultad de aplicarlas al caso particular. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercitarse ni por una sola persona ni por una sola corporación."

La idea de la soberanía nacional tiene su antecedente en el pensamiento europeo de fines del S. XVIII —cuyas expresiones políticas más claras fueron la revolución francesa y la promulgación de la Constitución norteamericana, que instauraron gobiernos republicanos y hasta entonces es cuando se puede empezar a hablar de la formación de un Estado nacional. El influjo de estas ideas fue recibido por los sectores ilustrados partidarios de la independencia nacional y la formulación local de estas ideas se hicieron manifiestas en diversos esbozos constitucionales de principios del Siglo XIX.

A nuestro juicio, el más eminente de los anticipos constitucionalistas esta en los "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos, que con gran claridad avisó el tipo de régimen que deseaban los insurgentes liberales para la incipiente nación mexicana. En

---

<sup>80</sup>"Constitucionalismo (mexicano)". *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99*. © 1993-1998.



ese llamado, se apuntaban ya los elementos fundamentales del sistema de gobierno: reconocimiento del pueblo como fuente de la soberanía; división de poderes; renovación periódica de los gobernantes e igualdad de los individuos ante la ley, todos ellos atributos de los gobiernos republicanos, como ya se explicó anteriormente.

En los "Sentimientos de la Nación", de 1813, José María Morelos apuntaba ya con meridiana claridad los rasgos fundamentales del gobierno de la inminente "América libre e independiente de España": soberanía del pueblo, representación popular, división de poderes, renovación periódica de los gobernantes, igualdad ante la ley. Aún así, todavía tendría que transcurrir una década para que esos principios fundadores se plasmaran en un documento con fuerza de ley suprema.

Los años que transcurren entre la proclama de Morelos y la promulgación de la Constitución de 1824 fueron años azarosos, incluso existió un episodio imperial de por medio. Sin embargo, esta época fue decisiva en la vida nacional, ya que en ella se afirmaron las corrientes liberales que desembocarían en el Congreso Constituyente de 1823.

Con estos textos se da nacimiento al Estado Mexicano y a la forma de gobierno que adoptaría la recién integrada nación. En dichos textos queda afirmada la corriente liberal democrática y federalista, que se prolongaría en términos ideológicos y políticos hasta la segunda mitad del siglo XIX y cuya obra cumbre es la Carta Suprema de 1857.

Los elementos constitutivos de la forma de gobierno adoptada por la Constitución del 24, se deben principalmente en sus más originales elaboraciones a las teorías políticas europeas difundidas por pensadores del siglo XVIII. Así, la idea de la soberanía del pueblo, tiene en Rousseau a su mayor exponente, mientras que la noción de división de poderes procede de John Locke y Montesquieu, en tanto que los elementos federalistas tienen en Madison, Hamilton, Jay y Paine, a sus teóricos más sólidos.

La noción de república, como una noción opuesta a la de monarquía, tomándola en su sentido literal de "cosa pública", tiene en Maquiavelo a uno de los primeros pensadores que la concibió como una forma de gobierno opuesta a la monárquica al mismo tiempo que introducía en el pensamiento político moderno la noción de Estado. Consecuentemente en el pensamiento independentista mexicano no podía ser sino la forma republicana, la más adecuada para romper y liberarse de la corona española. Además, una de las características de este tipo de institución gubernamental era la renovación periódica del jefe de estado o jefe de gobierno mediante la intervención de la voluntad popular.

La forma republicana de gobierno es entonces congruente con la idea de que la soberanía radica en el pueblo y es éste quien otorga mediante sus decisiones comiciales los poderes del Estado a los gobernantes. Además, la idea republicana representaba un rechazo total a la pretensión de turbidez y sus seguidores de instaurar en suelo mexicano un gobierno monárquico —mismo que duró poco menos de dos años.

Estos postulados, recogidos formalmente en la Carta de Apatzingán de 1814 y en la primera Constitución Federal de 1824, reconocen al pueblo como la fuente de la soberanía nacional y en ellos se sustenta la república representativa democrática y federal, como el régimen de gobierno de la nación mexicana. Pero treinta y tres años después de promulgada la Constitución de 1824, un nuevo Congreso Constituyente se reuniría para darle a la nación un orden jurídico de renovado vigor liberal que ampliaría y fortalecería las concepciones de la organización política de México.

Ese Congreso, dice el maestro Mario de la Cueva, es el choque de fuerzas y partidos políticos más grande de nuestra historia y es una de las justas parlamentarias más brillantes del siglo XIX. El resultado de la confrontación entre liberales y conservadores se resolvería con la Constitución de 1857, que en su artículo cuarenta dejaría clara la forma de organización del Estado Mexicano:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.”

El Constituyente del 57 recoge los principios de la forma de gobierno que ya se habían establecido desde la Carta de 1824; cambia la palabra “popular” por democrática y elabora de manera más amplia la noción federalista. Así, los elementos del sistema de gobierno que la primera generación de liberales le dio a la nación permanecieron prácticamente intactos, así como el principio de la soberanía, tal y como se conserva aún en el Artículo 39 de la Constitución.

Unos años apenas de aprobada la Constitución de 1857 y de su consecuente entrada en vigor, el país se volvería a desgarrar en una doble lucha: contra las fuerzas imperiales y contra los conservadores que apoyando a los invasores pretendían derrocar al gobierno liberal de Benito Juárez. Una vez restaurada la República se vivió una época de paz y estabilidad, especialmente los años del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. La llegada de Porfirio Díaz a la presidencia sería una etapa en la que el mandamiento constitucional se convirtió en gran medida en letra muerta. La república se trocaría en dictadura, la democracia sería autoocracia y el sistema federal una serie de alianzas territoriales entre los jefes políticos regionales y el dictador.

La sucesión presidencial de 1910, el triunfo de Madero y la salida de Díaz serían las causas de una Revolución que plasmó sus ideales en la Constitución de 1917. Esta Ley Fundamental sería la más elevada reivindicación de las aspiraciones populares que dieron origen a la Revolución Mexicana y, en gran medida, permanecen como el arquetipo de Nación a la que se aspira llegar. Se conservaron las garantías individuales establecidas en la Constitución liberal del 57, e incluso se enriquecieron con las denominadas “garantías sociales”.

Así, de acuerdo con la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que México es una República representativa, democrática y federal, constituida por

estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental recogidos en su artículo 40, es decir, es la reunión de 31 estados y un Distrito Federal.

El supremo poder de la federación mexicana, se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial según el artículo 49 de la Constitución. Dicha estructura implica, en consecuencia, que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitándose unos a otros de tal forma que se evite el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento y perjuicio de la colectividad.

## 2. El Estado de Partidos

Los estados políticamente democráticos de la actualidad se reconocen también como sistemas representativos<sup>7</sup>. En ellos, el elemento determinante que permite la participación social activa en los asuntos públicos son los partidos políticos. Simplemente, en la actualidad, no podría concebirse un Estado democrático sin partidos políticos. Estos juegan un papel de primera importancia en su funcionamiento y son parte de él. Estas entidades se encuentran ubicadas en la zona intermedia entre el operar concreto del gobierno y el quehacer difuso de la sociedad; corresponde a ellos organizar a las multitudes, recoger sus aspiraciones, darles forma, encausarlas, enriquecerlas y presentarlas a consideración del poder político.

Sorokin dice que por partido político "se entiende una agrupación de individuos organizada para el logro de una finalidad política que depende, en cada lugar, de las condiciones en que tal agrupación se desenvuelve, pero que por lo general se relaciona con el gobierno del Estado, con su personal, con la organización política de la población, con una serie de problemas económicos urgentes dentro de las condiciones existentes y con una amplia variedad de otros valores"<sup>81</sup>. En esta misma línea de pensamiento, el autor sostiene que lo que caracteriza y distingue a estas agrupaciones de otras, también políticas, es "una organización establecida de modo permanente, que los capacita para actuar en todos los momentos de la vida política del Estado, y una declaración de principios doctrinales a la que ajustan su acción política y de la que derivan su programa de gobierno. En esa

<sup>7</sup> La democracia admite una subdivisión: democracia directa y democracia indirecta o representativa. La primera, aunque no sería posible de realizarse más que en comunidades muy pequeñas, se llevaría a cabo cuando el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa e inmediata, sin intermediarios. Mientras que en la democracia indirecta el pueblo ejerce el poder político a través del sistema representativo. Kelsen destaca como una de las características centrales de los sistemas representativos el que la función legislativa es desarrollada por un "parlamento de elección popular, y las funciones administrativa y judicial por funcionarios que son también nombrados por elección". Asimismo, apoyándose en J. W. Garther, (*Political Science and Government* 1928, p. 317), destaca que "un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores, y son responsables ante dicho cuerpo. De acuerdo con esta definición 'no es realmente representativo un gobierno en el cual los funcionarios, ya sean legislativos, ejecutivos o judiciales, son nombrados o seleccionados por procedimientos distintos de la elección popular, o por funcionarios que, si bien electos por un cuerpo democrático constituido, de hecho no representan la voluntad de la mayoría de los electores, o no tienen una responsabilidad que el cuerpo electoral sea capaz de hacer efectiva'" (Op. Cit. P. 343-344).

<sup>81</sup> Sorokin. *Pitirim Sociedad, Cultura y Personalidad*, en Borja, Rodrigo, Op. Cit. P. 191.

declaración de principios se define la filosofía política que inspira al partido y, en concordancia con ella, las soluciones que éste propugna para los diversos problemas del Estado".<sup>82</sup>

Así, los partidos políticos no sólo son elementos del Estado, sino que son parte esencial e intrínseca de los Estados democráticos, al grado de que no podría hablarse de democracia sin partidos, ni de partidos sin democracia. Al respecto Kelsen dice: "En vista del decisivo papel que los partidos políticos desempeñan en la elección de los órganos legislativos y ejecutivo, sería incluso justificable convertirlos en órganos del Estado, mediante la reglamentación de la constitución de los mismos. Lo esencial a los estados democráticos es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos, y que a ninguno de ellos se de una posición privilegiada o se le conceda un monopolio"<sup>83</sup>.

Sin embargo, es tan importante para un estado que se dice ser democrático reglamentar la constitución y el funcionamiento de los partidos, como someterse al escrutinio de estos. En los estados de tipo democrático, los partidos ejercen importantes funciones de fiscalización y control de la función gubernamental y están obligados (social y políticamente) a tener una permanente actitud crítica sobre los actos de gobierno. Podría decirse incluso que el grado de desarrollo político de un estado determinado depende en buena medida del de sus partidos.

Es cierto que el objetivo central de los partidos políticos es la búsqueda del poder. Estos son el vehículo que las sociedades modernas han escogido para confrontar y hacer valer sus diversos ideales y proyectos de nación. No obstante, parece ser que tanto en las naciones políticamente desarrolladas como en las menos avanzadas, los partidos pasan por una severa crisis de legitimidad. En este escenario, la búsqueda del poder es un fin en sí mismo y no el medio para llevar a cabo el proyecto de mayor consenso.

Históricamente, los partidos políticos han sido un instrumento importante, si no el principal, a través de los cuales los grupos sociales, siempre en aumento, se han introducido en el sistema político y por esta vía han podido expresar de manera más o menos completa, sus reivindicaciones o necesidades, y participar de forma más o menos eficaz en las decisiones políticas.

Teóricamente, según Max Weber, los partidos son asociaciones que pueden distinguirse a partir de sus finalidades. Así, dice, hay organizaciones en las que el objetivo principal es de carácter ideal, es decir, el cumplimiento de un programa; mientras hay otras en la que los fines son de carácter personal, es decir, tendientes a obtener beneficios, poder y honor para sus líderes. Pero también hay otro tipo de partidos, según Weber, en la que se combinan ambos aspectos.

La ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. En primer lugar, destaca la de Duverger, que distingue entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el

---

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> Hans Kelsen, Op. Cit. P. 351.

sistema político; así, "...el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario"<sup>84</sup>.

Giovanni Sartori los clasifica teniendo en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Para efectos de este trabajo, la tipología de Sartori, aunque data de los años setenta, es la que más conviene por varios motivos. En primer lugar, porque hace una distinción general entre los sistemas competitivos y no competitivos atendiendo a su fuerza electoral y ese es precisamente el cambio que se pretende analizar en este trabajo.

Así, al hablar de los sistemas no competitivos y atendiendo a un criterio numérico, Sartori se refiere al caso de México (1970) y, comparándolo con Polonia, afirma que ambos encajan en lo que él denomina **Sistema de Partido Hegemónico**<sup>85</sup>. En este tipo de sistemas, apunta el politólogo, existen partidos secundarios o subordinados que, aunque no pueden ser considerados como meras fachadas, deben ser contados por separado por su carácter marginal.

Como se dijo, la distinción entre los sistemas competitivos y no competitivos lo determina la fuerza electoral y ésta a su vez se puede medir, siguiendo a Sartori, a partir del número de escaños que detente en el Poder Legislativo. Vale la pena hacer un alto en este punto para señalar que a partir de que el PRI comenzó a perder el control de las mayorías legislativas en los congresos locales y, posteriormente, en la Cámara de Diputados, el sistema de partidos mexicano salió de la clasificación de los no competitivos para ubicarse en la arena de los sistemas competitivos.

Lo que aquí se propone demostrar más adelante es que en el periodo que abarca esta investigación (1989-1997) sucedieron dos hechos de la mayor relevancia para la vida política del país: El primero es que se hizo realidad el principio de división de poderes consignado en la Constitución, primero en el plano local y luego en el federal, a partir de la conformación plural de los congresos. En segundo lugar, que tiene que ver con el sistema de partidos, es que se pasó de la categoría que Sartori denomina "hegemónico" (dentro de los "no competitivos") al "predominante" (dentro de los "competitivos"), situación que dura hasta 1997, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de este momento podría decirse, también de acuerdo con Sartori, que el sistema de partidos entre a una fase de intenso pluralismo que podría tener distintas variaciones, según el criterio que se utilice.<sup>86</sup>

Para sustentar teóricamente la afirmación anterior, basta citar la definición que Sartori propone para partido predominante, en la que dice:

Un sistema de partido predominante lo es en la medida en que, y mientras, su principal partido se ve constantemente apoyado por una mayoría ganadora (la

<sup>84</sup> Maurice Duverger, *Los partidos Políticos*, tercera edición, México, FCE, 1965, p.282

<sup>85</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 157

<sup>86</sup> Aunque este tema se abordará más adelante en el apartado "El Pluralismo en México", cabe señalar que Sartori, en el capítulo "Sistemas Competitivos" (Op. Cit., pp. 163-257), describe distintos tipos de sistemas competitivos a partir de aspectos no sólo numéricos, sino ideológicos. Es por ello que la clasificación que se escoja, dependerá del tipo de criterio que se privilegie.

mayoría absoluta de los escaños) de los votantes. De ello se sigue que un partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante. Cuando esto ocurre, o bien la pauta se restablece pronto o el sistema cambia de carácter, eso es, cesa de ser un sistema de partido predominante.<sup>87</sup>

### 3. Distribución Política del Poder

#### 3.1. Poder Legislativo

El poder legislativo lo constituyen los representantes de la ciudadanía y es el llamado a formular las leyes que rigen la República Mexicana. Según el artículo 50 de la Constitución, el poder legislativo lo forma un Congreso General que a su vez se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. Ambas cámaras tienen el mismo poder, puesto que representan al pueblo de México por igual.

La Cámara de Diputados está formada por representantes de la nación y la integran 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 200 diputados, que son elegidos según el principio de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por otra parte, el Senado se compone de cuatro miembros por cada estado y el Distrito Federal; dos de ellos son para el partido mayoritario, uno para la primera minoría; y uno más electo por el principio de representación proporcional. La cámara de senadores se renueva en su totalidad cada seis años<sup>88</sup>.

El sistema bicameral se instituyó desde 1824 y se mantuvo a lo largo de los periodos de las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, hasta la Constitución de 1857 la cual rompió con la tradición bicameral, al suprimir la Cámara de Senadores y depositar al poder legislativo en una sola Cámara. El breve interludio unicameralista duró escasamente diecisiete años, ya que en 1874 bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se volvió a instituir el bicameralismo, compuesto con una Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población del país, y una Cámara de Senadores integrada por dos representantes de cada entidad federativa, y dos miembros por la capital de la República<sup>89</sup>.

El sistema bicameral tiene una serie de ventajas, que de acuerdo al maestro Tena Ramírez son las siguientes:

**Primera.-** Al dividir al poder legislativo, lo debilita convenientemente, ya que este tiende generalmente a predominar sobre el ejecutivo: se fortalece de esta manera el equilibrio de

<sup>87</sup> Sartori, Op. Cit. p. 249.

<sup>88</sup> Art. 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>89</sup> Constitución Política Comentada. Mexico, LV Legislatura Cámara de Diputados, 1994.

los poderes, ya que dota al ejecutivo de una clara defensa frente a los amagos del otro poder.

**Segunda.-** En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora.

**Tercera.-** Una segunda Cámara representa una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas y proporciona la reflexión y el meditado análisis en la formación de las leyes.

Es importante destacar que el fortalecimiento del Poder Legislativo es respuesta de un largo proceso de luchas políticas y partidistas que pueden remontarse incluso al siglo pasado. Sin embargo, en lo que toca al ordenamiento constitucional de 1917, podría decirse que el inicio del fortalecimiento del Legislativo y del sistema de partidos lo encontramos con la adopción de la figura de "diputados de partido", con lo que se propició el acceso de diversas fuerzas políticas minoritarias a dicha cámara. A partir de entonces (1972), se destacarían los siguientes aspectos en esa línea pero persistente vía:

- Reforma al artículo 93 en 1974, para facultar a cualquiera de las Cámaras para citar además de los secretarios de estado a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal.
- La reforma política de 1977, que estableció el sistema representativo mixto y aumentó a cuatrocientos el número de miembros de la Cámara de Diputados; trescientos de ellos electos por el sistema de mayoría relativa y cien por la vía proporcional. En esta trascendental reforma, impulsada por el entonces Secretario de Gobernación, Don Jesús Reyes Heróles, se elevó a rango constitucional la figura del partido político y se le otorgaron garantías para su funcionamiento.
- Más adelante, en 1986, se conservaron las dos vías de acceso, pero se aumentó el número de diputados hasta quinientos; trescientos de ellos por mayoría y doscientos plurinominales.

A partir de entonces, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores han sido sujetas a diversas modificaciones que tiene que ver con su composición numérica, los periodos de sesiones y, sobre todo, las denominadas cláusulas de gobernabilidad<sup>1</sup>. La constante en estos cambios es, a nuestro parecer, el lento pero sostenido avance en la ruta de la equidad. Gracias a estas reformas, principalmente, hoy los partidos de oposición tienen la posibilidad de integrar un bloque partidista mayoritario.

En cuanto a las facultades del Congreso de la Unión se refiere, éstas se encuentran previstas en el artículo 73 Constitucional. Las "facultades exclusivas" de la Cámara de Diputados se establecen en el 74 y las de la Cámara de Senadores en el 76. Existen diversas clasificaciones de dichas facultades. Las más usuales las distinguen en cuatro grupos:

---

<sup>1</sup>Los especialistas denominan "cláusula de gobernabilidad" a la disposición legal que garantiza que el partido que detenta el Poder Ejecutivo tenga el número suficiente de curules para constituirse en mayoría absoluta.

**Facultades del Congreso de la Unión.** Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. En su mayoría, este tipo de facultades se encuentran previstas en el artículo 73 Constitucional.

**Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.** Se ejercitan separada pero no sucesivamente por cada una de ellas. El ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara.

**Facultades del Congreso como asamblea única.** Se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los casos previstos por la ley son la designación de Presidente de la República, cuando falta el titular. Protesta del Presidente de la República al tomar posesión y apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso y presentación del informe presidencial.

**Facultades comunes de las dos Cámaras.** Son las que sin ser exclusivas de cada Cámara se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Esta clase de facultades son puramente de carácter administrativo.<sup>5</sup>

Tena Ramírez clasifica las facultades del Congreso desde el punto de vista material, en legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

Otras clasificaciones distinguen funciones de facultades del Congreso, asignándole al Congreso o al Parlamento en un estado democrático contemporáneo las siguientes funciones:

- **Función representativa,** también conocida como función de integración pública de intereses, en el cual se establece un juego entre mayoría y minorías.
- **Función deliberativa,** implica el análisis y la discusión, así como la búsqueda de acuerdos y la expresión de los desacuerdos, sobre los temas fundamentales propios de la función legislativa y política.
- **Función Financiera,** se refiere a la parte fiscal que le corresponde al Congreso en cuanto a la autorización al gobierno en los ingresos a fijar en el presupuesto a ejercer y en la rendición de la cuenta pública derivada del gasto gubernamental.
- **Función Legislativa,** se refiere a la formación de leyes y a la creación de derecho, cuya iniciativa puede emanar de los propios integrantes del Congreso Federal, del Presidente de la República o de las legislaturas de los estados.
- **Función de Control,** se refiere a las actividades de inspección, fiscalización, revisión o examen que lleva a cabo el Congreso sobre la actividad que realiza el Ejecutivo.
- **Función de Orientación Política,** que se relaciona con el rumbo del gobierno de la República, su vinculación con el proyecto constitucional y la preservación de los grandes propósitos y metas de la nación.
- **Función Jurisdiccional,** se relaciona con la facultad del Congreso para erigirse en tribunal y conocer de las faltas o los delitos cometidos por los propios integrantes del

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1975*, México, Porrúa, 6ª. Ed., 1975.



Congreso, por el Presidente de la República y por los servidores públicos de mayor rango administrativo.<sup>90</sup>

Además de las facultades constitucionales y de las funciones políticas, antes enunciadas el Congreso dispone de medios - distintos al estricto proceso legislativo - para controlar la gestión gubernamental. Entre esos medios se pueden mencionar los siguientes:

a).- **Los informes.** La ley prevé la obligación anual del Presidente de la República de informar al Congreso sobre el estado que guarda la administración pública del país, así como la de los secretarios de despacho y jefes administrativos de dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.

b).- **Las comparecencias.** Consiste en la facultad de cualquiera de las Cámaras de citar a los titulares de las Secretarías de Estado, de los departamentos administrativos, de los organismos públicos descentralizados o de las empresas de participación estatal para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivas encomiendas.

c).- **Las investigaciones.** Esta facultad se encuentra prevista en el tercer párrafo del artículo 93 Constitucional y se relaciona con la facultad que tienen las Cámaras para integrar comisiones e investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria.

Una de las facultades sin duda más poderosas que tiene en su manos el poder legislativo, es sin duda el llamado poder de la bolsa, es decir, la aprobación de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

De acuerdo a la distribución de competencias, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 74 fracción IV, "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse, para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

Estos tres eventos legislativos revisten la mayor importancia, por su intrínseco carácter financiero y por el indudable contenido político que supone la orientación del gasto público como instrumento del Ejecutivo para cumplir con el programa de gobierno. Esta es, a nuestro parecer, la piedra angular que dominará en adelante la relación entre ambos poderes.

### 3.2. Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo federal lo ostenta un solo individuo, denominado, según el artículo 80 de la Constitución, presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por dos elementos: el titular del poder o presidente de la República y el conjunto de órganos que colaboran con él de forma subordinada y que conforman la Administración Pública

---

<sup>90</sup> Valenzuela, Berlin. *Derecho Parlamentario*. México. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Federal. El presidente de la República asume una doble función: una de orden político y otra administrativa: El carácter político del ejecutivo se refiere a que éste dispone del poder del Estado y que el ejercicio de dicho poder constituye el Gobierno; el carácter administrativo de su cargo viene dado por el hecho de constituirse como titular de la Administración Pública Federal<sup>91</sup>.

La órbita de competencia del Presidente se conforma, primordialmente, de facultades políticas, administrativas, económicas y sociales. Las facultades del Poder Ejecutivo están debidamente estipuladas en el Título III, Capítulo III de la Constitución, en donde se señalan además los términos en que se elige el Presidente, los requisitos necesarios para asumir el cargo, la no reelección presidente. También se prevén las formas para cubrir la presidencia en caso de ausencia del titular del Ejecutivo, así como sus facultades expresas.

Las facultades del Presidente de la República corren de manera paralela a las obligaciones que son inherentes a su cargo, las que en forma precisa señala el artículo 89 de la Constitución Federal. Sin embargo, no todas las facultades se encuentran en la enumeración hecha por este artículo, pues de acuerdo con la última fracción de dicho precepto, también son facultades del Ejecutivo: "todas las demás que le confiere expresamente ésta Constitución"; y en ellas quedan incluidas, por ejemplo, las facultades legislativas o de iniciativa de ley que se encuentran en el artículo 71, las de contenido económico y de planeación de los artículos 25, 26, 27 y 28; al igual que ciertas facultades de emergencia, que regula el artículo 29; así como también las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 49, entre otras.

En nuestro sistema, el Presidente goza de un poder único: facultades establecidas en la Constitución, en diversos ordenamientos legales secundarios, más aparte las inherentes al sistema mismo que lo ubican como el mayor centro de decisión del país. Desde el constituyente de 1917, bajo la premisa de que era necesario constituir un poder fuerte que contribuyera a mantener la unidad del Estado, el Ejecutivo absorbió amplias facultades que lo distinguen de los demás órganos constitucionales.

De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, "...la causa por la cual los constituyentes de Querétaro le otorgaron al Ejecutivo amplísimas facultades se debió a que éstos trabajaron inspirados en la obra de Emilio Rabasa 'La Constitución y la Dictadura', cuya tesis principal es que el régimen autocrático de Porfirio Díaz fue impuesto por el hecho inevitable y profundo del escaso desarrollo político nacional. La conclusión de Rabasa era que la Constitución de 57, al limitar las facultades del Ejecutivo, había impuesto la dictadura extra-constitucional. Dicha hipótesis también supone que los constituyentes juzgaron necesario dotar de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que templara las luchas facciosas {ya que} para una época de reconstrucción y de avance económico, podía

---

<sup>91</sup> De acuerdo al Artículo 90 de la Constitución, la Administración Pública Federal será centralizada (Secretarías y Departamentos Administrativos) y paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal, así como fideicomisos públicos) y se regirá por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

estorbar una asamblea deliberativa, y ser necesario, en cambio, un ejecutor fuerte y dinámico...".<sup>92</sup>

Pese al diseño constitucional existente, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es estrecha e interdependiente. Su actividad se aplica, en una amplia extensión, a los mismos objetivos, por lo que toda perturbación orgánica de uno de estos poderes, inevitablemente afecta al otro (característica propia de los sistemas). Muchos argumentos se han esgrimido a favor del fortalecimiento de las figuras presidenciales como mecanismo de gobernabilidad. Don Andrés Serra Rojas comenta al respecto que "...situar al Poder Ejecutivo como un débil instrumento para fortalecer la separación de poderes o para definir tipos de gobierno, no es asegurar a los otros poderes su independencia y su seguridad, sino llevarlos a su destrucción o a su ineficacia. En tiempos normales cuando los pueblos viven, no en una paz sofisticada, sino en la tranquilidad del devenir social, acumular excesivamente atribuciones al Poder Ejecutivo o restarle importancia a los otros poderes, es integrarlo a una acción personal caprichosa, que lleva necesariamente a la dictadura".<sup>93</sup>

Es conocido el hecho de que en nuestro país se abusó de este argumento. La presidencia en México es una institución que se nutre con el poder y las facultades que le otorga la ley, y otras más que por razones históricas ha adquirido más allá de las instituidas en la propia Constitución, a las cuales algunos han denominado como las "facultades metaconstitucionales".<sup>94</sup>

Llegados a este punto es preciso señalar que la adecuación de esta institución a la naciente pluralidad que hoy vive el país, deberá tener como factor clave la búsqueda de un nuevo equilibrio del poder que prevenga al sistema contra los excesos del Legislativo del siglo pasado –tal y como lo señalaba don Andrés Serra Rojas; pero también habrá que procurar queden desterrados para siempre los abusos que durante décadas se escondieron bajo el mito de la "desintegración de la Nación".

### 3.3. Poder Judicial

El Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución es el que determina la integración de este poder republicano. Según la Carta Magna, el tribunal más alto de la República Mexicana es la Suprema Corte de Justicia, compuesta por 21 miembros designados por el presidente del país con el consentimiento del Senado. El Tribunal Superior de Justicia ejerce el poder judicial en cada uno de los 31 estados de la República.

El poder judicial descansa, según la Constitución, en la Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados de circuito, en tribunales unitarios de circuito, en juzgados de distrito, en el jurado popular federal y en los tribunales del orden común de los estados, que actúan como auxiliares de los anteriores. El poder judicial es el encargado de decidir

<sup>92</sup> Cosío Villegas Daniel. *El Sistema Político Mexicano*. Páginas 22 y 23. Cuadernos de Joaquín Mortiz ; México 1972.

<sup>93</sup> Rabasa Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Prólogo de Andrés Serra Rojas. Página XXXII; Editorial Porrúa S.A. México 1990.

<sup>94</sup> Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, S.XXI, 1990.

las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Según Emilio O. Rabasa, en la versión comentada de la Constitución Mexicana, el poder Judicial Federal tiene las siguientes funciones medulares:

- Proteger los derechos del hombre
- Interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración; y
- "Servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo Federales, así como entre los poderes de la Federación y los de los estados, manteniendo la supremacía de la Constitución de la República. Por esencia es el poder facultado en última instancia para resolver los conflictos entre particulares"<sup>95</sup>

Esta último elemento —que debería caracterizar en la práctica el funcionamiento de este importante Poder de la Federación— es el que los teóricos políticos desde el siglo XVIII encontraron como el más lógico para evitar los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, materia sobre la cual se profundizará en este trabajo. Sin embargo, una vez más se observa con claridad que así como en los casos del federalismo y de la separación de poderes, los mecanismos institucionales previstos para evitar la concentración de poder en nuestro país, han sido rebasados en la práctica. Sin duda, las fórmulas existen. En la disposición y voluntad política para ponerlas en práctica es donde se ha fallado.

### 3.4. La División de Poderes

En términos formales, la división de poderes es otro de los rasgos de la forma de gobierno de la nación mexicana y su fundamento constitucional se encuentra señalado en el Artículo 49 constitucional, donde se consigna que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Esta noción, como se vio, se hace presente por primera vez en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos.

La aspiración fue retomada por la Constitución Federal de 1824 y reafirmada nuevamente en el Artículo 50 de la Carta Magna de 1857. El constituyente del 17 reprodujo la redacción de la Constitución anterior en el citado artículo 49, estableciendo la salvedad de que este poder pudiera llegar a depositarse en el Ejecutivo de la Unión, en los casos de suspensión de garantías previstos en el artículo 29.

---

<sup>95</sup> Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. P. 257. México D.F. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994.

A pesar de su raigambre constitucional, la división de poderes como el sistema federal han tenido un reconocimiento más formal que material, con excepcionales momentos de brillo en el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. En el México posrevolucionario, el predominio del Ejecutivo y la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, hicieron de aquél y de éste los pilares en los que descansaba el sistema político mexicano, al fungir el Presidente de la República como el punto más elevado del sistema político y el partido como la organización mayoritaria y prácticamente único medio eficaz para alcanzar todo tipo de cargos electorales y administrativos.

La presidencia de la República fue el centro decisivo y definitivo de todas las decisiones políticas nacionales incluyendo, desde luego, las que tenía asignadas política y jurídicamente el poder legislativo.

El funcionamiento de este sistema político *sui generis*<sup>\*</sup>, comenzó a gestarse en 1928 con una serie de reformas para favorecer al General Alvaro Obregón<sup>\*\*</sup> en sus afanes reeleccionistas. Entre estas reformas destacan:

- La ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años
- La posibilidad de la reelección presidencial para un periodo posterior, no en el inmediato pero sí sin límite alguno, (contraviniendo la disposición que restableció la reelección pero limitándola a un sólo periodo);
- Supresión del régimen municipal en el Distrito Federal
- Nombramiento de los ministros de la Suprema Corte por designación del Presidente de la República, con intervención del Senado y no de la Cámara de Diputados como lo establecía el texto original del artículo 96 Constitucional;
- Otorgamiento de facultades al Presidente de la República para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los miembros de la judicatura federal, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común.<sup>96</sup>

Este predominio del Presidente de la República sobre los otros dos poderes y el control ejercido en y a través del Partido Nacional Revolucionario (que más tarde cambió su nombre por el Partido de la Revolución Mexicana y que a su vez devino en Partido Revolucionario Institucional) produjeron un grave desequilibrio en la organización del poder, que si bien logró "estabilidad política" durante casi siete décadas, contradecía en los hechos las disposiciones constitucionales que se suponía deberían dar marco al desarrollo

<sup>\*</sup> Se le califica como *sui generis*, debido a que estrictamente no puede ser considerado un régimen de tipo autoritario, ni mucho menos totalitario; sin embargo también está lejos de poder ser reconocido como un régimen de tipo democrático "perfectible". Diversos estudiosos del tema, entre ellos el Profesor Federico Reyes Heróles, han sostenido que es precisamente este carácter excepcional el que mantiene al régimen lejos de consolidarse como uno de tipo democrático, puesto que no existe un consenso en torno al punto de partida de la *transición*, si es que se puede aplicar este concepto. Este aspecto es analizado con profundidad en el Capítulo II de este trabajo, en el diagnóstico de la situación actual.

<sup>\*\*</sup> Existe una gran cantidad de bibliografía que ilustra este periodo de la Historia de México. Uno de ellos, en el que se observa con claridad la fuerza de los caudillos revolucionarios es la magistral novela de Martín Luis Guzmán "La Sombra del Caudillo".

<sup>96</sup> Apuntes de la materia "Sistema Político Mexicano", profesora Jacqueline Peschard. FCPy S. UNAM.

político nacional. Como se apreciará más adelante, la organización gubernamental a partir de un sistema de pesos y contrapesos comenzará a funcionar en México sólo hasta que partidos distintos al gobernante empiezan a construir mayorías numéricas en el Poder Legislativo.

#### 4. Organización Territorial del Estado

El territorio, otro de los elementos esenciales del Estado, lo integra no sólo la superficie terrestre, sino también el subsuelo, los mares circundantes, la plataforma continental y la atmósfera que se encuentra sobre un país y donde ejerce su soberanía. A este respecto, en los artículos 42 y 43 de nuestra constitución se determinan las "Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional" y se hace una distinción entre las entidades de la República y lo que conforma el territorio nacional.

Los estados adoptan en México su régimen interior de la forma de gobierno republicano, representativo y popular; tienen libertad para organizar su régimen interno y no tienen más limitaciones que las de no invadir las facultades de los poderes federales. En lo que se refiere a su organización y administración internas, los estados son libres y pueden ejercer su gobierno conforme a sus propias leyes que en ninguna forma deben ser contrarias a la Constitución General de la República, sino adaptadas a los principios de la ley fundamental.

De ahí que el Derecho mexicano se divida, con relación a la organización política de México, de acuerdo con una estructura federal y local. El Derecho federal está constituido por el conjunto de leyes que rigen en toda la nación, obligan por igual a todos los ciudadanos y norman el ejercicio del poder público a nivel federal. El Derecho local rige en exclusiva dentro del territorio de cada estado de la República.

El federalismo es uno de los elementos fundamentales de la forma de gobierno que prescribe el artículo 40 de la Constitución. Es también uno de los elementos de mayor arraigo en la historia constitucional mexicana. Desde el siglo XIX, la discusión en torno al federalismo ha sido un tópico polémico que, incluso en nuestros días, aún no logra enraizarse plenamente en la vida institucional del país. En buena medida, es posible observar que gran parte del siglo pasado, transcurre como una lucha entre federalismo y centralismo, en la que la norma y la teoría establecía la adopción del primero, mientras la realidad y la práctica apoyaban al segundo.

El federalismo mexicano tiene sus antecedentes, por una parte, en las ideas de los pensadores norteamericanos que con la independencia de este país adoptaron la forma federal de gobierno y, por la otra, en las ideas de Miguel Ramos Arizpe y en la actuación de las diputaciones provinciales que concurrieron al Congreso de Cádiz (en 1812).

Más adelante, en los debates suscitados durante el Congreso de 1823 entre centralistas y federalistas, éstos últimos predominaron. Sin embargo, así como sucedió con la división de poderes, esta forma nunca tuvo vigencia, ni siquiera en aquellos primeros años de vida independiente y hoy la realidad dista mucho de un sistema de tipo federal como lo

imaginaron en el siglo pasado Ramos Arizpe, Prisciliano Sánchez, Manuel Crescencio Rejón, Francisco García o Valentin Gómez Farias.

El jurista Tena Ramírez señala que el federalismo fue una reacción contra el régimen unitario que tenía su sede visible en la ciudad de México, símbolo del absolutismo y la asfixiante centralización. En consecuencia, la corriente federalista de los futuros estados y entonces aún provincias fue una reacción al centralismo y un resultado de la Independencia, a partir de dos premisas: primero, la recuperación de la soberanía nacional frente la metrópoli y, por la otra, el establecimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz, por lo que las autoridades, jefes políticos y juntas provinciales, no debían su cargo ni a la Corona ni al centro mexicano.

Es claro que federalismo se identifica con descentralización administrativa y de gobierno y que desde los inicios, el federalismo mexicano ha contemplado como una de sus partes al municipio. Así como también es claro que esta forma de Gobierno es adoptada como un recurso político contra los abusos del poder.

El fruto de este Congreso Constituyente fue la Constitución Federal de 1857, que reafirmó la forma de gobierno prevista en la Carta de 1824 y precisó los alcances del sistema federal, al señalar que éste se compone por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida en según los principios de la Ley Fundamental.

Según Jorge Carpizo, las características básicas de esta forma de gobierno son:

- Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.
- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma de la Constitución Federal.<sup>97</sup>

Para otros tratadistas como Burgoa la autonomía de los estados en el régimen federal mexicano se extiende a las siguientes materias:

- Ambito Democrático: facultad de elegir o nombrar a sus propios órganos de gobierno.
- Ambito Constitucional: facultad de darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta.

---

<sup>97</sup> Carpizo, J. *La Constitución Mexicana*, p. 241

- **Ambito Legislativo:** poderes para expedir leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal.
- **Ambito Administrativo:** traducida en la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno.
- **Ambito Judicial:** potestad para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.



## 5. El Pluralismo en México

La búsqueda de símbolos y elementos de unidad nacional siempre ha sido una prioridad en el país. Desde el inicio de la Revolución de Independencia en 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla junto al estandarte de la Virgen de Guadalupe se convirtieron en el primer gran intento de cohesión para los mexicanos. Durante todo el Siglo XIX las tensiones entre liberales y conservadores caracterizadas por las disputas de poder siguieron siendo un fuerte obstáculo para arribar a la conformación de un proyecto común de nación, no obstante la promulgación de dos ordenamientos constitucionales (1824 y 1857).

Ya promulgada la Constitución del 57 en la que el Poder Ejecutivo quedaba prácticamente maniatado frente al Congreso unicameral, Ignacio Comonfort, en el exilio, resumía la situación del país afirmando que las tendencias del espíritu público se formularon en estas dos palabras: orden y libertad. El país, según Comonfort, "...quería orden, pero no despotismo; libertad, pero no destrucción; progreso, pero sin violencia" y para cumplir estos objetivos afirmaba que la política gubernamental "...tenía que ser reparadora de todos los infortunios pasados, conciliadora de todos los intereses presentes, y protectora de todas las esperanzas futuras".<sup>98</sup>

Esperanzas que poco a poco se cristalizaron a través de la conformación de un Estado que, hay que reconocer, no pudo deshacerse de su herencia virreinal. Según el historiador Enrique Krauze, uno de los pocos rasgos que le dan continuidad a nuestro proceso histórico está en la "la sacralidad casi prehispánica de la institución presidencial, que tan bien encarnaba Porfirio Díaz y que pasó intacta a los jerarcas de la Revolución".<sup>99</sup>

La rica tradición política de México, sobre todo de la etapa virreinal, actualizada por don Porfirio y asimilada por los generales revolucionarios conformaron la institución que durante largo tiempo proporcionó la tan anhelada paz y estabilidad necesarias para el desarrollo nacional. El Presidente de la República fue, a partir de entonces, el principal factor de unidad capaz de procesar, a través de diversos mecanismos formales e informales, la permanente diversidad política, social y cultural del pueblo mexicano. A pesar de esta rica diversidad social, con el inicio de los gobiernos revolucionarios se definió el rumbo que habría de seguir el país. Sin embargo, no podía hablarse de la existencia de un sistema político plural. A lo mucho, se contaba con un incipiente sistema de partidos, en el que las fuerzas minoritarias gravitaban en torno a un ente organizador dominante: el PRI. Ello no quiere decir que no hubiera pluralismo, sino que éste se expresaba al interior de un solo partido.

Muchos años más tendrían que pasar para que esa diversidad social y cultural comenzara a traducirse en un pluralismo, entendido éste como la representación de aquellas sociedades en las que coexisten diversas corrientes políticas y sin embargo, a pesar de las diferencias,

<sup>98</sup> La Constitución de Apatzingán, sancionada en 1814 sí contenía los elementos fundamentales y comunes a la naciente República. Sin embargo, con motivo de la guerra, la Constitución inspirada en *Los Sentimientos de la Nación*, nunca entró en vigor.

<sup>99</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1988.

<sup>99</sup> Enrique Krauze, *Biografía del Poder. Porfirio Díaz*, México, FCE, 1987.

respetan las pautas fundamentales de conducta social que determinan las leyes. Desde un punto de vista jurídico, en éstas sociedades es el *Estado de Derecho* el que garantiza la unidad de una nación, al tiempo que establece los mecanismos para resolver pacíficamente los diferendos.

Bajo la óptica de la ciencia política, el pluralismo también tiene que ver con la coexistencia de diversas organizaciones políticas en un espacio territorial determinado. Según Robert Dahl, el pluralismo democrático se refiere a la existencia de diversas organizaciones políticas relativamente autónomas en el ámbito de un Estado. Así, "...un país es una democracia pluralista si a) es una democracia en el sentido de una poliarquía [es decir, si se trata de un Estado democrático a gran escala] y b) las organizaciones importantes son relativamente autónomas. Por ende, todos los países democráticos son democracias pluralistas..."<sup>100</sup>.

Pero la existencia de organizaciones políticas con un cierto grado de autonomía política y organizacional, como podrían ser los partidos políticos, implica una serie de problemas que atañen al ámbito de la gobernabilidad. En las *democracias pluralistas* es necesario lograr, como lo sostiene Antonio Camou, una adecuada gobernabilidad que, en última instancia, "depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana"<sup>101</sup>. Pero sobre todo, diríamos, **depende de la existencia de un proyecto común de nación ampliamente avalado y respetado por quienes forman parte de ella.**

Sin embargo, para poder hablar en México de la existencia de una poliarquía, en los términos en los que la define Robert Dahl, tendrían que pasar muchos años. Aunque la Constitución de 1917 reconoce la existencia de partidos (a partir de la reforma política de 1977, en que dichas organizaciones se elevaron a rango constitucional) el sistema de partidos no podrá considerarse como tal hasta que éstos adquieren un mayor grado de "autonomía" en la forma que lo expresa este pensador\*.

El pacto político de los años veinte, que implicaba una renuncia a la tradición *caudillista* en el intento de formalizar la transmisión del poder, se volvió más tarde, en los años 30, en un pacto social con el que el gobierno mantuvo el "control" de las organizaciones sociales y a cambio ofreció estabilidad. A partir del cardenismo hubo en México una sociedad política organizada con base en mecanismos de representación al interior de un solo "partido".

En esta etapa, la hegemonía de los sectores que conformaban el partido era absoluta, y el control del gobierno sobre éstos total. A través de ellos se pretendía integrar la gran diversidad mexicana, a pesar de las manifestaciones de rechazo a esta vía política, que

<sup>100</sup> Robert, Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía v.s. Control*, México, Alianza Editorial-Conaculta, 1991, pp. 210.

<sup>101</sup> Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1ª ed., 1995, p.14

\* Robert Dahl propone abordar el problema bajo una óptica dicotómica y gradual. Es decir, la autonomía sólo se explica en función del grado de control del gobierno respecto de las organizaciones sociales y viceversa (autonomía v.s. control).

cada vez se hicieron más intensas y en ocasiones violentas. En este sentido, y siguiendo de nuevo a Dahl, podría decirse que el estado mexicano era en los hechos un estado autoritario, aunque teóricamente fuera otro el tipo de organización. Así, cabe señalar que "...la medida de la independencia permitida a los partidos y grupos de interés [entiéndase en este caso las organizaciones campesinas, obreras y populares que formaban parte del PRI] es una característica de los regimenes democráticos modernos que los distingue no sólo de los regimenes autoritarios sino de las antiguas repúblicas..."<sup>102</sup>

Sin embargo, en el plano de los resultados, pese a lo que se diga, los campesinos tuvieron tierra, tutela, reconocimiento y por lo menos una economía de subsistencia familiar; los obreros tuvieron salarios seguros, leyes favorables, sindicatos fuertes, peso político representación en los órganos legislativos y un futuro siempre promisorio respaldado en el espíritu del artículo 125 de la Constitución; a los empresarios se les reconoció como un factor determinante en el desarrollo nacional y se les permitió agruparse en torno organizaciones cupulares, que si bien nacieron con la intención de mantenerse unidos frente al gobierno, poco a poco se convirtieron en un mecanismo más de concertación de intereses de la élite.

Las clases populares urbanas tuvieron organización, gestoría, empleos y servicios públicos crecientes que estimularon su capacidad de movilidad. Así, se conformó un sector del partido que sirvió para promover a los profesionistas y, en general, a la población política de las clases medias, hacia los puestos de gobierno, lo cual convirtió a la política en el espacio de movilidad social más eficaz de la vida mexicana.

La sociedad mexicana crecía, cualitativa y cuantitativamente, y cada vez se volvió más evidente que los canales abiertos para transmitir las demandas de sociedad agraria y en su mayoría analfabeta, hacia el gobierno, ya no eran suficientes. La modernización del país iniciada en los años cuarenta dio a luz una sociedad compleja que pronto encontró estrechos los métodos que la trajeron al mundo.

Así como la época porfirista generó orden y progreso, bajo los cánones de la más estricta tradición positivista, los hijos de la modernización mexicana de mediados de siglo fueron también una nueva sociedad, una nueva mayoría social. No se trataba ya de la antigua mayoría indígena y mestiza del mundo colonial, ni la explosiva mayoría rural a que dio origen la Revolución. Tampoco se trataba ya de la mayoría espiritual del pueblo católico, ni de las mayorías populares que dieron base al pacto corporativo de los años treinta.

A mediados del siglo XX, las administraciones surgidas de la etapa posrevolucionaria ubicaron a la industrialización como el principal vehículo de crecimiento. La estrategia de desarrollo nacional tenía como principales ejes una urbanización desmedida, sin que se registrara alguna innovación en materia de política social.

Con la llegada del Presidente Adolfo Ruiz Cortines se inauguró lo que en la historia se conoce como la etapa del "Desarrollo Estabilizador". La sociedad mexicana experimentó una ligera redistribución del ingreso basada en una estrategia que privilegió la industria, el

---

<sup>102</sup> Dahl, Op. Cit., p.37.

comercio y la energía, en contraste con los gobiernos anteriores que enfocaron el desarrollo agrícola como clave del proceso de crecimiento. Las nuevas y más complejas actividades económicas, junto con la creación de instituciones sociales fundamentales, apoyaron el argumento de que mediante un mayor empleo, el problema de la pobreza disminuiría poco a poco.

Como puede observarse, en el periodo que corre de los años cuarenta a los setenta, el papel del gobierno fue fundamental en la tarea de integrar nuestra gran nación, a base de políticas orientadas a mitigar las desigualdades sociales que de manera paradójica habían provocado el movimiento revolucionario de 1910. Hablamos ya de la nueva sociedad mexicana modelada también por los medios de comunicación que la permean, orientan y condicionan. Se trata, pues, del México que se resiste a quedar encuadrado en aquella serenidad perpetua y augusta de las instituciones que le dieron origen y le permitieron madurar.

En las últimas dos décadas, el escenario de la lucha político-electoral en el país cambió de forma drástica. En cuanto al sistema de partidos, como ya se ha apuntado, los cambios podrían sintetizarse en el paso de un sistema de partido hegemónico uno de partido predominante y, de ahí, al pluralismo con posibilidades reales de alternancia en el poder<sup>103</sup>.

Sin embargo, aún resulta difícil sostener que la autonomía de los partidos, y por ende, la democracia pluralista en México estén consolidadas. Juan J. Linz y Alfred Stepan sostuvieron teóricamente hace unos años que un régimen democrático se consolida, en cuanto a las actitudes se refiere, cuando una fuerte mayoría de opinión pública, aun en el seno de graves problemas económicos y de una gran insatisfacción con los funcionarios públicos, sigue creyendo que las instituciones y los procedimientos democráticos son la manera más adecuada de gobernar la vida colectiva; y cuando el apoyo de alternativas que se oponen al sistema, es bastante pequeño o aislado de las fuerzas que abogan en pro de la democracia<sup>3</sup>.

De cualquier forma, en una definición de democracia más sustantiva y menos enfocada a las cuestiones electorales es fácil observar que aún falta mucho camino por recorrer en materia de justicia. Con esto nos referimos a que aún no existen mecanismos ágiles, sistemáticos y eficaces mediante los cuales se combata la impunidad y los gobernantes puedan ser citados a rendir cuentas de sus acciones. Los avances que traerá en esta materia el equilibrio de poderes incidirán positivamente en el desarrollo de la democracia.

En esta misma línea argumental, es preciso añadir al menos dos importantes advertencias. Primero, cuando se habla de que una democracia consolidada no se excluye la posibilidad de que en el futuro pueda fracasar. No obstante, Juan Linz en *The break down of democratic regimes* señala que semejante fracaso podría deberse no a debilidades o problemas característicos del proceso histórico de la consolidación democrática, sino a

---

<sup>103</sup> Las herramientas teóricas que proporcionan Sartori y Dahl son fundamentales para comprender este tránsito.

<sup>3</sup> Linz J. Juan y Alfred Stepan, *Toward Consolidated Democracies*. Journal of Democracy, abril, 1996.

una nueva dinámica en la que el régimen democrático no puede resolver un conjunto de problemas.

La segunda advertencia que hace el autor es que no se puede sugerir que sólo exista un tipo de democracia consolidada, sino que existe una variedad de democracias consolidadas que tienden a mejorar su calidad al elevar el nivel económico mínimo de los ciudadanos y al intensificar la participación popular en la vida política y social del país. Como puede observarse, las amplias disertaciones teóricas en torno a las transiciones democráticas y consolidación de democracias no han podido llegar aún a una caracterización general que defina las condiciones mínimas de un proceso de esta naturaleza. Mas bien, es preciso recurrir al análisis de cada caso en particular y evitar, en la medida de lo posible, las caracterizaciones generales que pretenden clasificar los cambios políticos de una nación.

Al hablar del proceso de toma de decisiones, Robert Dahl sostiene que la democracia, considerada desde el plano ideal o como sistema teórico, debe satisfacer al menos cinco criterios: 1. Igualdad en la votación; 2. Participación efectiva; 3. Comprensión ilustrada; 4. Control final sobre el programa; 5. Inclusión. Mas adelante, al hablar de las democracias a gran escala o *poliarquias* sostiene que hay una serie de prácticas institucionalizadas que, en conjunto, distinguen a las democracias modernas de todos los demás regímenes y éstas son:

a) El control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en funcionarios electos; b) los funcionarios son electos en elecciones limpias y periódicas; c) prácticamente todos los ciudadanos tienen derecho a votar; d) prácticamente todos los ciudadanos tienen derecho a ser votados; e) los ciudadanos tienen garantizado el derecho a la libre expresión; f) está garantizado y legislado el derecho a la información; g) existe y está garantizada la libertad de asociación para la consecución de estos fines en partidos o grupos de interés relativamente independientes.<sup>104</sup>

Sin embargo, a pesar de la claridad del planteamiento de Dahl, uno de los grandes debates que divide a los estudiosos y a los partidos es la ubicación del momento histórico en el que se inicia la "transición". Si se atiende a las causas sociales y políticas que erosionaron la base de legitimidad del régimen, un buen punto de partida para el análisis podría ser el movimiento estudiantil de 1968 y la represión de la que fue objeto; si se privilegian los factores de tipo económico como causantes del desánimo popular y extinción de expectativas, la crisis económica derivada de la caída drástica en los precios del petróleo a mediados del sexenio de López Portillo podría ser otro punto de arranque, sin demeritar los efectos económicos que el movimiento del 68 tuvo.

El periodo de crisis políticas y económicas sucesivas al término de la era del "desarrollo estabilizador" fue resultante, entre otras cosas, de una concepción acritica en el estilo de gobernar. Y la razón era clara: el "Milagro Mexicano" había provocado una ceguera en la clase gobernante, que impedía adoptar soluciones democráticas a la definición del rumbo

---

<sup>104</sup> Dahl, Op. Cit., p.21.

del país. Así, poco a poco fue gestándose una clara ruptura de la capacidad de conciliación del Estado y del procesamiento de conflictos y demandas, bajo un esquema de análisis sistémico<sup>105</sup>.

En efecto, como lo afirma Soledad Loeza, "la nueva cronología de la democracia mexicana realiza un brinco espectacular de 1968 a 1988."<sup>106</sup> Si bien el movimiento estudiantil es una fecha decisiva para entender la historia política reciente, determinar el "año cero" de la democracia en México y revisar lo que ha ocurrido en el país desde entonces, "también hay que hablar de lo que siguió después, de las responsabilidades disimuladas, de los minutos de silencio, de la retórica disimulada, los excesos presidencialistas, las negociaciones extrainstitucionales y oscuras, la corrupción, el exterminio del movimiento guerrillero, los fraudes electorales, los déficit fiscales o la deuda externa y la impunidad"<sup>107</sup>.

Todas estas crisis, asimismo, contienen un profundo trasfondo social y derivan de fuertes desajustes en las variables económicas. Pero el problema no es consecuencia exclusiva de causas internas, sería demasiado pretencioso sostenerlo así. A principios de la década de los setenta y hasta finales de los ochenta el crecimiento del PIB en toda América Latina se estancó. La mayor parte de la gente perdió poder adquisitivo y la producción en las distintas regiones del Tercer Mundo cayó durante ese lapso estrepitosamente<sup>108</sup>.

Nadie dudaba que en estas zonas del mundo la década de los ochenta fuese un periodo de grave depresión, incluso para diversos analistas de la economía es apropiada la comparación de la crisis en los años ochenta con la Gran Depresión de cinco décadas atrás. Este fenómeno económico que se entrelaza con los problemas políticos de las naciones en desarrollo, alcanzó también a las zonas más desarrolladas del mundo. La reaparición de indigentes en las principales metrópolis comenzó a formar parte del paisaje cotidiano de la nueva era. México no fue la excepción.

Sin embargo, hay que reconocer que también esta época de desajustes económicos y crisis políticas provocó una mayor concientización en las regiones afectadas en donde comenzó a permean la idea de que los avances realizados no habían dado respuesta al balance entre la eficiencia económica y la social. Cada vez más se hizo evidente la falta de un Estado eficaz, con instituciones capaces de diseñar y aplicar políticas sociales que garantizaran una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico y que a la vez proporcionaran funcionales redes de seguridad social para los sectores de la población más afectados por las secuelas de una competencia feroz inducida por el mercado. Todos éstos son elementos que nutrieron durante años la lucha electoral opositora y que sumados a las reformas electorales que el gobierno tuvo que aplicar para mantener la gobernabilidad, hicieron posible la participación cada vez más amplia de la oposición en el Poder Legislativo.

<sup>105</sup> Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires, Arg. Amorrortu Editores. 1976.

<sup>106</sup> Loeza, Soledad. *Desmemoria Mexicana*. Nexos, enero de 1998.

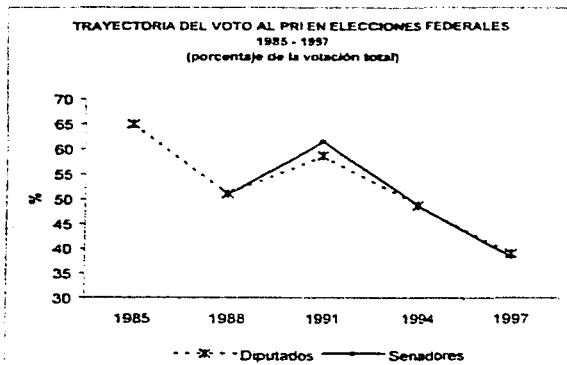
<sup>107</sup> *Idem*.

<sup>108</sup> *World Economic Survey*; 1989, pp.8 y 26.

No obstante, en torno a este breve panorama subsiste una pregunta determinante que ocupa hoy en día a políticos y politólogos ¿Cómo llevar a fondo la democratización del régimen, sin poner en riesgo el proyecto económico y la seguridad social, con las graves diferencias que caracterizan sistemas como el nuestro?

Desde que el país entró en este largo proceso de profundas recesiones y crisis periódicas, las decisiones económicas para enfrentar el asunto no han variado mucho: severos ajustes a las variables macroeconómicas con el subsecuente deterioro de la economía popular. Ante la amenaza económica que entrañaba la recesión mundial en el inicio de los ochenta, el país no tenía otra opción que ingresar en los grandes cauces de la globalización mundial y cambiar por completo sus antiguas estrategias económicas, y tomar muy en serio que México no podría seguir desarrollándose sin diversificar su economía. De esta forma, el proyecto de la globalización con el gran paradigma de las economías de mercado se volvió proyecto de gobierno, y junto con éste —casual o causalmente, según se quiera ver— el partido en el gobierno comenzó a perder importantes espacios de representación política y de gobierno. Bajo esta lógica, no podrían ignorarse las repercusiones del proyecto económico en el comportamiento electoral del periodo que abarca la presente investigación.

Gráfica 1



Proteccionismo y sustitución de importaciones, base del otrora nacionalismo económico dejaron de coincidir con las urgencias de los tiempos de la globalización. Fue entonces cuando se tuvo que comenzar a hacer a un lado, hasta donde fuera posible, las viejas tradiciones políticas, llevando al cabo nuevas estrategias que permitieran al país salir adelante. El ingreso de México a esta nueva corriente internacional estuvo marcado, a su vez, por un hecho anterior que produjo, de inmediato, profundos cambios en la vida social y política del país.

La Reforma Política de 1977-79, clave en la ampliación de la legitimidad de la administración lopezportillista, amplió los márgenes de acción del gobierno y pretendió legitimar las traumáticas decisiones que comenzarían a tomarse en adelante. Esta reforma incorporó y legitimó a las fuerzas disidentes que se formaron desde el inicio de la Guerra Fría<sup>109</sup>. La sociedad se pluralizó y un nuevo sistema de partidos comenzó a gestarse, no obstante debe señalarse la existencia de importantes fuerzas políticas desde mucho tiempo atrás. De esta manera, nuevas opciones políticas atrajeron a los ciudadanos y las viejas estructuras corporativas iniciaron un proceso de profunda transformación.

Durante la primera etapa del período de reajustes económicos impuestos por los gobiernos neoliberales, la variable determinante en el proceso político fue la incorporación de nuevas fuerzas al entramado institucional. Los espacios tanto en el Congreso de la Unión como en las Legislaturas locales, comenzaron a abrirse a otros partidos con el fin de mitigar las demandas derivadas del reajuste. A partir de entonces, se fincaron las nuevas bases para legitimar la hegemonía del PRI sobre el supuesto de que al incorporar a las fuerzas disidentes u opositoras al sistema, se prolongaría la vida del mismo. Fue entonces cuando se promulgó también la ley de Amnistía que desarticuló los movimientos subversivos, sin que ello significara la transformación democrática del sistema.

En esta primera etapa de modificaciones al sistema político, el régimen se liberalizó —más no se democratizó. El gran logro de esta reforma fue haber abierto un cauce y un espacio de expresión más amplio a la pluralidad política que ya existía en el país desde hacía mucho tiempo, pero que estaba, de alguna manera, cerrada o sin reconocimiento oficial. Así, ante la liberalización del régimen, la representación se amplió, pero ahí se detuvo. Se admitió la diversidad de voces a la que suponía ser hegemónica, pero este proceso se detuvo en la exclusiva apertura de espacios a la pluralidad, posponiendo la posibilidad de la alternancia.

La década de los ochenta, en México, es un período en el que diversas expresiones políticas de la sociedad realizaron enormes esfuerzos por conquistar una etapa diferente en la vida política y lograr que fuese posible la alternancia entre los partidos en el ejercicio del poder público, sobre todo, a nivel estatal y municipal, en un principio.

Las jornadas electorales en el norte del país entre 1980 y 1986, demostraron el naciente espíritu que impulsaría las luchas políticas en adelante, para lograr que la alternancia se hiciera realidad. Estas luchas políticas y electorales encontraron en la elección presidencial de 1988 un nuevo horizonte. La celebre "Caída del Sistema" (que aunque hacía referencia a la serie de problemas "técnicos" originados en el cómputo de votos, más bien fue entendida como una frase descriptiva de la situación general), desgastó las estructuras del régimen, polarizó a la sociedad y a los partidos frente al gobierno y marcó el inicio de una nueva era de cambios que aún no acaban.

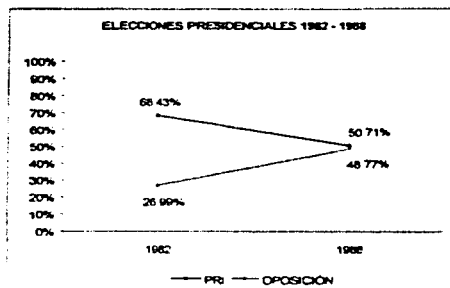
---

<sup>109</sup> El Partido Comunista fue reconocido como tal desde entonces.



ELECCIONES PRESIDENCIALES		
	1982	1988
EMPADRONADOS	31,526,386	38,074,926
TOTAL DE VOTOS	23,589,086	19,106,176
ABSTENCIÓN	7,937,300	18,968,750
PRI	16,141,454	9,687,926
OPOSICIÓN	6,365,542	9,318,111
NO REGISTRADOS	28,474	100,139
ANULADOS	1,053,616	Se ignora

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *La Transición Inconclusa*, Treinta años de elecciones en México, Cd. México, Centro de Estudios Sociológicos, 1997.



A partir de éste año, México se montó en la "Tercera Ola" de democratización del mundo como lo señala Samuel Huntington<sup>110</sup>, en donde se dan nuevas fórmulas, búsquedas y encuentros entre las fuerzas políticas. Sin embargo, es preciso destacar que no todas las fuerzas participaron en este diálogo para encontrar nuevos caminos en la democratización del país. Las razones, aunque variadas, resultan evidentes: ante un inminente avance electoral fortalecido por la pérdida de votos del partido mayoritario, qué necesidad había de sentarse a negociar y ser partícipes de la lógica liberalizadora y legitimadora que hasta el momento imperaba.

Así transcurrieron los últimos años de la década de los ochenta. Para el grupo gobernante, la "modernización" implicaba un conjunto de decisiones tomadas desde arriba, aunque a costa de ello fuera necesario ceder cada vez más espacios de participación: sin embargo, los problemas comenzaron a salirse de control y el extraordinario suceso de la oposición cardenista puso en crisis al gobierno. La estrategia económica parecía casi perfecta y casi nadie esperaba que de pronto pudiera surgir un frente de resistencia con una base tan amplia.

<sup>110</sup> Huntington, Samuel P., *The Third Wave Democratization in the Late Twenty Century*, Normal Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991, pp.16-18.

El año de 1977 es una fecha en que lejos de iniciarse una democratización en sentido amplio, genera la organización política e institucional que aún no termina de configurarse<sup>111</sup>. El andamiaje legal de la reforma política no se agotó de ninguna manera en las Reformas Constitucionales que entraron en vigor el 7 de diciembre de 1977. -Ahi comenzó un largo proceso de cambios políticos que responde a las distintas lógicas gubernamentales y a las necesidades propias de cada momento.

De acuerdo con esta lógica, es evidente que no podríamos ubicar un punto de arribo claro e inobjetable, sino hasta que la presidencia de la República -principal centro de decisiones en un régimen presidencialista- recayera en un partido político distinto al PRI. Se dice, no sin claros afanes partidistas, que la democracia sólo es viable en la medida en que haya una cabal alternancia del poder, como si esto fuese un problema de voluntad, sin tomar en cuenta que la democracia descansa en el sufragio el cual determina quien gobierna y cuando deja de gobernar.

Así, la liberalización del sistema comienza con el acceso libre a la participación político -electoral a fuerzas distintas al PRJ y cuando el presidente renuncia a ser "el gran elector". Esta renuncia al "control" implicó una nueva concepción del poder y generó una serie de riesgos no sólo en términos de competencia política (que son precisamente los riesgos que caracterizan a una democracia), sino en términos de gobernabilidad. Según este teórico, "...en los grandes sistemas políticos, las organizaciones independientes contribuyen a impedir la dominación y a crear un control mutuo"<sup>111</sup>. Definitivamente, esa idea de "controles mutuos" era totalmente ajena a la concepción de gobernabilidad que imperó durante casi 70 años.

La apertura originada a raíz de la primer Reforma Política profunda en 1977 formalizó la participación política de actores que, aunque ya existían, se mantenían en la clandestinidad. Mediante la incorporación de las fuerzas disidentes al sistema de partidos, éstas quedaron sujetas a las reglas escritas y no escritas que durante dos décadas mantuvieron al país en condiciones de gobernabilidad.

Si bien es cierto que sería una exageración afirmar que las modificaciones institucionales en la organización electoral fueron la principal causa de la caída en la votación del PRI durante ese periodo, sí constituyen una variable determinante. La reforma electoral previa a los comicios federales de 1991 modificó el entramado jurídico e institucional del sistema político.

Se expidió la nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990. Con esta reforma, además de la creación del IFE, como organismo desconcentrado, se creó un

---

<sup>111</sup> Si bien el organismo encargado de la organización y conducción de los procesos electorales parece haber adquirido ya su estatus jurídico definitivo (sin excluir la posibilidad de ajustes internos), resulta muy difícil aceptar que la reforma de 1996 tenga el carácter de definitividad que se le pretende dar. Modificaciones pendientes a la ley, y que seguramente se darán más adelante, principalmente en términos de equidad en las contiendas; ajustes al sistema de representatividad; y, sobre todo la experiencia de la alternancia política en el primer nivel de gobierno, sin duda modificarán la fisonomía actual del sistema electoral.

<sup>111</sup> Dahl, Op. Cit., 40.

nuevo registro de electores: se introdujo el sistema profesional electoral y se fortaleció la independencia del Tribunal Federal Electoral, entre otros muchos cambios. Se hablaba entonces de un nuevo sistema electoral<sup>112</sup> y sin embargo, aunque hubo cambios importantes en aras de lograr la legitimidad nacional e internacional del gobierno recién electo, todavía se harían nuevas y más profundas transformaciones, a medida que las presiones de la oposición crecían<sup>113</sup>.

Más adelante, en 1993, se efectuó otra reforma mediante la cual se equilibró la composición del Consejo General del IFE para quedar integrado con seis consejeros ciudadanos electos por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, dos consejeros del Senado, dos de la Cámara de Diputados y un Presidente que todavía era el Secretario de Gobernación. La designación del Director del IFE y del Fiscal para delitos electorales siguió en manos del poder Ejecutivo. No obstante, se facultó a los órganos de dicho instituto para declarar la validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

La posterior reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital. Las presiones continuaban y se llegó incluso a modificar la estructura misma del senado, en lo que muchos consideraron que fue una acción más para aumentar las "cuotas" de los partidos de oposición ante los órganos de representación nacional, continuando en la misma lógica implacable de las reformas de las décadas de los 60 y 70s.

En 1996 se realizó una de las más ambiciosas reformas constitucionales en materia electoral, cuyos efectos incidieron de manera determinante en la conformación del nuevo equilibrio en la Cámara de Diputados y en la relación entre este Poder y el Ejecutivo Federal.<sup>114</sup> Entre los cambios más importantes al sistema electoral, destacan los siguientes:

- La asignación de curules de representación proporcional tiene dos límites:
  - a) Ningún partido podrá obtener más de 300 escaños por ambos principios.
  - b) Ningún partido puede tener un número de curules que superen, en ocho puntos porcentuales, al porcentaje de votos recibidos a nivel nacional, excepto cuando esta disparidad se derive de triunfos distritales.
- Se ubicó el límite de la sobrerrepresentación en ocho puntos porcentuales entre el porcentaje de votos obtenidos y la proporción de curules. El partido mayoritario determina el número de curules a distribuir para los partidos minoritarios.

<sup>112</sup> Núñez Jiménez Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, FCE, 1991.

<sup>113</sup> Un minucioso e interesante estudio sobre esta etapa de reformas y elecciones se encuentra en Molinar Horcasitas, Juan *El tiempo de la legitimidad, Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993, pp. 265

<sup>114</sup> Becerra, Ricardo, *et al.*, *op. cit.*

- Para el partido mayoritario, mientras más grande sea su porcentaje de votos, respecto de la proporción de triunfos distritales, mayor será el número de curules de representación proporcional.
- El principio de sobrerepresentación favorece al partido mayoritario. Para los partidos minoritarios, los beneficios de la representación proporcional aumentan, conforme mayor sea su porción de triunfos distritales, respecto al porcentaje de votación obtenida.
- Para acceder a la distribución de escaños de representación proporcional, es necesario obtener un mínimo del dos % de la votación nacional.
- De acuerdo con la Ley, existen dos fórmulas de asignación de curules de representación proporcional para la Cámara de Diputados:
  - a) Cociente Natural.- Resulta de dividir la Votación Nacional Emitida, entre los 200 diputados de representación proporcional.
  - b) Resto Mayor de Votos.- Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules, mediante el cociente natural. El Resto Mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.
- Para que cualquier partido pueda obtener la mayoría en la Cámara de Diputados, es necesaria la siguiente combinación:
  - a) Un mínimo de 167 curules obtenidas por votación directa.
  - b) Un mínimo de 42.2 % del total de la votación nacional.
- Es posible para cualquier partido obtener más de 167 escaños uninominales de los 300 existentes, sin que esto implique que gane la mayoría de 251 curules. Este sería el caso del partido que ganara en gran número de distritos por un corto margen y perdiera contundentemente en los demás. Por ello, para obtener una mayoría, el factor crítico consiste en obtener un mínimo del 42.2 % de la votación nacional.

Al respecto, cabe mencionar que en un principio, "la cláusula de gobernabilidad" favoreció al PRI, partido que en 1991, con el 50% de los votos llegó a tener 60% de los escaños. Sin embargo, las nuevas condiciones de competencia han hecho pensar a algunos analistas en la posibilidad no sólo de desaparecerla del ordenamiento electoral, sino incluso, modificar los mecanismos de representación. En este sentido, existen al menos dos propuestas:

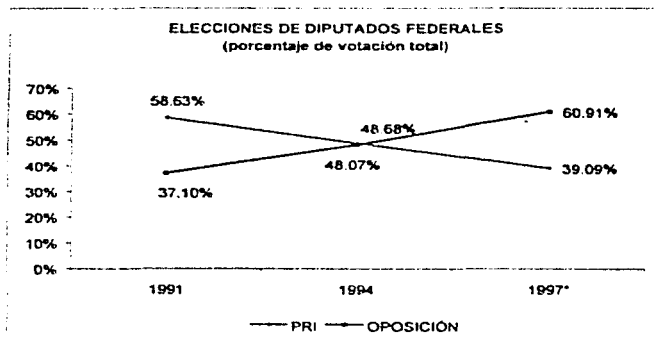
Buscar nuevas fórmulas para acercar el reparto de escaños a una proporcionalidad estricta, reduciendo la sobrerepresentación<sup>115</sup>; o, eliminar incluso el principio de representación proporcional, que durante mucho tiempo sirvió para incentivar a los partidos de "oposición" que hoy son verdaderas alternativas de gobierno<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso, en el Cambio Político de México*. UNAM, México, D.F. 1995 p. 165-174.

<sup>116</sup> Desde que se realizó la consulta pública para la reforma electoral de 1989, así como durante las negociaciones de la Reforma Electoral de 1996, uno de los sectores más conservadores del PRI (senadores, principalmente) han propuesto eliminar el principio de representación proporcional y que exclusivamente se

En cuanto a la autoridad electoral, la llamada reforma "definitiva" abrió paso al esquema de "organismo autónomo" y el Consejo General del IFE quedó integrado por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, todos ellos con derecho a voto. El poder legislativo y los partidos políticos mantuvieron su representación en este órgano, pero perdieron el derecho a voto. El Presidente de dicho consejo dejó de ser el Secretario de Gobernación y, en general, el organismo obtuvo la tan anhelada autonomía política respecto del Ejecutivo Federal. Los resultados electorales de las elecciones de este periodo de reformas hablan por sí solos.

Gráfica 3



\* Los datos de este año no contemplan el porcentaje de votos nulos y de candidatos no registrados.

La última generación de reformas políticas (1993-1996) representaron un importante avance en la consolidación de la democracia pluralista de México, toda vez que a partir de estos cambios legales fue posible instituir organizaciones más autónomas, en los términos que lo define Dahl. Los partidos políticos, los organismos electorales y, en última

consignaran los triunfos de mayoría. Hasta el momento, la propuesta no ha prosperado ya que se identifica como un retroceso en la consolidación del sistema pluripartidista. Las principales críticas a esta iniciativa coinciden en señalar que una modificación en este sentido, conduciría inexorablemente a un bipartidismo como el de los Estados Unidos, en el que tenderían a desaparecer las fuerzas minoritarias.

\* Aunque en los textos clásicos de derecho administrativo no se hace referencia a esta categoría dentro de la Administración Pública, se entiende que la "autonomía" al igual que la descentralización otorga a la entidad pública un ordenamiento jurídico y patrimonio propios, sin embargo su connotación es mucho más política que administrativa. Además de la Universidad Nacional, los ejemplos más relevantes son el del Banco de México y el del IFE, sin ignorar que uno de aspectos clave que hasta la fecha impiden la continuación del diálogo para la paz en el estado de Chiapas, es precisamente el referente a la "autonomía" de las comunidades indígenas. Este concepto resulta básico para comprender el sentido y dirección de la reforma político-administrativa de esta década en nuestro país.

instancia, la autonomía del Poder Legislativo son, en gran medida, producto de estos cambios. Con estos avances se sentaron también las bases para cambiar la idea de control político.

Gracias al creciente interés y participación ciudadana en los asuntos públicos; a la sostenida lucha de los partidos de oposición por abrir nuevos espacios de acción y también, porque no decirlo, a la capacidad del PRI y del gobierno de reconocer y ponerse a la altura de la cambiante realidad mexicana, hoy, la pluralidad política comienza a arraigarse dándole nuevos rasgos al otrora sistema del partido hegemónico.

Bajo estas condiciones, la gobernabilidad y la integración de nuestra diversidad ya no pueden ser logradas a través del control jerárquico del gobierno sobre los procesos políticos, sino a partir de la idea del "control mutuo" entre organizaciones y poderes autónomos<sup>117</sup>. Conceptos de esta naturaleza, que durante mucho tiempo se mantuvieron estáticos, son sustituidos en la práctica por otros que reproducen, o al menos intentan orientar, el rumbo político de la Nación. En este contexto, la gobernabilidad es democrática, y ésta debe ser entendida como la capacidad de los diversos actores políticos para reconocer y respetar el Estado de Derecho, por encima de sus diferencias e intereses particulares<sup>118</sup>.

Concretar y utilizar a plenitud los instrumentos de la vida democrática dentro de un sistema plural significa dialogar, pero tratando de arribar a acuerdos; comprometer, pero también asumir y cumplir los compromisos, con el ánimo de no frenar el proceso evolutivo de la sociedad. Pero cabe preguntarnos, hacia dónde nos conducirá este incesante proceso que en ocasiones parece renegar de todo aquello que le dio origen al Estado Mexicano.

#### ANTECEDENTES ESTADISTICOS DE LA PRIMERA LEGISLATURA FEDERAL SIN MAYORIA

El análisis de estadísticas, encuestas y otros indicadores relativos a los procesos electorales locales de los últimos tres años, permiten comprender con claridad lo ocurrido en las elecciones federales de 1997, en las que el PRI, siendo el partido gobernante, perdió la mayoría legislativa.

Como se apunta, un indicador importante para efectos del presente estudio son los comicios locales que se han realizado de noviembre de 1994 a marzo de 1997. Los datos observados son los siguientes: en dicho periodo hubo 19 millones 383 mil 466 votos emitidos, de los cuales fueron válidos 17 millones 934 mil 597; donde el 34.37% correspondieron al PAN, 46.32% fueron para el PRI, el 16.83% fue obtenido por el PRD y el PT obtuvo el 2.48%<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> Dahl, "Para el control mutuo", Op. Cit., pp.40-47.

<sup>118</sup> Coadyuvan a la comprensión de este concepto las apreciaciones de Enrique González Pedrero en "Variaciones sobre el tema Gobernabilidad y Democracia", *Reflexiones al futuro*, México, CNCP y AP, 1994, pp.119-132.

<sup>119</sup> Secretaría de Gobernación, 1997.

Cabe destacar que el análisis estadístico no permitió observar el impresionante repunte del PRD en las elecciones federales, a través del cual logró incluso desplazar al PAN de su carácter de segunda fuerza electoral representada en la Cámara de Diputados. Aunque el evento es demasiado cercano como para realizar un análisis cualitativo más detallado, es importante destacar el efecto que tuvo en estos resultados la abrumadora votación recibida por este partido en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

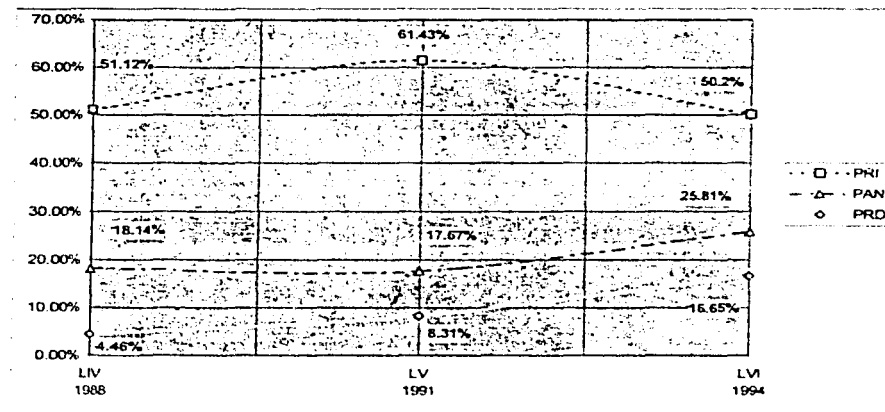
A continuación se consignan los resultados de las últimas tres elecciones federales y la subsecuente integración de las legislaturas federales (únicamente Cámara de Diputados).

**A). Votación Nacional Emitida de Diputados Federales (1988, 1991 y 1994)**

AÑO		PRI	PAN	PRD	PT	OTROS	VOTOS VALIDOS	LISTA NOMINAL
1988	ABS <sub>1</sub>	9,116,843	3,235,221	794,633	0	4,687,520	17,834,217	38,074,926
	REL <sub>2</sub>	51.12%	18.14%	4%		26.28%	100%	
1991	ABS <sub>1</sub>	14,051,349	4,042,316	1,900,750	258,595	2,605,525	22,872,432	37,718,163
	REL <sub>2</sub>	61.43%	17.67%	8%	1.13%	11.39%	100%	
1994	ABS <sub>1</sub>	16,851,082	8,664,384	5,590,391	896,426	1,515,918	33,565,900	45,729,053
	REL <sub>2</sub>	50.20%	25.81%	17%	2.67%	4.52%	100%	
PROMEDIO	ABS <sub>1</sub>	13,339,758	5,313,974	2,761,925	385,007	2,936,321	24,757,516	49,494,501
	REL <sub>2</sub>	54.25%	20.54%	10.98%	1.27%	14.06%	100%	



**B). Trayectoria electoral de los partidos en las últimas tres elecciones federales, previas a la instalación del primer *gobierno dividido* a nivel federal**



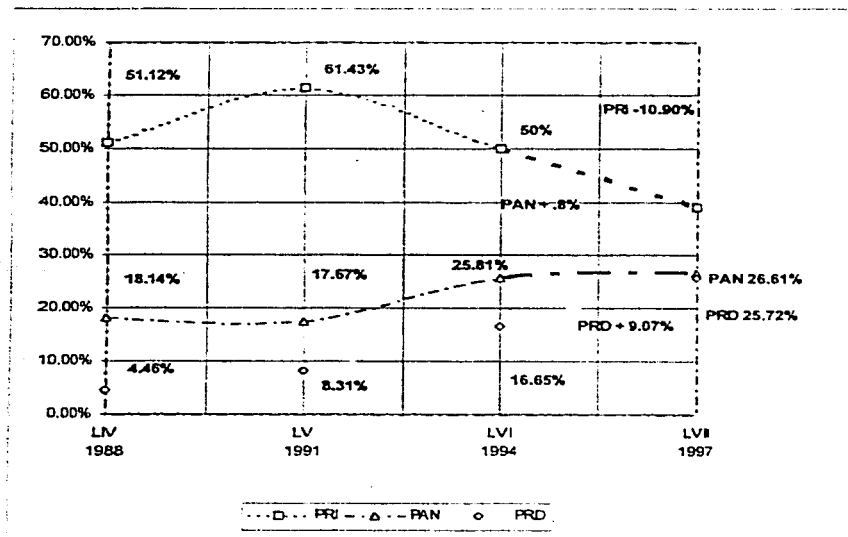
El comportamiento histórico del electorado en las últimas tres elecciones federales de referencia arroja datos que deben ser observados con detenimiento. Por ejemplo, es de considerar el incremento en la lista nominal de 1991 a 1994, pues de 37.7 millones de electores aumenta a 45.7 millones. Ahora bien, el listado nominal de las elecciones de 1997 creció en la misma proporción: ocho millones de ciudadanos. El padrón para esta elección contó con cincuenta y tres millones de votantes.

El grado de incidencia que representaron los ocho millones de nuevos electores en el proceso electoral fue muy alto, tomando en cuenta que éstos fueron testigos de campañas mucho más activas, en las que los partidos y candidatos hicieron un gran despliegue informativo y propagandístico a través de los medios masivos de comunicación. La alta participación ciudadana en estas elecciones (60% aprox.) muestran que el fenómeno del abstencionismo comienza a ser desterrado, en lo general, del sistema electoral mexicano. Y, por otra parte, queda demostrado que uno de los factores decisivos en las tendencias políticas del país lo constituye el voto de los jóvenes.

C). Cuadro de trayectorias hasta la LVII Legislatura (1997-2000)

PARTIDO	1988 LV	1991 LV	1994 LVI	PORCENTAJE OBTENIDO EL 6 DE JULIO DEL 97	1997 LVII
PRI	51.12%	61.43%	50%	-10.90%	39.10%
PAN	18.14%	17.67%	25.81%	+8%	26.65%
PRD	4.46%	8.31%	16.65%	+9.07	25.72%

D). Gráfica de trayectorias hasta la LVII Legislatura



En la gráfica precedente se observa con claridad el repunte electoral del PAN y el PRD, pero sobre todo el de este último partido el cual, de 16.65% de votos obtenidos en la pasada elección federal obtiene en 1997 el 25.72%; mientras que el PAN aumenta tan sólo un punto porcentual su cantidad de votos obtenidos. El descenso en la votación del PRI es estrepitoso: de haber obtenido el 61.43% de votación en la última elección intermedia (1991) desciende hasta el 39.10%, a pesar de lo cual aún permanece como la primera fuerza electoral a nivel nacional.

### E) Composición de las tres legislaturas previas

PARTIDOS	LIV	LV	LVI	2o A	2o B
PRJ	51.12%	61.43%	50.20%	43%	42.2%
PAN	18.14%	17.67%	25.81%	29%	29.8%
PRD	4.46%	8.31%	16.65%	24%	25%

### LA LIV LEGISLATURA

#### Asignación de Curules

PARTIDOS	CURULES	CURULES	CURULES TOTAL
	M.R.	R.P.	
PAN	38	63	101
PRD		19	19
PRJ	233	27	260
PPS		32	32
PARM	29	25	54
PFCRN		34	34
GRAN TOTAL	300	200	500

A partir de 1988 (LIV Legislatura) surgen una serie de cambios en las relaciones políticas de los diversos grupos de interés del país. Se modifican las relaciones de los partidos con el gobierno e inicia el tránsito de la época del "control absoluto" como sinónimo de gobernabilidad, a otra en que la negociación política y la búsqueda de consensos, toman un papel preponderante.

Se abre así una era de desarrollo del concepto de la oposición institucionalizada -los movimientos, agrupaciones y partidos que se apegan a vías abiertas por el Estado de Derecho-, que a diferencia del periodo 1979-1988, alcanzan un nivel de incidencia en el diseño de las estrategias gubernamentales. A este respecto cabe citar el concepto que sobre oposición comenzó a vertirse en Europa en los años setenta: "la noción de oposición tiene un sentido muy preciso: es siempre una parcela del poder político, es su contraparte lógica, su complemento y no sólo su contradicción...y desempeña un papel muy importante en la preservación de los equilibrios del poder o en una evolución ordenada de los mismos".<sup>120</sup>

Es en ese momento que el entonces Presidente de la República reconoce, ante el avance incuestionable de la oposición, que había quedado atrás la era del "partido prácticamente único". El PRJ perdía su histórica mayoría calificada y retenía el 52 % de los diputados de la Cámara Baja, con lo cual quedaba en posibilidad de hacer reformas legales, mas no enmiendas constitucionales, las cuales tendrían que ser, por primera vez, negociadas con algún(os) partido(s) de oposición.

<sup>120</sup> Ghita, Ionescu e Isabel de Madariaga *Opposition*, London, Penguin Books, 1972, p.16

El Ejecutivo ante la urgencia de dar legitimidad democrática a su administración, se ve en la necesidad de establecer una alianza estratégica con la fuerza opositora que menos vulnera su proyecto de gobierno.

Una de las posibles consecuencias de la elección de 1988, en que los partidos de oposición obtuvieron la mayor representación de su historia en ambas cámaras, fue que el gobierno perdió su capacidad de enmendar la constitución, porque el PRI no tenía los indispensables dos tercios de los escaños en la Cámara de Diputados. Los presidentes mexicanos y el Ejecutivo han utilizado las enmiendas constitucionales para dar una medida extra de legitimidad a las legislaciones importantes y controvertidas. Los logros de la oposición en 1988, impidieron al gobierno emplear esa técnica sin lograr primero una coalición. Esto llegó a ser así, aún en términos generales. Como señalan Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith.

“...la relación de Salinas con el Congreso indudablemente se hizo más complicada debido a los resultados de la elección, que crearon, por primera vez, en la historia de México, las condiciones para una vigorosa competencia entre varios partidos dentro de esa rama del gobierno y entre el Congreso y el Presidente Salinas, será el primer presidente posrevolucionario que realmente ha tenido que negociar con fuerzas de oposición en el Congreso sobre una amplia variedad de asuntos”.<sup>121</sup>

Al tiempo en que se consolidaba esta alianza entre el PRI y el PAN, la relación del gobierno con la oposición de izquierda llegaba a su radicalización extrema. Esta situación se polariza cuando el PRD se niega a participar en la Reforma Política de 1989, en la que sin duda se dio un avance sustancial al proceso de democratización del sistema.

En 1989, los organismos electorales registrarían un cambio inusitado, con el cual el gobierno disminuía su control sobre la organización del proceso, aunque todavía el Poder Ejecutivo mantenía su representatividad en dichas instancias.

En el corto plazo, la política salinista de alianzas perjudicó en imagen al PAN. Sin embargo, con el reconocimiento oficial de sus triunfos, por pocos que fueran, ya ganaban. El PRD apostó a un juego distinto, el de la confrontación y la denuncia que, si bien le atrajo a una importante franja del electorado, lo alejó de la posibilidad de negociar con el gobierno. Es decir, podría decirse que el PRD apostó a beneficiarse electoralmente de la oposición al régimen. Ilustra adecuadamente esta afirmación la tesis de Juan Linz en su ensayo sobre las diferencias entre democracias presidencialistas y parlamentarias.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Camp, Roderic Ai, *La política en México. Siglo XXI*. México, D.F. 1995, p. 181

<sup>122</sup> Juan Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: does it make a difference?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

El principal argumento de Linz en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es que los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones: En primer lugar, si cooperan y el resultado es exitoso los beneficios político-electorales serán capitalizados por el presidente y su partido; en segundo lugar, y en caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Todo parece indicar que esta fue la apuesta del PRD.

### La LV Legislatura

PARTIDOS	CURULES M.R.	CURULES R.P.	CURULES TOTAL
PAN	10	79	89
PRD		41	41
PRI	290	30	320
PPS		12	12
PARM		15	15
PFCRN		23	23
GRAN TOTAL	300	200	500

Las elecciones legislativas intermedias de 1991 rompieron con una tendencia histórica en la que el PRI venía perdiendo terreno en las preferencias electorales.

Como principales causas de este sorprendente repunte del PRI podrían citarse "las reformas realizadas por el Gobierno para mejorar su imagen y la consecuente apreciación positiva de la población respecto a la labor gubernamental; una selección más cuidadosa de candidatos del PRI; el enorme gasto público a través de PRONASOL en aquellas zonas de mayor pérdida electoral para este partido en 1988; la detección de electores potenciales y la promoción del voto mediante métodos poco pulcros, etc."<sup>123</sup>

Para el tercer año de gobierno, el poder del presidente se consolidaba. México era considerado a nivel nacional e internacional como una nación en plena expansión económica, mientras que en el terreno político interno se afianzaba la alianza entre el gobierno del Presidente Salinas y el PAN. Esta relación comenzaba a darle frutos a este partido, con la obtención de tres gubernaturas: Baja California, Chihuahua y Guanajuato, más un importante número de triunfos electorales, entre diputaciones locales y ayuntamientos.

<sup>123</sup> Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Cornelius, Wayne A., y Fox, Jonathan, eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. UCSD-Center for US-Mexican Studies. La Joya, 1994.

“La rama legislativa también sirve como terreno de entrenamiento y capacitación política. Entre las instituciones de gobierno, los dirigentes y partidos de la oposición sólo están representados en el Legislativo. Sus logros electorales en 1988 y 1989 aumentaron su influencia por un tiempo, hecho que obligó al gobierno a ceder algo en varios asuntos de política relacionados con la reforma electoral. En el futuro la capacidad de negociación tendrá cada vez más valor en el proceso de toma de decisiones, si los partidos de oposición continúan su progreso en la obtención de votos. La mayoría de los funcionarios de la rama ejecutiva tienen poca o ninguna experiencia en tales esfuerzos, por lo que es probable que en el futuro las personas cuya carrera los ha llevado por los órganos legislativos tengan gran demanda”.<sup>124</sup>

El PRD, por su parte, mantenía su reacia postura hacia las políticas oficiales: ante los resultados de la jornada electoral de agosto de 1991, dicho partido argumentó que estas habían sido “el fraude más grande de la historia”, aunque duplicaba su votación respecto de la elección federal de 1988.

Es justo reconocer que si bien la reforma electoral previa a estas elecciones significó importantes avances en el proceso democrático, también evidenció el largo trecho que había que transitar, especialmente, en términos de representación política y coaliciones partidistas, ya que se obstruyó la posibilidad para la presentación de candidaturas comunes, a través de disposiciones que prácticamente obligaban a la fragmentación de las oposiciones.

Por medio de la llamada cláusula de gobernabilidad, el PRI obtuvo con 14 millones 051 mil 349 votos, 320 curules, que le representaron el 64.2 % de la Cámara de Diputados. El PAN, con 4 millones 024 mil 316 votos, obtuvo 89 curules, es decir el 18 %; el PRD con 1 millón 900 mil 750 votos reconocidos, logró 41 escaños, todos de representación proporcional, equivalentes al ocho %.

Con esta composición cameral, y con dichas alianzas se pudieron llevar a cabo trascendentales reformas constitucionales, que modificaron en adelante las relaciones de toda la sociedad en su conjunto: Artículos 3º, 27 y 130 constitucionales, así como leyes reglamentarias.

Esa misma Legislatura, habida cuenta de las imperfecciones que todavía privaban en la Legislación Electoral y los insistentes reclamos del PAN y el PRD para equilibrar las condiciones de competencia, realizó dos reformas más, una en 1993, y la otra en abril de 1994. Mediante éstas se avanzó en términos de democratización al abrir el Senado a los partidos minoritarios y avanzar en la “ciudadanización” de los órganos electorales, en los que se aumentó el número de consejeros ciudadanos, pero no se excluyó totalmente al Ejecutivo de éstos. “Los avances contenidos en el proyecto eran tan evidentes, que el PRD dividió su voto en la Cámara de Diputados: 18 diputados de dicho partido siguieron el compromiso de su líder formal, Porfirio Muñoz Ledo, y votaron a favor, mientras que 17 de

<sup>124</sup> Camp Roderic, Aí. *La política en México. Siglo XXI*. México, D.F. 1995. pp. 183 y 184.

ellos votaron en contra y en línea con el liderazgo moral, de línea rígida, de Cuauhtémoc Cárdenas."<sup>125</sup>

La paulatina pérdida de credibilidad del PRI (reflejada en el constante descenso en su captación de votos) y el ascenso de otras fuerzas que anteriormente estuvieron imposibilitadas de llegar al Congreso de la Unión, trajo consigo un nuevo fenómeno en la composición de este poder: la lealtad y cohesión de los nuevos diputados ya no estaba garantizada por el simple hecho de acceder a una curul.

En cuanto al PRD, la división fue clara en torno a los liderazgos de Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo; mientras que en el PRI, la diferencia de criterios respecto a la estrategia gubernamental comenzó a traducirse en serias deserciones

Otro factor determinante en el establecimiento de alianzas y en la confirmación de la ruptura entre el gobierno y el PRD, lo constituyó la negociación y posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y la entrada de México en forma indiscriminada a la globalización, procesos con los cuales el PRD nunca estuvo de acuerdo, manteniendo firme esta convicción hasta el momento.

Por su parte, Acción Nacional argumentó que la alianza con el PRI no se debió a una estrategia de tipo coyuntural, sino más bien a la reivindicación de sus principios sostenidos desde su fundación como fuerza política opositora.

Desde el ángulo donde se observe la problemática, lo cierto es que gracias a esta coincidencia o convergencia, política e ideológica, es que la administración de Salinas llegó al penúltimo año de su ejercicio, en condiciones funcionales en términos de gobernabilidad. Hay que hacer notar, sin embargo, que "el conflicto en Chiapas se convirtió muy pronto en un generador de acciones políticas y de reflexiones que crearon la atmósfera de cambio que comenzó a caracterizar la elección de 1994. Ante la necesidad de garantizar condiciones de credibilidad, el diálogo y la negociación entre los principales partidos políticos fue la base para definir los cambios. Se hizo necesario que la Cámara de Diputados entrara de nuevo en el debate del tema electoral en circunstancias de suyo apresuradas, ya que el proceso como tal se había iniciado en enero".<sup>126</sup>

## La LVI Legislatura

"Todo régimen político mantiene prolongadamente su propia existencia si se sostiene equilibradamente en el magma que representa la sociedad. Esto sucede cuando la sociedad confía en el régimen, y el grado de confianza se expande o se constriñe en función de lo que la sociedad recibe del mismo."<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Lujambio, Alonso. "Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México". UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. 1995, p.147.

<sup>126</sup> Pérez Fernández del Castillo Germán, et al, *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Ed. FLACSO, México, D.F. 1995, p. 254

<sup>127</sup> Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*, London Hutchinson. 1984 p. 138

En 1994, ya sea por causas premeditadas, por consecuencia de la situación imperante o por una mezcla de ambas, el escenario político nacional se modificó radicalmente. Los indicadores económicos comenzaron a resentir los efectos de la crisis política y la opinión pública registró, quizás exageradamente, los embates de una serie de circunstancias que parecían salirse del control gubernamental.

A partir de entonces, las exigencias sociales y las demandas políticas de una sociedad cada vez más madura, obligaron al gobierno a avanzar en la "consolidación" del proceso democrático. Esta consolidación podría ser definida, en los términos de Schmitter,<sup>128</sup> como el proceso de transformación de los arreglos accidentales, en relaciones de cooperación y competencia ampliamente reconocidos, practicados regularmente y voluntariamente aceptados por aquellas personas o colectividades que participan en un gobierno democrático.

Los eventos que marcaron el inicio de esta nueva era, caracterizada por un incremento en los niveles de competencia en todos los sectores no tuvieron, pese a lo esperado, efectos electorales negativos para el PRI y el gobierno a corto plazo. Así, tras una serie de acontecimientos violentos como fueron los magnicidios políticos y la insurgencia en Chiapas, las elecciones del 21 de agosto de 1994, arrojaron los siguientes datos: con 16.8 millones de votos, el PRI aseguraba el 60 % de los escaños del Congreso; con 8.6 millones de votos, el PAN obtenía el 23.8 % de las curules; y con 5.7 millones de votos, el PRD aseguró el 14.2 % de escaños camerales.

A pesar de haberse realizado tres reformas electorales previas, que modificaron sustancialmente el sistema electoral mexicano, en su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo convocó a las fuerzas políticas representadas en el Congreso a realizar lo que denominó la "Reforma Electoral Definitiva".

Después de un largo periodo de negociaciones entre las principales fuerzas partidistas y el gobierno de la República, en julio de 1996, se aprobaron por unanimidad las reformas constitucionales en materia electoral, entre las cuales destacan:

- Se introduce la filiación estrictamente individual en los partidos y se abre el voto para los mexicanos residentes en el extranjero;
- Se elimina la participación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE;
- Se incrementa el financiamiento público a los partidos políticos, determinándose el prevailecimiento de los recursos públicos sobre los privados;
- En cuanto a la integración de las cámaras, se reduce de 315 a 300 el tope máximo de diputados que podrá tener cualquier partido político por ambos principios; y se sitúa en 8 % el tope máximo de sobrerrepresentación;

---

<sup>128</sup>Schmitter Philippe C. "La Mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los Regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la Actualidad". *La Organización de los Grupos de Interés en Europa Occidental*, Suzamme Berger (comp.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1988. Madrid. pp.353-402



- Se introduce el principio de representación proporcional al Senado de la República; y,
- Se establecen mecanismos jurisdiccionales para que todas las leyes electorales, federales y locales, se sujeten a la Constitución; y se protegen los derechos político-electorales de los ciudadanos. De esta forma, la SCJN conocerá la inconstitucionalidad de leyes electorales y el TRIFE se incorpora al poder judicial de la Federación.

La trascendencia de los acuerdos logrados y la forma en que fueron aprobadas las reformas constitucionales, merecen especial atención. No obstante, el hecho de que el COFIPE haya sido aprobado exclusivamente por el PRI, deja abierta la agenda político-electoral para la siguiente legislatura, en la que muy probablemente se tendrán que hacer modificaciones en los apartados relativos al financiamiento de los partidos, el acceso a los medios de comunicación y la integración del Poder Legislativo, entre otros aspectos.

Durante el transcurso de la LVI Legislatura se establecieron nuevas formulas de convivencia entre los partidos, y entre éstos y el Ejecutivo Federal. El elemento impulsor de esta nueva relación fue efectivamente la negociación en torno a la Reforma Electoral.

Cabe destacar que el hecho de que esta negociación de las reformas constitucionales se haya llevado a cabo con pleno respeto de la autonomía del Congreso, otorgó a los diputados -principalmente a la fracción priista- un margen de autonomía que difícilmente se puede registrar en legislaturas pasadas. Esta circunstancia específica motivó el intercambio abierto de opiniones y, sobre todo, requirió que los legisladores actuaran con un alto sentido de responsabilidad.

Una vez terminadas las negociaciones coordinadas por la Secretaría de Gobernación, y en el momento en que la iniciativa entró a la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales, la premisa fundamental que habría de guiar los trabajos de la Legislatura fue lograr su aprobación por consenso, y efectivamente, así se aprobó la Reforma Constitucional.

Por el contrario, los cambios a la Ley Reglamentaria no corrieron la misma suerte que la Reforma Constitucional. Lamentablemente, los dos años de negociaciones entre las cúpulas partidistas y el Ejecutivo Federal no terminaron en el consenso que se tenía como objetivo. El proyecto de iniciativa de reformas al COFIPE que sería puesta a consideración del Congreso, no contó con el apoyo de la fracción priista porque consideraron que contenía exageradas concesiones a los partidos de oposición.

Por primera vez, hasta ese momento, la bancada priista actuó con independencia del Ejecutivo, ya que modificó el texto que éste había negociado con la oposición. En ese momento se rompió el diálogo interpartidista y los legisladores priistas, haciendo uso de su mayoría, aprobaron su iniciativa. Con ello se difirieron los cambios que, tarde o temprano, podrían ser aprobados si se desea que las leyes correspondan a las exigencias políticas de la ciudadanía.

Entre otros aspectos, además de los importantes acontecimientos ya descritos, durante esta LVI Legislatura, se aprobaron las siguientes iniciativas:

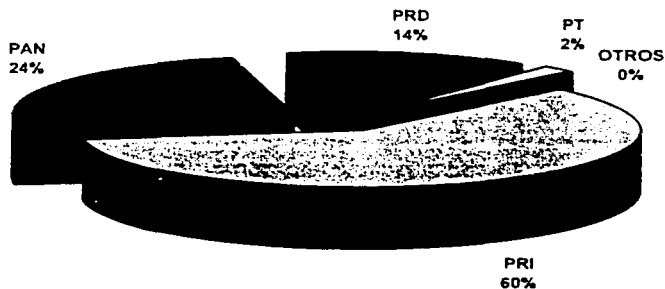
- El 17 de abril de 1996, fue aprobado el dictamen de las AFORES en la Cámara de Diputados, con más de 70 cambios al proyecto original. Esto se logró con el voto en contra del PRD y el PT, y la indecisión del PAN.
- El 19 de abril, con el voto del PAN en contra, del PRD y del PT, se aprobó con 92 cambios a los 117 artículos de la iniciativa original, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- El 7 de noviembre se aprobó en el Senado de la República, las reformas del párrafo 1 del artículo transitorio de la Ley del Seguro Social, que retrasa seis meses la entrada en vigor de las Afores, esto con 80 votos a favor y 23 en contra.
- El Senado de la República aprobó las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mediante las cuales la Secretaría de la Contraloría podrá designar a todos los contralores internos de las dependencias del Ejecutivo Federal, para prevenir malos manejos administrativos. Esta iniciativa fue hecha por la Senadora Layda Sansores San Román que en esa fecha todavía pertenecía al PRI.
- El 5 de diciembre, las comisiones de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen de la Iniciativa para crear la Ley de Cámaras y Confederaciones Empresariales que contempla la formación de Cámaras de Turismo y Regionales, y la autorización para la libre afiliación; se prohíbe la actividad partidista, religiosa o de lucro. Lo anterior, con los votos a favor del PAN y del PRI.

## Composición de la LVI Legislatura

### Votación y Distribución de Curules

PARTIDOS POLÍTICOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	DIPUTADOS M.R	DIPUTADOS R.P.	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS
PRI	50.24%	273	27	300	60%
PAN	25.81%	20	99	119	23.8%
PRD	17%	7	64	71	14.2%
PT	2.67%	0	10	10	2%
OTROS	4.52%	0	0	0	0%
TOTAL	100%	300	200	500	100%

### Gráfica de Distribución de Curules

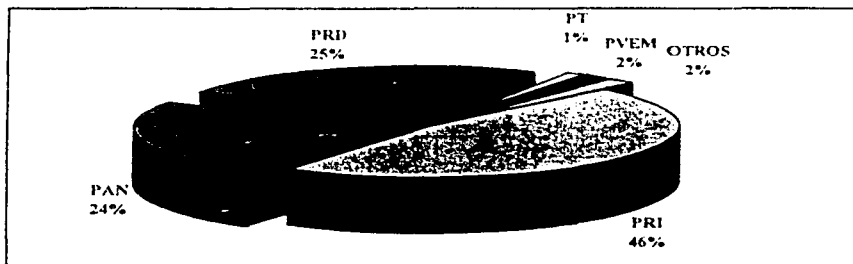


## Conformación de la LVII Legislatura

### Porcentaje de Votación y Distribución de Curules

PARTIDOS POLÍTICOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	DIPUTADOS M.R.	DIPUTADOS R.P.	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS
PRI	39.10%	164	75	239	47.8%
PAN	26.61%	65	57	122	24.4%
PRD	25.72%	70	55	125	25%
PT	2.58%	1	5	6	1.2%
PVEM	3.81%	0	8	8	1.6%
OTROS	2.0%	0	0	0	2.0%
TOTAL	100%	300	200	500	100%

### Gráfica de Distribución de Curules



### Comparativo de la LVI Legislatura con la LVII Legislatura

PARTIDO	NO. DIP. LVI LEGIS	%	NO. DIP. LVII LEGIS	%
PRI	300	60	234	47.8
PAN	119	24	122	24.4
PRD	71	14	125	25
PT	10	2	6	1.2
PVEM	0	0	8	1.6

### III. *Gobiernos Divididos* e Independencia del Legislativo a Nivel Local

#### 1. Estado de Baja California XIII y XIV Legislaturas (1989-1995)

Destaca el caso de Baja California, donde durante dos legislaturas consecutivas se registró una férrea disputa entre el PRI y el PAN, que en ocasiones llegó a constituirse en una verdadera amenaza de ingobernabilidad para el entonces Ejecutivo estatal Ernesto Ruffo, pero que se fue moderando, convirtiéndose en uno de los primeros ejemplos de legislaturas que lograron su autonomía respecto del Ejecutivo, debido a su composición partidista.

Este caso requiere especial atención, debido a que es la primera entidad del México post revolucionario en la que el PRI adquiere el carácter de partido de oposición. "Desde los años 30, ningún candidato que contendiera por partidos distintos al PRI, entonces denominado Partido Nacional Revolucionario (1929-1938) y Partido de la Revolución Mexicana (1938-1946), había accedido a una gubernatura".<sup>129</sup>

Como los antecedentes y las causas que originaron este primer gobierno de extracción panista no son la materia de este estudio, basta con apuntar que las condiciones de baja credibilidad en que se desarrollaron las elecciones federales de 1988 y la consecuente necesidad del Presidente Salinas de Gortari de que al menos un partido de oposición serio le diera su reconocimiento, así como el avance sistemático del PAN en el norte de la República, influyeron de manera determinante en la conformación del nuevo gobierno en aquella entidad fronteriza. Asimismo, otra de las circunstancias determinantes para esta victoria panista fue, en la opinión de algunos analistas, "...la enorme capacidad técnica del PAN para la supervisión y el cómputo electoral. Al día siguiente de la elección, Ruffo Appel declaró su triunfo con base en el cómputo de 989 casillas de un total de 1,168."<sup>130</sup>

En este contexto, se consolidó un escenario bipartidista que no se circunscribió al ámbito local, sino que incluso se reprodujo, en muchos sentidos, en el ámbito federal, ya que, durante el sexenio salinista, el PAN apoyó las principales iniciativas del Ejecutivo en el Congreso Federal y se practicó una constante exclusión del PRD de las políticas federales, estatales y municipales de dicha administración. Esta situación, aunada a la política de oposición sistemática del PRD ya descrita configuró, en los hechos, un escenario de gobernabilidad basado en el bipartidismo PRI-PAN.

En el proceso de renovación del Congreso local en ese mismo año, el PAN obtuvo nueve de 15 diputaciones de mayoría y el PRI obtuvo seis. Las cuatro diputaciones de representación proporcional se las adjudicaron el PARM, PRD, PPS y el PFCRN, partidos que adquirieron una dimensión política sin precedente, toda vez que se constituyeron en el *fiel de la balanza* que permitió la construcción de una mayoría camarál a través de las negociaciones. Así, en los inicios de esa Legislatura, el PRI logró igualar los votos de que disponía el PAN a través de una estratégica alianza con el PRD, el PPS y el PFCRN.

<sup>129</sup> Camp, Roderic Ai. *Politics in Mexico*, Oxford University Press, New York, p. 173.

<sup>130</sup> Gómez Tagle, Silvia, *La frágil democracia mexicana*, García Valdés Editores, México, 1993, p.148.

Sin embargo, esta correlación de fuerzas se modificó cuando, en el marco de intensas negociaciones y fuertes resistencias por parte de los dos principales partidos, para llegar a acuerdos en la forma en que habría de funcionar la Legislatura, el diputado Catalino Zavala, del PARM, decidió incorporar su voto, en la mayor parte de las ocasiones, a la fracción panista. A cambio, Ernesto Ruffo favoreció a los grupos sociales que representaba Zavala.

Esta experiencia muestra la importancia que adquieren los partidos minoritarios en los sistemas multipartidistas, cuando las elecciones congresionales altamente competidas producen una composición del organismo más o menos equilibrada. En estos casos, el factor determinante es el logro de la mayoría, independientemente de las diferencias ideológicas o partidistas que pudieran existir entre los partidos coaligados.

A diferencia de la era en que el Ejecutivo y el Legislativo pertenecían al mismo partido, y en donde la integración de las mayorías y del bloque dominante no eran una variable política que hubiera que atender, el primer caso mexicano de gobierno dividido puso en evidencia las incongruencias entre el discurso político del PAN y la *Realpolitik*.

La experiencia de Baja California demostró con toda claridad que, en casos de alternancia en el gobierno, existe una marcada tendencia a fusionar los intereses del gobernador con su fracción parlamentaria y por tanto se incrementa la importancia de la disciplina legislativa. De esta manera, mientras se registra una redistribución de las fuerzas y equilibrios entre ambos poderes, se torna cada vez más difusa la línea divisora entre el gobernante en turno y su partido. No hay sana distancia ni división de poderes; como en el parlamentarismo, la mayoría legislativa apoya a su gobierno.

Bajo estas circunstancias, la construcción de la mayoría parlamentaria se articuló mediante la tradicional fórmula de dependencia del Legislativo frente al Ejecutivo que, con frecuencia, es criticada en el discurso por Acción Nacional. La negociación e integración de la mayoría del Congreso estuvo asociada de manera directa a los intereses del Ejecutivo y las administraciones municipales panistas pugnaron, a través de todos los medios a su alcance, por constituir un gobierno de corte unipartidista, a pesar del entorno político bipartidista que caracteriza la entidad que nos ocupa.

El PRJ, mientras tanto, en su papel de segunda fuerza política, se encontraba por vez primera como partido de oposición y, asumiendo tal postura, denunció en todo momento las actitudes excluyentes del PAN. Más adelante la situación se complicó, ya que se radicalizaron las posturas partidistas y se elevó el tono del discurso en la Cámara y en los medios de comunicación locales, que determinaron en la construcción de una opinión pública favorable al gobernador.

Si bien en la XIII Legislatura hubo algunos conflictos funcionales, se caracterizó por la renuencia de los actores políticos a establecer puntos de acuerdo que facilitarían la gobernabilidad. Lejos de ello, su comportamiento hace suponer que tanto el PRJ como el PAN entendían la gobernabilidad, en aquel momento, como el control absoluto del Poder Legislativo y no como la posibilidad de llegar a consensos en un escenario de pluralidad partidista.

Otro tema que resulta pertinente tratar al estudiar los gobiernos divididos, aplicable no sólo al caso de Baja California, es la influencia determinante de los sistemas electorales en la conformación de las cámaras. Al revisar las sucesivas legislaciones electorales es posible observar que, hasta 1989, año en que se comienzan a registrar en México profundos cambios en la relación entre poderes, los sistemas electorales tenían entre sus propósitos abrir espacios a los partidos de oposición sin que éstos llegaran a representar algún riesgo para el partido dominante.

No obstante, en la medida en que la participación camarál de los partidos políticos de oposición fue incrementándose, aforó la necesidad de adaptar las normas de asignación de curules a la realidad imperante. En este sentido, Baja California es un magnífico ejemplo de un sistema electoral diseñado en principio para condiciones de baja competencia electoral, y que resultó rebasado por la evolución política de la entidad, lo que generó graves desequilibrios en términos de representatividad.

Dicho modelo mostró su obsolescencia en las elecciones de 1989, la crisis en el sistema de integración del Congreso, resultó en la ampliación de la distancia que medió entre la votación y el número de diputados adjudicados a los dos principales partidos. Tal déficit de representatividad afectó en especial al PRI, ya que incluso cuando obtuvo el 41 % de la votación, tuvo derecho tan sólo el 32 % de la representación camarál; mientras que el PAN, con el 45 % de la votación, obtuvo el 47 % de la representación.

La situación descrita, aunada a la carencia de voluntad política mostrada por el PAN y el PRI para llegar a acuerdos que facilitarían la gobernabilidad en condiciones de gobierno dividido, forzaron a que se modificara la legislación electoral en materia de representación. Sin embargo, ello ocurrió hasta 1994.

Con la reforma, se transitó a un escenario de mayor equilibrio entre los resultados de la votación y la representatividad de los partidos: los diputados de representación proporcional aumentaron de cuatro a 10, con lo que el Congreso pasó de tener 19 a 25 escaños. El PRD, por su parte, también se vio beneficiado con la reforma. Los planteamientos iniciales impulsados por el PAN se orientaban a elevar el "umbral de votación"; es decir, incrementar del 1.5 al cinco %, el mínimo necesario para tener derecho a curules de representación proporcional, con lo cual el PRD hubiera quedado eliminado del Congreso. El umbral quedó en 2%, suficientemente alto para evitar la sobrerrepresentación de los partidos de muy escasa votación que habían tenido gran injerencia en las legislaturas anteriores, pero suficiente para que el PRD lograra presencia en el Congreso.

Pero en lo que toca al funcionamiento de la XIII (1989-1992) y XIV (1992-1995) Legislaturas, también hay experiencias útiles para nuestro análisis. Nos referimos en especial a los asuntos controvertidos, como la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. En estos casos destaca la visión partidista con que se condujo Acción Nacional.

La revisión de la cuenta pública en Baja California, en lugar de constituir un acto de fiscalización objetivo por parte de un Poder sobre otro, se convirtió en un mero trámite para

la mayoría del bloque conformado por el PAN y el PARM<sup>131</sup>. De tal suerte, no se dió una auténtica división y equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, situación que constituye una de las más insistentes críticas del PAN hacia el gobierno federal y el PRI; sin embargo, el *mayoriteo* fue adoptado como estrategia del gobierno panista.

De igual forma, ambos partidos PAN, PARM votaron en bloque por la aprobación de los presupuestos, mientras que el PRI y sus aliados, opuestos a los incrementos de tarifas y servicios que en diversas ocasiones propuso Ernesto Ruffo, no tuvieron más opciones que denunciar, en tribuna y en los medios de comunicación, la actitud autoritaria del Gobernador.

En 1990, ante la impopularidad de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, el diputado parrmista, en contra de su costumbre, se sumó a la petición priista de revisarla: sin embargo, Alejandro Moreno Berry, diputado por el PRD, que por lo general se aliaba con el PRI, no asistió a la votación y la Ley mantuvo su vigencia. Existe la posibilidad de que Moreno Berry negociara su ausencia con el PAN, a cambio de conservar su fuero, que en ese momento se veía en entredicho por problemas de orden legal.

Cabe recordar la primera reforma promovida por el gobernador Ruffo en 1989, sobre el tema de los presupuestos. En este caso, la Legislatura anterior –de mayoría priista- proponía incrementar de 20 a 35 % las participaciones a los Ayuntamientos. Sin duda, la aplicación de dicha reforma hubiera fortalecido las finanzas municipales, pero también hubiera provocado un deterioro presupuestal muy severo al nuevo gobierno panista. De nuevo, la prédica federalista, municipalista y anticentralista de Acción Nacional se vio cuestionada por la *praxis*.

La XIV Legislatura estuvo integrada por cuatro diputados perredistas, siete priistas y 8 panistas, por lo que esta última fracción requería de dos votos más para garantizar la ejecución de sus políticas.

En el Congreso local, la disminución de la fracción priista en términos de disciplina en la votación, los orilló a un maridaje con el PRD, lo que en un principio dió origen a la polarización de los dos bloques, que más tarde disminuyó y abrió paso a negociaciones que culminaron con la reforma de la legislación estatal. De acuerdo a diversas entrevistas realizadas con algunos líderes de opinión a nivel local, la XIV Legislatura podría caracterizarse, en términos generales por lo siguiente:

- La integración de la comisión consultiva para elaborar el proyecto de Reforma a la Ley Electoral Estatal. Como algunos de los principales negociadores de esta reforma destacaron Amador Rodríguez Lozano y José Rodríguez Román; los siete diputados locales de la fracción priista y dos exgobernadores: Oscar Baylón Chacón y Milton Castellanos Goulot;
- La aparente división de los priistas, motivada por la actuación política de los diputados Rodolfo Fierro Márquez y Luis Mercado Solís, ambos del sector agrario, el primero de

---

<sup>131</sup> Cuando se trató de revisar la cuenta pública de los gobiernos priistas, la actitud legislativa del PAN fue diametralmente opuesta.



Mexicali y el segundo de Ensenada. Esta división se agudizó en el mes de enero de 1992, cuando ambos diputados votaron a favor del proyecto de egresos del gobierno ruffista.

- El periodo analizado se caracterizó por una lucha de todas las fracciones partidistas por obtener mayores cuotas de poder dentro del Congreso. Por ejemplo, la propuesta para Presidente de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana recayó en favor de José Luis Pérez Canchola, aparente simpatizante del PRD. La propuesta fue apoyada en su momento por los diputados panistas, con la posible intención de ganarse las simpatías de la diputación del PRD y contar con su voto en las sesiones camarales.

El PRI, a su vez, propuso al perredista José Luis Sabori Granados para liderar la presidencia del Congreso Local en el mes de julio de ese año, situación que le sirvió para atraerse el voto de los diputados de esa fracción.

Los anteriores casos son ejemplo de cómo los diputados perredistas jugaron en su momento un papel estratégico en los trabajos parlamentarios. Así, el rasgo principal que caracterizó las relaciones de poder y la dinámica interna de la XIV legislatura fue, sin duda, la extrema polarización de las fuerzas políticas que la integraban. Esto trajo consigo la decisión, por parte de la fracción panista, de renunciar a su actitud concertadora con los demás partidos, con la intención de aislar a los diputados del PRI e intentar que perdieran autoridad moral y política frente a la ciudadanía.

Y como estos casos, muchos otros podrían ilustrar lo que fue esta primera experiencia de gobierno dividido con gobernador panista. Resulta evidente que privó la concepción de la primacía del Ejecutivo como mecanismo idóneo para garantizar la gobernabilidad. En Baja California, donde el PRI fungió por primera vez como oposición, destacan los planteamientos de esta fracción parlamentaria en el contexto de la reforma política de 1994, que ya se mencionaron.

Según el diario de debates de la XIV Legislatura, en agosto de 1994, la propuesta de los parlamentarios priistas consistía en reformar la Ley Orgánica del Congreso del Estado y "crear un Reglamento Interno que contenga dispositivos de contenido democrático, que propicien una gobernabilidad democrática. Así también se plantea que la Contaduría Mayor de Hacienda no sea un organismo sometido a las lógicas partidistas; lejos de ello, se pretende que esta función sea más técnica que política, más profesional y objetiva, con el propósito de que el Poder Legislativo pueda tener mayor control sobre el Ejecutivo y sus dependencias.

"También esta propuesta pretende que se superen los estilos y métodos patrimonialistas y clientelares, colocando las posiciones y estructuras administrativas al margen de los grupos de poder internos, estimulando además la transparencia en el uso de los recursos económicos y materiales....". Esta fue la propuesta del PRI que, por cierto, corrió la misma suerte de todas las iniciativas que provienen de la oposición: fue ignorada.

## 2. Estado de México LII Legislatura (1996-1999)

Hasta las elecciones locales del 10 de noviembre de 1996, el Estado de México era considerado uno de los principales bastiones electorales del PRI. Su alta tasa demográfica, así como el nutrido listado nominal<sup>132</sup>, representaron para este partido, durante mucho tiempo, una reserva de votos que compensaba los retrocesos en otras entidades de la República. En las elecciones de diputados locales de 1990, el PRI obtuvo el 54 % de votos que le representaron el 59.6 % de la legislatura local; el PAN, con el 16.3 % de votos, accedió al 15.8 % de la Cámara; mientras que el PRD logró una representación equivalente a su porcentaje de votos, 14.3 %.

Tres años más tarde, el PRI refrendaría su posición de primera fuerza electoral en el Congreso con el 60.6 % de los escaños y el 56.1 % de la votación; el PAN se mantenía como segunda fuerza con el 18.2 % de asientos en el Congreso y 15.9 % de votos (casi tres % de sobrerepresentación, frente a una sobrerepresentación de 0.5 % en la anterior legislatura); y el PRD, como tercera fuerza, también lograba una sobrerepresentación de 1.8 % al obtener el 13.6 % de la legislatura con 11.8 % de los votos<sup>133</sup>.

No obstante, pese a que las estadísticas electorales hacían prever una consolidación de los equilibrios que guardaban las legislaturas anteriores, los sucesos políticos y económicos que impactaron al país en el periodo 1994-1996, así como una serie de factores internos, como la poca afirmada selección de los candidatos por parte del PRI y las intensas campañas desarrolladas por el PAN y el PRD, transformaron el panorama electoral del Estado de México.

De ser considerado uno de los principales enclaves del priismo, en tan sólo tres años, el Estado de México se convirtió en una de las principales advertencias para el PRI de lo que podría ocurrir en las elecciones federales de 1997, al haber quedado con el 40 % de los escaños del Congreso Local, frente a un 29 % del PAN, 21 % del PRD y 10 % de otros.

El 12 de noviembre, el presidente nacional del PRI, Santiago Oñate, reconocía que la crisis económica y la inseguridad habían afectado desfavorablemente al PRI en las zonas urbanas, así como el hecho de que algunos candidatos no resultaron del agrado de los ciudadanos. En este mismo sentido agregó que "los resultados del domingo obligan al partido a redefinir sus estrategias y revisar los elementos que contribuyeron a las derrotas electorales"<sup>134</sup>.

Entre estos elementos, cabe señalar que meses antes de las elecciones se llevó al cabo una intensa negociación interpartidista para renovar la legislación electoral local. Las nuevas normas de los procesos electorales, para muchos, constituyeron un ejemplo de lo que habrían de ser las modificaciones a la Constitución General de la República y al COFIPE a

<sup>132</sup> La población del Estado de México para 1994 ascendía a 11 millones 210 mil 223 habitantes, y el listado nominal en el mismo año registraba 5 millones 617 mil 727 ciudadanos.

<sup>133</sup> Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México D.F., Eds. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Fundación Frederick Naumann, CIDE, 1996.

<sup>134</sup> González Salvador, Juan Pablo, coordinador, *La República de Babel. Anuario Político*. México D.F., IMEP/Océano, 1997, p.236.

nivel federal, con lo que se confirmó el carácter de "laboratorio" que tendrían los comicios en dicha entidad.

Sin duda, los cambios equilibraron las fuerzas en el estado de México y representaron un avance significativo en términos de democratización: el Poder Ejecutivo dejó de estar representado en los órganos electorales, como habría de suceder a nivel federal; los partidos tuvieron mayor acceso a los medios de comunicación masivos y contaron con prerrogativas más equitativas. En síntesis, las condiciones de competencia mejoraron, aunque en términos reales esto tuvo efectos contraproducentes para el partido en el Gobierno.

Más allá de las cifras y estadísticas del proceso electoral en el Estado de México, es preciso señalar que las resistencias de un sector del priismo, reacio a los cambios político-electorales, derivaron en conflictos posteriores que, de no haber sido corregidos a tiempo, pudieran haber polarizado aún más la relación entre partidos.

El 25 de noviembre, ocho de los once consejeros del Instituto Electoral del Estado asignaron los 30 diputados de representación proporcional al Congreso Local. El dictamen fue aprobado con ocho votos a favor y tres en contra: el del consejero ciudadano Edmundo Cancino y los consejeros del Poder Legislativo, Francisco Alvarado (PRD) y Jesús Miramontes (PAN), quienes argumentaron que la determinación del Consejo de otorgar dicha cantidad de curules de representación proporcional al PRI iba en contra de la ley electoral.

El PAN y el PRD advirtieron en su momento que impugnarían el acuerdo del IEE ante el Tribunal Electoral Estatal, mediante el cual se le otorgaba la mayoría al PRI en el Congreso Local. Y efectivamente, lo impugnaron, logrando la revocación del acuerdo y una distribución de curules distinta (ver gráfica de composición del Congreso del Estado de México p 67).

Es necesario apuntar que la decisión del Consejo General del IEE de dotar de ocho diputados de representación proporcional al PRI, basándose en una interpretación presuntamente parcial de la legislación puso, de nueva cuenta, en tela de juicio la legalidad y credibilidad de los procesos electorales, cuando precisamente uno de los objetivos políticos de la administración del Presidente Zedillo es la de arribar a una situación de "normalidad democrática".

Aunque no existe suficiente material para analizar el funcionamiento de la nueva legislatura, en la que el PRI posee la mayoría simple de los asientos del Congreso, lo sucedido en los meses de noviembre y diciembre de 1996, en el Estado de México, aporta interesantes pautas de reflexión que deberán ser consideradas para la comprensión del nuevo esquema que rige las relaciones entre partidos y gobierno.

Por una parte, queda evidenciado que mientras mayor sea la resistencia al cambio, si ésta rebasa los límites de la legalidad, las consecuencias seguirán siendo adversas para el partido que viole las reglas que en principio han sido aceptadas por todos para el juego democrático. Por otro lado, esta decisión del órgano electoral de asignar al PRI las

diputaciones necesarias para lograr la mayoría en el Congreso, puso de manifiesto tres situaciones:

- La nueva conformación con carácter ciudadano de los órganos electorales, no es garantía *per se* de un comportamiento apegado a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben regir sus actividades:
- Al desaparecer de la legislación la figura de colegios electorales, el Tribunal Electoral se consolida como la última instancia jurídica para resolver controversias en el terreno electoral, y una vez agotada esta instancia no existe alternativa alguna para modificar los resultados de la elección:
- Se evidenció la perfectibilidad de los mecanismos jurídico-políticos para resolver las controversias entre los partidos, pues en el caso concreto que nos ocupa mostraron que no hay suficiente claridad en el texto de la ley y se presta a interpretaciones que corren en direcciones diametralmente opuestas.

Si bien es cierto que la nueva conformación de las instancias jurisdiccionales otorgan mucho mayor autonomía a los tribunales electorales, es preciso considerar que uno de los factores que incidieron en el fallo del tribunal, mediante el cual se daba marcha atrás al acuerdo del IFE, fue que en ese momento preciso se negociaba la aprobación de la reforma electoral federal en la Cámara de Diputados, que al final no llegó al grado de consenso que se esperaba<sup>135</sup>.

Así, tras una serie de arduas negociaciones posteriores a unas elecciones intermedias muy competidas, dió inicio otro gobierno en que el PRJ pierde la mayoría de los escaños y se ve obligado a establecer alianzas estratégicas con otros partidos y consensar sus iniciativas de ley.

Por lo que se ha podido observar, el comienzo de esta legislatura no muestra signos de conflictividad. "Concluido el primer periodo ordinario de sesiones de la LII Legislatura (1996-1999) del Estado de México, una gran coalición PRI-PAN-PRD, casi siempre estable, que suma más de 90 % del Congreso local, ha posibilitado la gobernabilidad al compartir todos la responsabilidad en el arranque. Aún así, es claro que esta racha de cooperación difícilmente se sostendrá en la medida en que los actores se acerquen a la elección local de 1999"<sup>136</sup>.

Las fuerzas representadas en el Legislativo, al parecer, interpretaron la nueva conformación política de la entidad como un símbolo de nuevos tiempos en los que el diálogo y la tolerancia deberán ser los principios rectores de su actividad. Muestra de ello es que de 17 iniciativas presentadas en ese periodo, 14 fueron aprobadas por unanimidad, gracias a un trabajo previo de consenso y a una actitud abierta a las modificaciones al texto original.

---

<sup>135</sup> El 14 de noviembre de 1996, con 282 votos a favor de los diputados priistas y 142 en contra de la oposición, fue aprobada la reforma electoral en la Cámara de Diputados.

<sup>136</sup> Lujambio, Alonso. "Estudio Introductorio". *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. México D.F., GUAM/IFE/CNCPyAP, 1996. P.24.

Para establecer una relación de convivencia democrática bajo el nuevo esquema, las fracciones parlamentarias llegaron a un acuerdo con el fin de distribuir el trabajo legislativo en forma proporcional a los escaños obtenidos. Así, el PRI quedó al frente de siete secretarías, entre ellas Legislación, Planeación y Gasto Público; para el PAN, Gobernación y Administración de Justicia; el PRD presidirá la de Asuntos Electorales. Por último, el PVEM, la Comisión de Ecología.

### 3. Morelos XLVI Legislatura (1997-2000)

Se trata, al igual que el Estado de México, de una entidad federativa en la que el PRI reduce sus votos; las condiciones de competencia electoral aumentan y esto se refleja en una integración más plural del órgano legislativo local. En este caso, aunque el partido mayoritario permanece como primera fuerza electoral, retiene su posición en condiciones precarias que lo dejan vulnerable ante posibles alianzas de los partidos opositores.

En las elecciones para diputados locales de 1991, la presencia de la oposición en la entidad, aunque ascendía, no representaba un riesgo para el PRI, partido que se mantenía como fuerza hegemónica tanto en el Congreso, como en la mayoría de los ayuntamientos.

En estos comicios, este partido obtuvo el 67.9 % de los votos que le representaron 66.7% de los escaños del Congreso, lo cual significó una subrepresentación del PRI en la Cámara Local. Esta subrepresentación del partido mayoritario pudo darse debido a una cláusula legal que coartaba al partido que obtuviera la totalidad de los distritos locales, la posibilidad de participar en la asignación de curules de representación proporcional.

Tres años más tarde, pese a que el partido hegemónico redujo su votación en un 5.4 %, obtuvo la totalidad de los distritos uninominales que en ese entonces eran quince (tres más que en la elección anterior). Esta situación le volvió a impedir al PRI la posibilidad de participar en la asignación de representación proporcional, con lo cual volvió a sufrir una subrepresentación, en esta ocasión de 2.5 %. Mientras tanto, el PAN y el PRD se beneficiaron de la sobrerrepresentación legal, mediante la cual lograron obtener el 22.2% de la integración de la XLIV Legislatura, y el 40 % de la XLV.

En las elecciones de marzo de 1997, los equilibrios políticos se modificaron y, aunque el PRI retuvo su posición de primera fuerza política del estado, lo logró en condiciones muy precarias, en las que la aplicación de la cláusula de sobrerrepresentación le fue vital. Por primera vez en su historia, el PRI perdía diez distritos de mayoría y aseguraba con dificultad la mayoría simple del Congreso Local.

Otro dato representativo de la evolución política en Morelos, fue el incremento de tres distritos electorales, de los cuales, como ya se apuntó, el PRI sólo pudo retener 8 de 18 y el PRD se consolidaba como segunda fuerza en la entidad al obtener 7 distritos, dejando al PAN en tercer lugar con 3 demarcaciones uninominales. En esta ocasión, dadas las condiciones de competencia, si se aplicó el principio de representación proporcional a todos los partidos, incluyendo al Partido Civilista Morelense .

Las anteriores elecciones en esta entidad son consideradas por diversos analistas como uno de los principales precedentes de la elección federal del 6 de julio de 1997, entre otras razones por su proximidad con el D.F. "...La cercanía de Morelos con el Distrito Federal ha provocado que el crecimiento y desarrollo de aquél estado estén supeditados a las necesidades de la capital de la República. Este pequeño estado, de apenas 4 mil 958.2 Km cuadrados, ha llegado a convertirse en un campo de experimentación de los planes federales... Su vecindad con el DF provoca en la economía morelense una relación subordinada a las exigencias de la capital del país. Por si fuera poco, el Gobierno Federal ha puesto atención especial a la política local."<sup>137</sup>

Dentro de las principales demandas que la población generó en la etapa previa a las elecciones, se encuentran la seguridad pública y el empleo, los cuales fueron la base troncal en las propuestas de los diversos partidos a lo largo de sus campañas políticas. Otro factor que hace de Morelos un estado representativo a nivel federal, es el grado de concentración de la población en las principales ciudades: Cuernavaca y Cuautla. De los 860 mil electores de su listado nominal en 1997, más del 50 % se agrupan en estas dos ciudades que ahora son gobernadas por el PAN y el PRD, respectivamente. De nueva cuenta, se demuestra la tesis del politólogo estadounidense Roderic Ai. Camp, en el sentido de que a medida que aumentan los niveles de vida, el electorado se vuelve más crítico y tiende a optar por otros partidos distintos al PRI<sup>138</sup>.

Esta serie de factores, a los que se suma el hecho de que en esta entidad se registran todas las clases sociales del país, han llevado a considerarla "como el laboratorio perfecto de la realidad nacional"<sup>139</sup>. La revisión sobre el cambio político registrado en Morelos se limita a repasar las condiciones en que se constituyó este gobierno con equilibrio partidista en el Congreso, debido a que aún es muy pronto para evaluar su funcionamiento. Por el momento, lo que sí es posible advertir es que el establecimiento de alianzas partidistas será vital para la aprobación de leyes.

Debido a las diferencias políticas e ideológicas existentes entre el PAN y el PRD, resulta difícil pensar que dichos partidos pudieran establecer una coalición para frenar la actividad del partido en el gobierno y, por el contrario, en apariencia sería más fácil el establecimiento de alianzas coyunturales entre el PRI y el PRD o entre el PRI y el PAN. Además, es un hecho que la pérdida de espacios electorales del PRI se traduce en términos reales en una reducción de su margen de negociación.

Lo que se alcanza a observar es que hacia el tercer año del gobierno de Jorge Carrillo Olea, los principales partidos de oposición veían cada vez más clara la posibilidad de arrebatarle la gubernatura al PRI y ello se reflejó en diversas acciones dentro del Poder Legislativo. Morelos es un claro ejemplo de cómo la pérdida de espacios electorales para el partido gobernante, redundó en una mayor independencia del Legislativo frente al Ejecutivo.

---

<sup>137</sup> Sarmiento, Sergio. "Morelos". *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Coordinadores: Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa. México D.F. Jornada ediciones/UNAM. 1994

<sup>138</sup> Camp., Roderic. Op. Cit.

<sup>139</sup> Rivera, Miguel Ángel. La Jornada. "Morelos a las urnas". Marzo 13 de 1995

#### 4. Baja California Sur. VII Legislatura (1993-1996)

En el norte del país destaca la experiencia de Baja California Sur, donde un señalado bipartidismo se ha convertido en piedra angular de todo análisis político. Esta entidad vivió en 1993 una peculiar situación, que puso en evidencia el temor a experimentar un gobierno dividido.

En vista de lo sucedido en Baja California en donde los partidos minoritarios -mediante alianzas estratégicas- lograron una injerencia desproporcionada en los quehaceres políticos legislativos, los temores eran fundados.

Hasta entrada la década de los 80, el PRI mantenía una hegemonía electoral en Baja California Sur. Sin embargo, a partir de entonces inicia el descenso de dicho partido, que pasó de 84.6 % en la preferencia de los electores en 1981, a 79.1 % en 1987; mientras tanto, en el mismo periodo, el PAN ascendió del 3.9 % al 12.3 %.

Pese al decremento de la fuerza del PRI, en 1990 ganó el total de los 15 escaños de mayoría relativa, mientras que Acción Nacional obtuvo las curules restantes de representación proporcional y los demás partidos ni siquiera alcanzaron la votación mínima requerida para acceder al reparto de diputaciones plurinominales.

Así, no es sino hasta las elecciones locales de 1993, que se presenta un gobierno dividido: el partido del gobernador obtiene la mitad de los escaños y el PAN la otra mitad. En las votaciones de ese año, el PAN se adjudicó el 47.7 % de diputados de mayoría (ocho curules), contra el 47.6 % del PRI (7 escaños). En conjunto, ambos partidos consiguieron el 95 % de los votos emitidos. Puesto que, como hemos mencionado, el resto de los partidos no alcanzaron el umbral requerido por la ley, se pasó de un escenario de Congreso con partido hegemónico, a otro de bipartidismo puro.

Sin embargo, el trayecto hacia el bipartidismo resultó accidentado. El equilibrio de fuerzas en el Congreso lo dió la disputa del II Distrito, conocido a la postre como el caso Tuchman, candidato panista que poco antes de los comicios renunció a su militancia partidista y aún así resultó triunfador. Sus excolregulados le impidieron rendir protesta en la instalación del Congreso, por lo que éste quedó con siete diputados para cada partido.

El conflicto generado por Jaime Tuchman al inicio de la VII Legislatura, es el punto decisivo de la negociación posterior entre el PRI y el PAN. Mientras el PAN solicitaba que el suplente de Tuchman asumiera el cargo, el PRI rechazaba la petición porque quedaría en una situación minoritaria y se vería amenazada la calificación de la elección del gobernador.

Cabe recordar que en aquel momento, la legislación electoral contemplaba la calificación de la elección del gobernador y de los ayuntamientos como una de las principales atribuciones de la Legislatura, aunque no se expresaba con claridad si era la legislatura saliente o la entrante la que debería asumir esta función. Conflictos similares se registraron con la aprobación de la cuenta pública del último año de gobierno que, según los diputados

panistas. era atribución de la VII Legislatura y, según los priistas, era atribución de la VI, donde tenían mayoría.

Así, con una curul ausente, y el empate de 7 diputaciones para cada fracción parlamentaria, la calificación se sacó adelante con el voto de calidad del presidente del Colegio Electoral. Sin embargo, hay que destacar que para poder llegar a una negociación satisfactoria sobre este complejo caso en que la legislación no contemplaba riesgos, como los que la realidad evidenció, la participación de las autoridades federales y de las dirigencias nacionales de los partidos fue imprescindible.

Mediante diálogos cupulares se llegó a la postre al acuerdo de realizar elecciones extraordinarias en el II Distrito, mismas que ganó el PRI, con lo que se desdibujó el escenario del gobierno dividido, pero se registraron a la vez interesantes negociaciones, sobre todo en el sistema de comisiones, que buscaban garantizar que no se registrara un caso similar al de la vecina Baja California, en donde una importante fuerza resultaba excluida.

Para el PRI, la negociación significó ganar el voto de calidad necesario que le permitió validar la elección del gobernador y las alcaldías obtenidas, así como la dictaminación de la cuenta pública. Por su parte, Acción Nacional tendría atribuciones para intervenir en los trabajos de las demás comisiones. En porcentajes, el PAN controlaría el 52.6 % de las presidencias y el 47 % de las secretarías, mientras que para el PRI los porcentajes se invertirían.

No obstante, durante la VII Legislatura acontecieron varios casos de desacuerdo entre priistas y panistas, como en el caso de las designaciones del personal administrativo del Congreso y la convocatoria a nuevas elecciones en el II Distrito. Con la elección extraordinaria, como ya se apuntó, el PRI obtuvo la mayoría del Congreso, recuperó la presidencia de la Gran Comisión y, a cambio, cedió otras importantes posiciones como la Oficialía Mayor. En suma, el escenario de bipartidismo puro obligó a los partidos a dialogar y negociar el reparto de comisiones.

Como resultado de esta inédita situación, se creó la Comisión de Concertación Parlamentaria, presidida por el PRI, que tiene su correlativa en la de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados Federal, ya que, al igual que a nivel federal, la de Concertación Parlamentaria comparte funciones con la Gran Comisión (presidida, después de la negociación, por el PAN).

A pesar del complejo escenario político de esta entidad, cabe subrayar que de acuerdo a datos de la propia Legislatura puede observarse que el ritmo del trabajo legislativo no disminuyó, a diferencia de otros gobiernos. Este dato confirma que en modo alguno se registró una parálisis gubernamental y sólo en 1993, año en que se registró el conflicto del diputado Tuchman, se pudo apreciar una verdadera dificultad para legislar.

Tampoco se puede soslayar que diversas iniciativas no prosperaron. En el caso del PAN, sus legisladores no contaron con el respaldo priista con que se aprobaría una iniciativa de reformas a la Ley de Derechos Humanos; ni en otra cuyo propósito era modificar la



Constitución de la entidad en relación con el Poder Judicial. Tampoco se llegó a un acuerdo para aprobar una iniciativa de ley que normaría el uso de los tiempos compartidos en materia turística, ni otra cuyo propósito era normar el transporte público. El PRI no logró la aprobación de una iniciativa de ley de seguridad pública, que fue una de las primeras que aprobó la nueva Legislatura, mediante el voto favorable de su bancada y el voto en contra del PAN, PRD y PT, partidos que incluso interpusieron un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el caso de Baja California Sur, pese a la complejidad derivada de la ausencia de mayorías y ante la imposibilidad de establecer alianzas partidistas con fuerzas minoritarias, no se paralizó la función legislativa y se lograron diversos consensos --ciertamente *sui generis*-- entre los grupos políticos. Cabe subrayar el insoslayable papel de los medios de comunicación, los cuales constituyeron una fuente de presión para llegar a acuerdos políticos que garantizaran la gobernabilidad. En Baja California Sur, la necesidad de adaptar el marco constitucional y legal a la nueva realidad política se hizo evidente, y con ello el imperativo de que los actores políticos asumieran posturas más tolerantes y negociadoras en beneficio de la población.

Tarde o temprano, la realidad se impone. Por ello, la oposición se vio obligada a comportarse como tal, sin perjudicar el funcionamiento de los poderes; y el partido gobernante tuvo que restringir el voto de calidad y emplearlo sólo cuando lo consideró de suma importancia.

Así, puede considerarse el caso de Baja California Sur como ejemplo típico de un sistema electoral en que la alta competencia electoral, derivó en el funcionamiento más equilibrado entre poderes. Esto otorgó al gobierno en turno mayor grado de legitimidad frente a los partidos y a la opinión pública, a costa de limitar sus anteriores facultades, de manejar los fondos públicos y de negociar consensos con el otro partido para llevar adelante su proyecto de gobierno. El escenario político muy competido recuerda indefectiblemente la esencia misma de los partidos, que puede rastrearse en su etimología: son una parte y, por tanto, no son el todo.

#### 5. Aguascalientes LVI (1995-1998)

A raíz de las elecciones locales del 6 de agosto de 1995, Aguascalientes vivió una situación de *gobierno compartido* en que un partido distinto al del gobernador mantuvo la mayoría simple -que no absoluta- en el órgano legislativo y el PRI fue la segunda fuerza en el Congreso Local. El mismo día de la jornada electoral, con el 45 % de las casillas computadas, el Consejo Estatal Electoral anunció la ventaja del PRJ en nueve municipios, mientras que el PAN se mantenía como ganador en tres. Hasta ese momento, la presidencia municipal de Aguascalientes se disputaba entre el PAN, con 53 % de los votos, y el PRI con el 31 %.

Al día siguiente, se confirmó el triunfo del PAN en nueve de los 18 distritos locales y en cuatro de las 11 alcaldías -entre ellas la capital del estado-; mientras que el PRI aseguraba la victoria en los nueve distritos restantes y en siete presidencias municipales. Con tales

resultados, el PAN se constituía en la primera fuerza electoral de la entidad al conseguir el 48 % del total de sufragios sobre el 37 % del PRI<sup>140</sup>.

Sin embargo, el 13 de agosto, en sesión plenaria, el Consejo Estatal Electoral entregó el cómputo final de las elecciones para diputados de representación proporcional y se estableció que el PAN obtendría, al igual que el PRI, tres curules por este principio; esto es, que el Congreso quedaba equilibrado con 12 curules por ambos principios tanto para el PRI como para el PAN, y a los partidos minoritarios (PRD, PT y PFCRN) se les asignaba una diputación.

Es de destacar que en el cómputo final, el Consejo Estatal Electoral establecía que el PAN obtuvo en la elección de diputados 125 mil 526 votos que representaban el 48.41 % de la votación, contra 93 mil 172 del PRI, lo cual significaba que con una diferencia de 32 mil 354 votos, la representación de ambos partidos ante el Congreso Local sería la misma.

Es evidente que el conflicto no terminó así. Ante dicha situación la dirigencia del PAN en la entidad se inconformó ante el Tribunal Estatal Electoral por la forma como el Consejo interpretó la ley para asignar las diputaciones plurinominales y, de acuerdo con la resolución del Tribunal, favorable al PAN, este partido sumó un diputado más que le fue restado al PRI, para quedar integrada la Legislatura de la siguiente manera: De las 18 curules de mayoría relativa, 9 fueron para el PAN y 9 para el PRI; mientras que de las 9 de representación proporcional, 4 fueron para el PAN, 2 para el PRI, 1 para el PRD, 1 para el PFCRN y 1 para el PT.

Resulta evidente que la situación derivada de este proceso electoral orilló al Gobernador en turno, y a su partido, a intentar adoptar una serie de medidas para prevenir un escenario conflictivo. Sin embargo, es preciso apuntar que la estrategia no brindó los resultados previstos, y lejos de prevenir un conflicto éste se agravó aún más. A escasos días de la jornada electoral, el Congreso del Estado aprobó, con su todavía mayoría priista y el voto indisciplinado del diputado panista Ricardo Ávila, un proyecto de reformas a la Constitución Local y al Reglamento Interno del Congreso que le permitirían mantener el "control" del órgano legislativo.

Así, se modificaron los artículos 24, 26, 27, 32 y 65 de la Constitución Política; y se derogó la fracción III del artículo 46 de la misma, mediante lo cual se evitaba, entre otras cosas, que el gobernador tuviera que presentarse ante el Congreso para testificar la apertura de los periodos ordinarios de sesiones o para explicar su actuación; y se determinaba que la revisión de la cuenta pública sería anual y no semestral, como venía haciéndose.

Otra de las reformas constitucionales propuestas por el Gobernador que generaron importantes movilizaciones, encabezadas éstas por el presidente estatal del PAN, Jorge Zamarripa, fue la referente a los periodos ordinarios de sesiones y al *quórum* necesario para las sesiones legislativas. El documento estipulaba que, para sesionar, la Cámara de Diputados local debería contar con una asistencia de al menos dos terceras partes de sus

---

<sup>140</sup> González Sandoval Juan Pablo, coordinador. *El año del vacío. Anuario Político*. Océano, México D.F. 1996. p.225.

miembros y que en vez de dos periodos ordinarios de sesiones, sólo habría uno. Asimismo, se le otorgaba al Gobernador un periodo de 30 días para presentar observaciones al Congreso sobre iniciativas aprobadas por la propia asamblea<sup>141</sup>.

Dentro de todo este intento "previsor" del gobierno estatal, resalta la intención de desaparecer la Gran Comisión del Congreso local y dar paso a la Comisión de Gobierno. Al respecto es de destacar, como en su momento lo hiciera el analista Arturo de Alba<sup>142</sup>, que la intención del PAN de no sustituir la Gran Comisión por la Comisión de Gobierno, iba en contra su histórica petición, de hacer más democrático el funcionamiento del órgano legislativo. La iniciativa del PRI pretendía evitar la práctica del "mayoriteo", con la que siempre ha estado en contra el PAN..

Así, se desató una guerra de declaraciones en la prensa local y nacional, y el PAN anunció movilizaciones en todo el estado en caso de que no se llegara a una negociación. Aunque no existe información suficiente al respecto, es evidente que durante el mes de octubre y la primera quincena de noviembre se llevaron a cabo intensas negociaciones entre los dirigentes partidistas, e incluso entre el gobernador y la Secretaría de Gobernación. A unos días de tomar posesión la nueva legislatura, el virtual coordinador de la mayoría panista, Javier Aguilera García, declaraba "la posibilidad de promover una enmienda a la reciente reforma constitucional para readecuar los términos del *quórum* legal en la Cámara de Diputados"<sup>143</sup>.

El saldo de dichas negociaciones puede considerarse, en términos de convivencia política, como positivo; aunque en la opinión pública no faltó quien advirtiera sobre la injerencia del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos de la entidad, y quien calificara el desenlace como una derrota del priísmo y del Gobernador. Lo cierto es que a partir de este momento, la experiencia vivida en Aguascalientes refleja la importancia del diálogo y los acuerdos políticos para el establecimiento de los márgenes adecuados de gobernabilidad<sup>144</sup>..

Con tales acciones concluyó una primera etapa de incertidumbre, ajustes y reformas que dió paso a otra, donde la premisa fundamental fue la negociación, sobre todo entre el Ejecutivo estatal, el PRJ y el PAN. Así, el 15 de noviembre se integró la nueva Legislatura que, desde su instalación, anunció como pautas de su futura conducta: "Preservar el régimen de libertad; mantener la estabilidad política; conservar la paz social; armonizar los intereses de mayorías y minorías; y actuar con escrupulo dentro de los límites jurídicos establecidos en la propia Constitución y en los ordenamientos legales"<sup>145</sup>.

Otro aspecto que es preciso destacar en el contexto de negociaciones previas a la instalación de la LVI Legislatura local fue la estrategia de movilización y protestas que

<sup>141</sup> El Financiero, 14 de agosto de 1995; El Universal, 21 de septiembre de 1995.

<sup>142</sup> De Alba, Gustavo. "El juego peligroso del PRI y el PAN". *Crisol* 55, agosto de 1995.

<sup>143</sup> El Hidrocalido, 10, de noviembre de 1995.

<sup>144</sup> De acuerdo con diversos autores, se entiende por gobernabilidad la neutralización de los antagonismos, más que el funcionamiento puro de un modelo ideal. Enrique González Pedrero. "Variaciones sobre el tema Gobernabilidad y Democracia", en *Reflexiones al Futuro*. México D.F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994. P. 122

<sup>145</sup> El Sol del Centro, 5 de noviembre de 1995.

desplegó Acción Nacional, en la que destacó la participación del nuevo Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet. El 29 de septiembre, Jorge Zamarripa, presidente estatal del PAN, anunciaba que el diálogo con el gobernador Otto Granados estaba roto, razón por la que pedirían la intervención de las autoridades federales, e incluso, el desafuero del gobernador.

Días antes de la declaración, la policía estatal desalojó con lujo de violencia a aproximadamente 50 panistas que mantenían un plantón en las instalaciones del Congreso Local para evitar que se llevara a cabo la sesión en la que, entre otras cosas, se crearía la Comisión de Gobierno. La sesión finalmente se llevó a cabo, la Gran Comisión desapareció pero el conflicto trascendió la esfera local.

Cabe recordar que sólo unos meses antes, el Presidente de la República se había comprometido a llevar a cabo una profunda reforma política en la cual, uno de los aspectos determinantes, sería una nueva actitud frente a los partidos de oposición. Sin duda alguna, la necesidad de la administración entrante de convencer a la opinión pública de que se avanzaría con firmeza en la pendiente reforma política, influyó en el cambio de actitud del gobierno local, más aún si se considera la estrecha relación entre el ejecutivo estatal y Presidente saliente.

De tal forma, instalada la nueva legislatura, el 19 de noviembre se informó sobre la entrada de dos iniciativas, una para reformar y adicionar la Ley Orgánica del Congreso y otra para modificar la Constitución Política del Estado, con el propósito de que el Poder Legislativo operara política, jurídica y administrativamente de manera adecuada y funcional.

Los aspectos más relevantes de la denominada "contrareforma" demuestran, ante todo, que prevaleció el criterio de funcionalidad dentro del nuevo escenario político local, sobre la idea de hegemonía o control del grupo dominante. Así, se convino que el PAN encabezaría la Coordinación Política que supliría a la Gran Comisión; habrían nuevamente dos periodos ordinarios de sesiones por año; se estableció que el *Quórum* para sesionar sería de 50 % más uno, de los integrantes del Congreso; y se propuso conferir al legislador un carácter discrecional en la aprobación del presupuesto general, en el supuesto de que el proyecto presentado por el Ejecutivo no fuese aprobado en tiempo y forma.

Respecto de la nueva Comisión de Gobierno se estipuló que ésta se integraría con tres representantes designados por la primera fuerza política del estado, dos representantes designados por la segunda fuerza política, quienes designarían al Secretario, y un representante designado por la tercera fuerza, entendiéndose por fuerza política la cantidad de curules de un mismo partido de acuerdo a la votación obtenida<sup>146</sup>.

Mientras tanto, la Oficialía Mayor y la Tesorería del Congreso serían para el PAN y para el PRI, respectivamente. No obstante, a finales del mismo mes se propuso una nueva reforma a los artículos 52, 72, 73, 74, 84 y 85 de la misma Ley, para hacer adecuaciones, entre las que resaltan el hecho de que el Presidente de la Comisión de Gobierno propondría a la Cámara la elección del Tesorero; y el Secretario de la Comisión de Gobierno propondría a

<sup>146</sup> Artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes.

la elección del Oficial Mayor<sup>147</sup>. Así, para el 10. de diciembre quedaria registrada en la historia del estado una negociación sin precedentes: de las 20 comisiones ordinarias, nueve serian presididas por el PAN y ocho por el PRI con presidentes y secretarios alternados en cada una de ellas, mientras que el PRD, el PT y el PFCRN presidirian una cada partido<sup>148</sup>.

Hasta el momento, se observa que una de las negociaciones más recurrentes entre las fracciones del PRI y el PAN se da en el intercambio de apoyos. Por ejemplo, la Ley Municipal de Ingresos para 1996 fue aprobada por los priistas, a cambio de que los panistas dieran su anuencia para el cobro de tenencia a los autos viejos, lográndose en ambos casos la mayoría necesaria<sup>149</sup>.

En cuanto a la aprobación de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1996, destaca el hecho de que esta haya sido votada a favor por todos los partidos excepto por el PFCRN. Cabe mencionar que en el caso de Aguascalientes --municipio gobernado por el PAN-- se logró la promulgación en los mismos términos, lo cual evidencia una negociación más en aspectos determinantes para ambos partidos.

Otro de los aspectos que denotan el nivel de negociación al que llegaron las principales fuerzas políticas en Aguascalientes, son los acuerdos sobre la administración del agua potable. Al respecto, es preciso apuntar que la disponibilidad de este recurso ha sido, y es hasta el momento, uno de los principales problemas que enfrenta la entidad<sup>150</sup>.

Durante muchos años, Aguascalientes fue considerado como uno de los reductos del priismo más sólidos, pese a los movimientos sinarquistas de los años treinta, en la etapa en la que se configuraba el PRI como principal fuerza política a nivel nacional. La figura del gobernante con rasgos paternalistas arraigó en la conciencia de los aguascalentenses.

Para algunos analistas incluso, su sociedad se caracterizaba por ser conformista ante los principales problemas. Todavía a principios de los años 90 era frecuente encontrar opiniones en este sentido. "El estado de Aguascalientes frecuentemente es presentado ante todos los sectores como una 'isla' tranquila y progresista, dentro del crítico contexto nacional, y para muchas personas esto es motivo de satisfacción (razonada o ingenua), que en muchas de las ocasiones no encuentra respuestas claras y concretas a sus planteamientos..."<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup>Para mayor información al respecto consultar el Decreto 3 de la primera sesión ordinaria del Congreso del Estado de Aguascalientes, en el que se consignan importantes cambios a la Ley Orgánica.

<sup>148</sup>Reyes Rodríguez, Andrés. "Gobierno Dividido y Convivencia Política en Aguascalientes, 1995-1996", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM, IFE y CNCP y AP. México D.F., 1996.

<sup>149</sup>Op. Cit.

<sup>150</sup>Gómez Rojas, Juan Carlos. *Método Climático de Fira en la aplicación de la Agricultura en el Estado de Aguascalientes*. UNAM México, 1981 pp.120

<sup>151</sup>"Una bomba de tiempo las insatisfacciones sociales", en *El Heraldo de Aguascalientes*, septiembre 2, 1990, 1a. plana, 2a. sección.

Sin embargo, en sólo unos años y quizás debido en gran medida al significativo cambio generacional que experimentó esta entidad<sup>152</sup>, esos planteamientos encontraron respuestas no sólo claras y concretas, sino contundentes en términos de evolución democrática. Lo sucedido en las elecciones locales de 1995, no es más que la confirmación de una tendencia que venía marcándose desde el inicio de los años 70.

Entre 1974 y 1984 el PRI pasó de contar con el 87.7 % de la votación total al 62.5 % de los votos emitidos. Para 1988 sólo pudo obtener el 52 %, aunque después, entre 1991 y 1992, el PRI recuperó un alto porcentaje de votos en las elecciones federales y locales. En 1988, tanto en el estado como en el país se incrementó el número de sufragios a favor de partidos opuestos o distintos al PRI, llegando éstos a obtener el 48 % del total de la votación, tanto a nivel local como nacional.

“Con la diferencia de que en Aguascalientes seis de cada diez de esos sufragios fueron para el PAN y a nivel nacional sólo fueron cuatro de cada diez. Para la jornada electoral de 1991 disminuyó este volumen, ya que sólo un 31.1 % votó a favor de otros partidos en el estado, siendo 36.9 % el índice nacional”<sup>153</sup>. En 1995 esta tendencia encontraría su más alto nivel histórico con las cifras ya consignadas y los resultados, hasta el momento, apuntados.

## 6. Chihuahua LVIII Legislatura (1995)

Desde principios de la década pasada, el estado de Chihuahua registró una serie de cambios políticos, económicos y sociales que son dignos de observarse con detenimiento: el crecimiento de los centros urbanos y el consecuente abandono del campo; el auge de los sectores secundario y sobre todo terciario de la economía, así como la conversión de la planta industrial de Chihuahua en industria maquiladora de exportación y, finalmente, la evolución en términos de competencia en los procesos electorales, son ámbitos de la vida colectiva en que la transformación ha sido el signo característico<sup>154</sup>.

En lo que respecta a la reglamentación electoral del estado, destaca que, hasta 1988, no existía un ordenamiento propiamente electoral en Chihuahua, sino que la materia estaba normada por el Código Administrativo. Sus preceptos establecían un régimen en el cual el gobierno se reservaba un control casi absoluto sobre los órganos electorales<sup>155</sup> y el Poder Legislativo Estatal.

---

<sup>152</sup>Eugenio Herrera Nuño en *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Coordinadores González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994. México D.F.

<sup>153</sup>Herrera Nuño, Eugenio. Op. Cit. P20.

<sup>154</sup>Para mayores detalles sobre los cambios registrados en materia económica y social puede consultarse el ensayo de Víctor Orozco sobre Chihuahua en *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Coordinado por González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge. México D.F. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994.

<sup>155</sup>Es interesante observar cómo las modificaciones hechas en materia de organismos electorales durante los primeros tres años de gobierno de Francisco Barrio, en el que el PAN poseía la mayoría absoluta en el Congreso Local, establecieron un importante precedente de lo que habría de ser la reforma político electoral federal de 1996.

No obstante, desde 1986, el panorama político de la entidad comenzó a transformarse conforme las concentraciones urbanas crecían y con ellas las demandas de la sociedad. Si bien es cierto que en las elecciones para gobernador de ese año el PRI logró el triunfo en la gubernatura y en la mayoría de los ayuntamientos y escaños del Congreso, las circunstancias en que esto se logró, determinaron la actitud de los ciudadanos de Chihuahua, quienes mostraron una marcada participación política.

En ese momento, quien años más tarde sería candidato externo a diputado del PAN y que en ese entonces era enviado de *La Jornada* para cubrir el proceso electoral, José Agustín Ortiz Pinchetti, opinaba que "...de pronto, desapareció la indiferencia con que se veían los robos de elecciones en México: fuimos testigos de un milagro: los escritores de la capital del país que veían con desprecio al PAN, se volcaron por primera vez a defender su causa. Muchos líderes de la izquierda apoyaron a don Luis H. Alvarez y a sus compañeros en la huelga de hambre que emprendieron para defender su triunfo. Cuando el gobierno se salió con la suya y Baeza tomó posesión, el escenario político del país había cambiado para siempre... En 1986 se consideraba que un triunfo de la oposición en Chihuahua tenía que evitarse."<sup>156</sup>

Las movilizaciones sociales y los actos de resistencia civil como medidas, ya no de mera protesta, sino de presión, comenzaron a consolidarse como prácticas efectivas para que se modificaran los resultados, que las últimas instancias políticas y jurídicas (colegios y tribunales electorales) habían hecho oficiales. Tiempo después, en el extremo opuesto del país, se daba cuenta de cómo este tipo de concertaciones merlaban la credibilidad del sistema electoral y del régimen en su conjunto, por lo que no satisfacían a nadie.

El senador priista por Yucatán, José Nerio, declaró: "...los del PAN están de júbilo y los del PRI estamos dolidos, de luto; estoy consternado y la única responsabilidad se le atribuyó a los dirigentes de mi partido...Esta gente (los panistas) es insaciable, no van a ceder con una presidencia municipal...Saben que el régimen tiembla cuando hacen paros o cuando realizan actos de protesta". Por su parte, el Secretario General del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, declaró: "por la forma en que se resolvió el asunto, no gana ni el PRI ni el PAN, en virtud de que pudo haberse resuelto desde el momento mismo de las elecciones y, en todo caso, en el fallo del Tribunal Estatal Electoral, con lo que se pudo haber ganado en términos de democracia y credibilidad electoral".<sup>157</sup>

El 31 de diciembre de 1988 se promulgó la nueva Ley Electoral, misma que se reformó el 28 de diciembre de 1991. Entre las modificaciones que vale la pena destacar fue aquella que redujo a 50% + 1 la votación mínima para realizar cambios a la Constitución. Años más tarde, esta reforma permitió que el PAN, ya en el poder Ejecutivo, modificara radicalmente la Constitución y la Ley Electoral, originando consecuencias que serán analizadas con posterioridad.

<sup>156</sup> Ortiz Pinchetti, José Agustín *Reflexiones Privadas, Testimonios Público*. Ed. Océano. México D.F., 1997. P. 58, 136.

<sup>157</sup> *El Financiero*, 22 de diciembre de 1993.

Así, no obstante que en 1989 el PRD y el CDP accedieron por primera vez al Congreso local con una curul de representación proporcional respectivamente, para 1992 se trazaba ya un modelo bipartidista, que en gran medida se vio beneficiado por la reforma que, paradójicamente, había propuesto el PRI y que terminó beneficiando al PAN, uno de sus principales críticos.

La denominada cláusula de gobernabilidad del ordenamiento constitucional entonces vigente, estipulaba que "...si ningún partido o coalición obtiene el 51 % de la votación estatal, y ninguno alcanza la mitad más uno de los miembros del Congreso, al partido o coalición que haya obtenido el mayor número de constancias de mayoría, le serán asignadas diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría de curules en el Congreso"<sup>158</sup>, situación en la que se encontraba el PAN.

Dadas estas circunstancias, el PAN tenía la posibilidad de hacer una reforma acorde con su proyecto, sin necesidad de negociar con otra fuerza política y así lo hizo. No obstante, en opinión de algunos analistas, las negativas de la fracción parlamentaria del PAN a algunas propuestas del gobernador Francisco Barrio, demuestran cómo se comenzaba a dar un escenario de divisionismo de poderes a pesar de la identidad partidista entre ambos poderes<sup>159</sup>.

Entre las principales divergencias de la fracción panista con el Ejecutivo estatal, destaca el rechazo a la iniciativa del gobernador para reformar el Artículo 5º de la Constitución, con lo cual se buscaba otorgar derechos al ser humano concebido mas no nacido, y el veto del gobernador a la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público por razones de "contradicción administrativa"<sup>160</sup>. En cuanto al tema del presupuesto, resaltan los desacuerdos de la fracción priista, quienes buscaban reducir los recursos del gobernador correspondientes al rubro de comunicación social y promoción económica, a cambio de incrementar el gasto social en la Sierra Tarahumara.

Aunque la intención de los diputados priistas, en principio, parecía bastante atractiva, lo cierto es que tenía profundas implicaciones políticas, ya que pretendía afectar una parte medular de la gestión de cualquier gobierno: los canales de información como vías de legitimación. Al respecto vale la pena recordar las declaraciones de la diputada federal del PRD, Rosario Robles, quien sostenía con vehemencia que "Acción Nacional está empeñado en mantener el control del Congreso local y por eso el gobernador realiza prácticas similares a las que ha utilizado el PRI para perpetuarse en el poder"<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup>Fracción VI, del Artículo 164 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 1991.

<sup>159</sup>Para mayores datos sobre este tema consultar el ensayo de Alberto Aziz Nassif "Alternancia Primero, Gobierno Dividido después", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM, IFE y CNCP y AP, México D.F. 1996, pp. 187.

<sup>160</sup> La razón del veto fue que en la ley había varias disposiciones que entraban en contradicción con la distribución de competencias que establecía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entre ellas la intención de crear una comisión tripartita integrada por un representante de cada uno de los tres poderes con facultades para fijar el techo financiero de cada uno de los mismos. De acuerdo al documento de notificación del veto que envió el gobernador al Congreso del estado con fecha del 15 de noviembre

<sup>161</sup> Viguera, Carlos. Corresponsal en Ciudad Juárez, Chih. "PRD: Barrio debe dejar de promover al PAN en Chihuahua", *El Financiero*, 30 de junio de 1995.



Así, para dar paso a lo sucedido en la LVIII Legislatura local, sólo habría que destacar la profunda reforma a la Constitución que se gestó en los primeros tres años del gobierno de Barrio y que le permitieron diseñar su proyecto de gobierno que, más tarde, tendría que consensar en la práctica con los diputados del PRI. En esta reforma, se modificaron 118 artículos de los 202 de la Constitución. Los cambios más importantes son los que se referían a los derechos de los pueblos indígenas y derechos humanos; participación ciudadana y derechos de los gobernados; fortalecimiento de los municipios, fortalecimiento del Poder Legislativo y Judicial, así como mecanismos para el patrimonio público y el fortalecimiento de la democracia electoral<sup>162</sup>.

Sin embargo, años más tarde, en las elecciones locales del 9 de julio de 1995, el PRI logró un importante repunte electoral y se adjudicó 15 de los 18 distritos locales. Al PAN se le reconocieron entonces triunfos en 10 ayuntamientos y tres diputaciones de mayoría, mientras que los demás partidos (PRD y CDP) repitieron con una curul de representación proporcional, respectivamente<sup>163</sup>.

Aunque en el presente capítulo no se analizarán las diversas causas que provocaron el repunte del priismo -que tienen que ver sobre todo con la imposibilidad del Gobernador de satisfacer las expectativas del electorado de Chihuahua en tres años de gobierno-, es preciso subrayar la importancia de este triunfo del PRI en comicios organizados por el PAN. Ello significó para el tricolor un remanso tras una serie de derrotas o triunfos controvertidos (en Yucatán, por ejemplo); mientras que para el PAN representaba un revés político después de los triunfos en Jalisco y Guanajuato, y de una tendencia ascendente que lo fue consolidando como la segunda fuerza política del país.

Asimismo, las medidas adoptadas por el gobernador panista tendentes a sanear la economía estatal, afectaron intereses particulares que más tarde tuvieron un costo político. Pero el proceso electoral intermedio no sólo arrojó este saldo en términos de recomposición de fuerzas, sino que dió una señal al país entero: Chihuahua entraba de lleno a los nuevos tiempos políticos.

En este sentido, destaca el hecho de que no se hayan registrado movilizaciones poselectorales, ni impugnaciones severas como en años anteriores. Sin embargo, la incertidumbre respecto al funcionamiento del nuevo gobierno permeó el ánimo de los actores políticos y pronto se comenzaron a observar las tensiones y los desacuerdos que, por fortuna, hasta el momento, no han generado crisis de gobernabilidad.

Quizás el saldo negativo más representativo ha sido que en esta segunda mitad del periodo de gobierno de Barrio "no se generaron grandes proyectos legislativos, con lo cual se limitó la posibilidad de crear bases jurídicas para una nueva institucionalidad, pero sí se cumplieron ciertos requisitos mínimos de estabilidad y gobernabilidad"<sup>164</sup>. Sin embargo,

<sup>162</sup> "Exposición de Motivos del Dictamen presentado al pleno del Congreso elaborado por las comisiones unidas a quienes les fue turnada la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado para su estudio y análisis", Octubre de 1994.

<sup>163</sup> González Salvador, Juan Pablo, coordinador. *El Año del Vacío. Anuario Político*. Ed. Océano México D.F., 1996, p. 223.

<sup>164</sup> Aziz Nassif, Alberto. Op. Cit.

habría que agregar que las bases de esta nueva institucionalidad ya se habían sentado en los primeros tres años en que se gobernó con una mayoría, que tenía facultades de mayoría calificada.<sup>165</sup>

El 11 de julio, Francisco Barrio declaraba que la división de poderes no le "asustaba". El revés del PAN, decía, no es producto de un voto de castigo de sus gobernados, sino producto de una campaña priista de desinformación y resultado de diversas decisiones tomadas por su gobierno. "Seguiremos gobernando de la misma manera. Estamos dispuestos a pagar con votos el costo de diversas acciones, porque creemos que en el largo plazo esos cambios de fondo, esas reestructuraciones, son necesarias para que este país avance, y no por estar cuidando el resultado electoral vamos a dejar de hacer lo que la sociedad necesita..."<sup>166</sup>

La más representativa de las controversias partidistas fue la que se generó en torno a la aprobación de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, verdadera prueba de fuego para la nueva convivencia bipartidista. En la negociación corrieron de nuevo, como en el caso de Aguascalientes, las versiones de que la Secretaría de Gobernación había intervenido para llegar a un arreglo satisfactorio para ambas partes.

Ya sea que la versión sea falsa o verdadera, la negociación salió adelante y el saldo fue el siguiente: sobre la insistencia de los diputados priistas en el sentido de reducir el presupuesto en los rubros de comunicación social se "...desapareció una partida de erogaciones contingentes de 50 millones de pesos; se redujo de 13 a 12 millones el gasto de comunicación social; se redujo de 8 a 7 millones el gasto en equipo de cómputo y pago de asesores; se incrementó a 7.5 millones el apoyo a la micro, pequeña y mediana industria; se incrementó de dos a tres millones el gasto para infraestructura educativa; se incrementó a 2.5 millones la partida para asistencia social y 32 millones del impuesto por venta de tabaco, alcohol y cerveza se destinarían a los municipios del estado"<sup>167</sup>.

En cuanto a la aprobación del Presupuesto de Egresos, ante la falta de acuerdo entre Barrio y el Congreso Local, se implementó lo que Alonso Lujambio describe como *La Verdadera Cláusula de Gobernabilidad*, la cual "...consiste en la posibilidad de que, en ausencia de acuerdos legislativos entre Ejecutivo y Legislativo en gobiernos divididos, se llegue a una fecha límite en que el estado no tenga presupuesto y esté a punto de producirse una parálisis gubernamental, y empiece entonces, en automático, a correr el presupuesto del año anterior"<sup>168</sup>.

Para el mismo autor, esta *verdadera cláusula de gobernabilidad* "relaja la urgencia de los partidos por arribar a un acuerdo, porque los costos mutuos, o en todo caso inciertos, que han de pagar ante la opinión pública y eventualmente en las urnas, es menor que el costo

<sup>165</sup> Debido a una reforma mal calculada, sería posible hacer reformas a la Constitución con sólo el 50 % de los diputados.

<sup>166</sup> *La Jornada* 11 de julio de 1995

<sup>167</sup> *Diario de Chihuahua*, 29 de diciembre de 1995.

<sup>168</sup> Lujambio, Alonso "Estudio Introductorio", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. México D.F., UAM, IFE y CNCP y AP. 1996. P. 26

que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno...<sup>169</sup>. En este sentido, cabe subrayar lo que apunta el especialista en el sentido de que este tipo de cláusulas no son una novedad en la Federación Mexicana, en vista de que existe también en estados como Aguascalientes (art. 65), Baja California Sur (art. 110), Hidalgo, (art. 109), Quintana Roo (art. 120) y Sinaloa (art. 37).

Otro de los aspectos que marcaron la transición entre la LVII Legislatura con mayoría panista y la LVIII con mayoría priista, fue una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, días antes de que se celebraran los comicios. El 9 de julio de 1995, la LVII Legislatura aprobó la nueva ley en la cual destacan los siguientes cambios:

- a) La presidencia del Congreso contará con dos vicepresidencias en lugar de una sola.
- b) La Comisión Permanente crece de tres a cinco integrantes.
- c) Se crea la Junta de Coordinación Parlamentaria, que tiene como objetivo central propiciar la toma de decisiones de forma negociada en la búsqueda de consensos (algo similar a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados Federal).
- d) Se agregan comisiones especiales.
- e) El reparto de las presidencias de cada comisión legislativa obedece a la lógica de la mayoría. Así, la LVIII Legislatura quedaría integrada con 11 comisiones presididas por el PRI y 4 por el PAN, mientras que los otros partidos (PRD y CDP) quedarían sólo con alguna posición de secretario y varias vocalías.
- f) Se estableció que de los tres integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor, uno tendría que pertenecer a la primera minoría.
- g) Se reglamenta la mecánica parlamentaria, con lo cual el Congreso tiene una serie de reglas del juego que antes no existían; por ejemplo, se establece que ningún dictamen podrá ser discutido por el pleno sin antes haber pasado por el examen de una comisión.<sup>170</sup>

La forma en que se desarrollaron las campañas políticas previas al proceso del 9 de julio de 1995 y la organización misma del proceso, muestran un interesante ejemplo de esta afirmación. El 23 de julio, Francisco Barrio afirmaba sin tapujos que aprovechaba su investidura de gobernador para inducir el voto del electorado en favor de su partido<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> Lujambio, Alonso. Op. Cit. P. 27

<sup>170</sup> Aziz Nassif, Alberto Op. Cit. P. 121

<sup>171</sup> El Financiero, 23 de junio de 1995.

## 7. Guanajuato LV y LVI Legislaturas (1991-1997)

Guanajuato en dos ocasiones: la LV Legislatura (1991) y la LVI Legislatura (1994).

Las características generales de estos casos, al igual que Chihuahua, indican que se trata de gobiernos locales en que el candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura había competido para tal cargo seis años antes.

En ambos casos, se fue gestando un proceso de desgaste en la clase política gobernante que derivó, años después, en un gobierno dividido puro, donde el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido distinto del que posee la mayoría relativa en el Congreso. En ambos casos, como sucede en el plano federal, la reforma electoral jugó un papel determinante en la redefinición de los equilibrios políticos. Las reformas permitieron que las normas jurídicas del sistema electoral respondieran a un contexto que ya era más competitivo.

Otra similitud que es preciso apuntar antes de entrar al análisis particular de Guanajuato, es que en las dos entidades, el avance en términos de competencia política derivó en un bipartidismo casi puro PRI-PAN<sup>172</sup>, en que parecen no tener cabida otras fuerzas políticas o, al menos, no en posiciones determinantes.

A partir de 1991, Guanajuato experimentó uno de los episodios políticos más importantes de su historia que arroja como saldo, hasta el momento, la instauración de un gobierno compartido entre el PRI y el PAN. Sin embargo, el importante avance que tuvo este último partido en los comicios locales y federales de dicho año, no fue sino la consolidación de una tendencia que venía gestándose años atrás.

La vocación opositora del electorado guanajuatense se ha manifestado en una creciente tendencia hacia el desarrollo de elecciones muy competidas, tripartidistas en la primera mitad de la década pasada y bipartidista en la segunda. "En términos generales, las elecciones verificadas entre 1979 y 1991, han llevado al PRI a ver decrecer su participación porcentual en los resultados comiciales, a la par que la oposición ha aumentado los suyos"<sup>173</sup>.

Cabría también destacar, a manera de anotación, la importancia que ha tenido en este proceso la creciente concentración urbana de la población, sobre todo en el corredor industrial de Celaya-Irapuato-Salamanca-León.

Al respecto, destaca la hipótesis del politólogo norteamericano Roderic Ai Camp en el sentido de que "en México, aún cuando un buen desempeño de la economía aumenta la satisfacción de los votantes con el gobierno a corto plazo, una vez que el desempeño económico se traduce en mejores niveles de vida, los que viven en las regiones más beneficiadas votan por la oposición, al contrario de lo que cabría esperar".<sup>174</sup>

<sup>172</sup> Crespo, José A. *La Evolución del Sistema de Partidos en México*. Foro Internacional N° 124, abril-junio de 1991.

<sup>173</sup> Valencia Guadalupe G. "Guanajuato", en *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Coordinado por Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, México D.F. 1994. P.76

<sup>174</sup> Camp Roderic, Ai. *La Política en México*. México D.F. Sigo XXI Editores. 1995. p. 203

Así, en las elecciones federales de 1988, la suma de votos obtenidos en Guanajuato por Cárdenas, el 22 %, y Clouthier, el 31 %, superaba ya la obtenida por el candidato priista, 44 %. Esta tendencia, a la que se sumó una creciente capacidad de presión del PAN para obtener triunfos en la etapa poselectoral, se consolidó en 1991.

El 18 de agosto de ese año se vivió en el estado una jornada caracterizada, en primer lugar, por una participación ciudadana de cerca del 75 %. Según cifras oficiales, en la elección de gobernador, el PAN obtuvo el 35.49 % de la votación y el PRI el 53.14 %, mientras el PRD alcanzaba apenas el 7.7 %. Mientras tanto, en las elecciones de diputados locales, las cifras oficiales consignaban un triunfo para el PRI con el 51.69 % de los votos, frente a un 33.43 % del PAN y un 6.39 % para el PRD.

A partir de estos resultados y por medio de una extraordinaria estrategia de difusión en los medios de comunicación masivos estatales, nacionales e internacionales, y aprovechando la necesidad del gobierno federal de una "oposición leal", el PAN logró que el candidato priista a la gubernatura (Ramón Aguirre), no asistiera a su toma de posesión, con lo cual se evidenciaba un absurdo: el PRI retenía la mayoría en el Congreso, mientras la legislatura anterior -también con mayoría priista- nombraba como gobernador interino al Panista Carlos Medina Plascencia, ex alcalde de la Ciudad de León.

A este episodio, reconocido como la primera *concertación* significativa de la administración de Salinas de Gortari, se le suma otra tendencia significativa: mientras mayor era el nivel de conflicto de los procesos electorales -entendiendo por esto una mayor resistencia por parte de los gobiernos estatales y federales para reconocer triunfos a la oposición-, la votación del PAN fue creciendo de manera sistemática. Y esto no sólo se registró en Guanajuato, sino en otras entidades vecinas como San Luis Potosí, en donde, si bien es cierto, no se ha registrado aún la experiencia de un gobierno dividido, el crecimiento electoral del PAN se vincula con su capacidad de movilización social.

No obstante, si seguimos la lógica del pensamiento de autores como Giovanni Sartori, quien afirma que la democracia política como método o procedimiento debe preceder a cualquier logro sustantivo que pidamos de la democracia<sup>175</sup>, no se puede decir que el gobierno compartido que se instauró en Guanajuato a partir de la LV Legislatura fue un avance democrático. Independientemente de la intervención del Ejecutivo Federal o no en el "Caso Guanajuato", la cual tendría que ser analizada por separado, lo cierto es que, desde este momento, comienza a experimentarse en nuestro sistema político una división de poderes sin precedente y una coexistencia al interior de los espacios del poder público cada vez más intensa. Hasta antes de 1991 la importancia del Poder Legislativo en Guanajuato, se circunscribía a algunos debates como los promovidos en cuatro ocasiones por Antonio Obregón Padilla, diputado panista.

Respecto a la fracción parlamentaria del PRI, es preciso subrayar que su actuación se limitaba a dar trámite a las decisiones del Ejecutivo Estatal. De ahí que, tan sólo en la cuestionada administración de Rafael Corrales Ayala (1985-1991), dos coordinadores de la

---

<sup>175</sup>Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1988.

fracción priista (Luis Felipe Sánchez Hernández y José Aben Amar González Herrera) tuvieran que pedir licencia, para hacerse cargo de la Secretaría de Gobierno<sup>176</sup>

A partir de la siguiente Legislatura la situación cambió radicalmente y, si bien es cierto, que los diputados priistas no llegaron al Congreso con la idea de que serían el principal contrapeso de un gobernador del PAN, tuvieron que desplegar un extraordinario esfuerzo de negociación, para evitar que la situación de la entidad se volviera ingobernable.

Mucho se ha criticado la forma en que se definió el "Caso Guanajuato", sin embargo es importante mencionar que el hecho de que hubiesen sido los diputados de la Legislatura anterior los que nombraran a Carlos Medina Plascencia como Gobernador interino, otorgó un importante margen de autonomía a los nuevos legisladores priistas cuyo compromiso con Ramón Aguirre se había diluido y ya no respondían a los intereses partidistas locales, sino a las políticas dictadas por la Secretaría de Gobernación.

A esto habría que agregar que el gobernador interino accedió a esta posición con un estrecho margen de gobernabilidad, ya que no sólo tendría que coexistir con un Congreso de mayoría opositora, sino con un secretario de gobierno del PRI que supervisaba de cerca sus acciones.

Aunque la participación del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, no es algo que se pueda demostrar con facilidad, es un hecho que durante el mandato de Medina Plascencia dicha circunstancia permeó el ambiente político en la entidad. Incluso muchos observadores opinaron que el principal obstáculo para convocar a elecciones extraordinarias era el Presidente Salinas, quien se oponía férreamente a que Vicente Fox volviera a competir por la gubernatura.

De esta forma, la negociación para realizar la reforma electoral y la consecuente convocatoria a elecciones extraordinarias se pospuso hasta que, siendo Ernesto Zedillo presidente electo, se envió al entonces Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu a negociar los términos de la misma.

Dentro de los principales cambios que buscaba hacer el PAN a los ordenamientos electorales, resalta su intención de modificar la integración del Congreso, proponiendo que tuviera una composición paritaria de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional; es decir, el mismo número de diputados por ambos principios. Aunque en términos generales se logró aprobar la reforma de manera consensada, la integración de la Cámara previó que serían 22 diputados de mayoría y, hasta 14 proporcionales.

Aunque el máximo grado de tensión entre ambos partidos se alcanzó con las discusiones en torno a la reforma, éste no fue el único asunto preocupante. La revisión de la Cuenta Pública y la aprobación del Presupuesto de Egresos, fueron aspectos polémicos en los que se registraron fuertes discusiones e interesantes negociaciones.

---

<sup>176</sup> Rionda, Luis Miguel. "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana, Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM, IFE y CNCP y AP. México, D.F., 1996. P.78.

Antes, el presupuesto del Congreso había sido mínimo en comparación con el del Poder Ejecutivo e incluso con el del Judicial. "En el III Informe de Gobierno del gobernador Corrales Ayala, se reportó que del total del gasto público, 98 % lo ejercieron las dependencias del Ejecutivo, 1.3 correspondió al Poder Judicial y el restante 0.7 % fue ejercido por el Legislativo... Si en el periodo 1987-1988 la LIV Legislatura (1988-1991) ejerció un gasto de 2,429 millones de viejos pesos es decir el -0.7 % del erario global-, en el periodo 1995-1996, la LVI Legislatura (1994-1997) ejerció más de 43 millones de nuevos pesos, el 1.1 % del erario".<sup>177</sup> De lo anterior destaca que, si bien es cierto que el presupuesto de la LVI Legislatura es mayor que en las anteriores, éste todavía es irrisorio frente a lo que ejercerse el Poder Ejecutivo.

En este mismo sentido, los primeros tres años de experiencia de gobierno se caracterizaron por un intento, tanto por parte del gobernador como por parte de la fracción priista en la Cámara, de llegar a acuerdos para evitar una parálisis gubernamental, lo cual se logró. Lo que no pudieron evitar los diputados panistas fueron los fuertes recortes presupuestales que afectaron los planes de gobierno de Medina Plascencia.

Junto con estas reducciones presupuestales, que incidieron principalmente en las estrategias de comunicación de la administración panista y sus planes de desarrollo municipal, se desplegó una intensa labor de fiscalización que, no está por demás decirlo, benefició a la población guanajuatense, pero perjudicó al gobierno panista y al propio PAN, al menos en cuanto a votos se refiere.

Asimismo, también resulta notorio que los dos gobiernos panistas que se han visto obligados a coexistir con una mayoría opositora, lo han hecho desde el inicio de la gestión. Ello es importante mencionarlo dado que, generalmente, la estrategia gubernamental se diseña en los primeros tres años y, después, la preocupación se centra en mantener los márgenes de gobernabilidad, a través de complejas negociaciones, evitando el *poder de veto*<sup>178</sup> de las fuerzas contrarias.

En Chihuahua, entidad que coincidentemente también tiene un gobierno de esta naturaleza, pero como resultado de elecciones intermedias y no concurrentes<sup>179</sup>, el gobernador tuvo la oportunidad de diseñar un proyecto institucional a partir de una profunda reforma constitucional, lo que no pudieron hacer ni Medina Plascencia ni Vicente Fox, hasta el momento.

Esta falta de márgenes amplios de decisión, como los que daría un Congreso afin, ha tenido para el PAN, como primer efecto, una disminución en la captación de votos en las elecciones inmediatas. A esto habría que agregar que las experiencias de Baja California, Chihuahua y Guanajuato muestran que "en la perspectiva de una organización política emergente, como es el PAN, su capacidad de convocatoria social es mucho más complicada

<sup>177</sup> Rionda, Luis Miguel. Op. Cit. pp.77, 78, 84.

<sup>178</sup> Sartori, Giovanni Op. Cit., vol. 1. P. 164

<sup>179</sup> Se entiende por elección concurrente, cuando coinciden la elección de diputados con la del Poder Ejecutivo, sea éste local o federal.

desde el gobierno que como partido de oposición”<sup>180</sup>. Lorenzo Meyer, en un artículo intitulado *Si la Oposición Gobernara* lo advertía en 1992 al decir que “ en primer lugar, supongo, que la oposición - cualquiera que esta fuere- tendría que tomar una sopa de su propio chocolate. No sería lo mismo atacar al gobierno desde el terreno de lo ideal, del deber ser, que hacerse cargo de manejar una realidad siempre llena de imperfecciones, accidentes imprevistos y de callejones sin salida. En el ejercicio del poder, cualquier partido, incluso uno que estuviera conformado sólo por almas puras -cosa imposible- se desgasta. Ningún partido en el gobierno puede lograr los niveles de excelencia que exigía, cuando sólo vivía en la oposición”.<sup>181</sup>

Pero las cosas tampoco fueron fáciles para el PRI. Sorpresivamente, desde la LV Legislatura, los diputados priistas se vieron despojados de su líder nato a nivel local -el gobernador-, y tuvieron que encontrar el liderazgo en tres figuras que no siempre coincidían en la línea que habría que seguir: el presidente del PRI estatal, el coordinador de la mayoría en la Cámara y el Secretario de Gobierno.

Si a esto se agrega la participación que en asuntos relevantes tuvo la Secretaría de Gobernación, como el caso de la reforma electoral y la convocatoria a elecciones extraordinarias (que no se llevaron a cabo sino hasta el 28 de mayo de 1995), se comprenderá el grado de complejidad en el proceso político de Guanajuato.

El ritmo de trabajo de la Legislatura disminuyó, lo cual se atribuye sobre todo al esfuerzo de negociación realizado antes de que las iniciativas fueran presentadas, discutidas y votadas en el Congreso. Los acuerdos previos entre el Legislativo y el Ejecutivo caracterizan en el funcionamiento de ambas legislaturas y, aunque las iniciativas son menos y siguen proviniendo en su mayoría del Ejecutivo, éstas se elaboran con un mayor grado de consenso.

Algunas iniciativas fueron archivadas y otras rechazadas, como era de esperarse. Pero es importante subrayar que no fueron pocas las que lograron transitar con éxito el proceso legislativo. Paradójicamente, uno de los casos más representativos en los que se tuvo que utilizar el derecho de veto fue cuando la LV Legislatura, que tomó posesión cuando todavía era gobernador Corrales Ayala, intentó reformar la Constitución Estatal para exigir que sólo pudieran ser candidatos a gobernador los nacidos en la entidad.

Obvio es decir que la reforma intentaba coartar las posibilidades para que Vicente Fox se presentara de nuevo como candidato a gobernador. El intento no prosperó y años más tarde Vicente Fox volvió a presentar su candidatura, en la que obtuvo un triunfo contundente (ver concentrado electoral del estado de Guanajuato) que le abriría, a su vez, nuevos horizontes en su vertiginosa carrera dentro del PAN.

---

<sup>180</sup> Guillén López, Tonatiuh “Alternancia y nuevas prácticas del poder político: las elecciones de 1994 desde la experiencia regional”, en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, coordinado por Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez. FLACSO Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F. 1995, p. 342

<sup>181</sup> Meyer, Lorenzo. *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*. Cal y Arena, México D.F. 1992, p. 96



Pero la actividad negociadora no se llevó al cabo sólo entre el Gobernador y la fracción mayoritaria del Congreso: al interior del órgano legislativo se observó un fuerte intento por ambas fracciones de llegar a acuerdos que no paralizaran su actividad. Prueba de ello lo constituye la distribución de comisiones. Durante la LXI Legislatura, en donde el PRI contó con una representación aún mayor que en la anterior, presidió la Gran Comisión, en donde el PAN no tuvo representación alguna; la de Régimen Interno, en la que un diputado del PAN y otro del PRD fungieron como vocales; y, las de Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Justicia en las que el PAN ocupa la Secretaría, entre otras.

#### **8. Sonora LIV Legislatura (1997-2000)**

Con motivo de las diversas elecciones locales que se celebraron el seis de julio de 1997, Sonora (al igual que Colima y Querétaro) se agregan al la lista de gobiernos divididos a nivel local. En este caso particular, la gubernatura pudo ser retenida por el PRI a través de una elección altamente competida, sin embargo, dicho partido no pudo mantener la mayoría en el Congreso.

De acuerdo a los cómputos estatales para la elección de diputados locales<sup>182</sup>, el PRI logró el triunfo en 9 de los 21 escaños de mayoría, mientras que el PAN y el PRD obtuvieron 6 curules por este principio cada uno. Aunque las asignaciones oficiales de diputados de Representación Proporcional no se hacían hasta ese momento todo parecía apuntar que el PRI obtendría otros cinco representantes, quedando con 14 diputados; cuatro para el PAN, quedando con 10; y 3 para el PRD, quedando en 9.

Es preciso apuntar que en elecciones pasadas, el PRI no había perdido ni un solo distrito de mayoría, por lo que su posición de fuerza hegemónica nunca estuvo en peligro. Sin embargo, de 1991 a 1994 sí registró un importante descenso en su captación de votación al haber obtenido en la elección de 1991, 65% de los votos, frente a 48% obtenido en 1994.

Sobre este nuevo caso de gobierno dividido habría que apuntar, por el momento, que el avance logrado por el PRD, en esta entidad en la que su presencia hasta hace algunos años era mínima, constituye un importante punto de referencia sobre lo que puede ser la evolución de esta fuerza política en la región norte del país, en donde paulatinamente va conquistando nuevos espacios en las preferencias del electorado.

El tipo de relación Ejecutivo-Legislativo que se perfila en Sonora permite vislumbrar una lucha fuerte entre el PRI, que retuvo la gubernatura; el PAN que se ubica como segunda fuerza electoral; y el PRD que posee una posición estratégica mediante la cual puede colocarse eventualmente como el fiel de la balanza entre los conflictos de ambos partidos.

---

<sup>182</sup> Los datos fueron proporcionados por el organismo electoral de la entidad, días después de la elección, sin que aún estuvieran sancionados por el Tribunal Electoral.

## 9. Consideración General

El fin del sistema de partido hegemónico y el subsecuente arribo de otros partidos a posiciones de gobierno son hechos estrechamente vinculados a la pérdida de credibilidad del PRI y uno de los factores que aceleraron esta crisis de legitimidad fue la pérdida paulatina de su capacidad de intermediación y procuración de beneficios que, durante décadas, había monopolizado este partido desde su Comité Ejecutivo Nacional.

Una de los ejemplos más visibles de este fenómeno lo constituye la creación del ramo 33 del Presupuesto y su impacto en la formación de grupos de poder político y económico local, a costa del debilitamiento de la capacidad de intermediación del partido en el gobierno. Si bien este no es tema central de esta investigación, es importante advertir al menos que este cambio cualitativo y cuantitativo en el manejo del gasto social coincide con la drástica caída en la votación del PRI y la subsecuente conformación de gobiernos divididos a nivel local y federal<sup>183</sup>.

Durante el sexenio 1994-2000 se dismantló prácticamente el Programa Nacional de Solidaridad, creado en la administración de Salinas y éste fue sustituido, en términos generales por el PROGRESA. Sin embargo, lo importante de este proceso no fue en sí la sustitución de programas, porque en realidad ambos consistían en la asignación directa de recursos: uno, el PRONASOL, a las comunidades a través de los llamados Comités de Solidaridad; y el otro, el PROGRESA, mediante la asignación directa de recursos a las madres de las familias más pobres, tomando en cuenta para ello un censo elaborado por gente cercana al propio Presidente.

Sin entrar en el debate sobre la efectividad de cada uno de estos programas, lo que vale la pena advertir para efectos de esta investigación es que a partir de los cambios que el Presidente Zedillo introdujo a la política de desarrollo social, los recursos se fueron desvinculando cada vez más del partido en el gobierno. A partir de este momento, las asignaciones por concepto del ramo 33 se turnarían directamente a los ayuntamientos y éstos, independientemente de su signo, serían los responsables de su ejecución. Esta modificación fue clave en el proceso de erosión de las bases de apoyo priista a nivel municipal y en la conformación de nuevos grupos de interés o el fortalecimiento de otros ya existentes.<sup>184</sup>

A este fenómeno hay que añadir la quiebra del clientelismo de las organizaciones corporativas tradicionales y el surgimiento de nuevas formas ciudadanas de intermediación entre la sociedad y el gobierno. Este proceso está estrechamente vinculado con la democratización del país, que ha permitido a la ciudadanía desarrollar una gran variedad de

---

<sup>183</sup> Véase la gráfica núm. 1

<sup>184</sup> La información contenida en los párrafos anteriores es producto de la experiencia empírica del autor durante una estancia de más de dos años en la Coordinación General de Delegaciones de la SEDESOL, en la que se pudo constatar el impacto político y económico de la creación del ramo 33 del Presupuesto en el orden municipal de gobierno. Cabe mencionar que este tema y su posible influencia en los resultados electorales adversos al PRI durante el periodo del Presidente Ernesto Zedillo aún no ha sido tratado a fondo y proporciona una interesante veta de estudio.

organismos autónomos e independientes capaces de articular una gran cantidad de intereses e identidades, frente al descrédito y el pasmo de las organizaciones obreras y campesinas vinculadas al partido gobernante.

A pesar de que se ha hecho más competitivo el sistema de partidos y se han mejorado las condiciones en que se celebran los procesos electorales, los partidos políticos en general se han enfrascado en una lucha que tiende a privilegiar la conquista y la conservación de espacios de poder para las dirigencias partidarias, antes que la incorporación de ciudadanos interesados en participar activamente en la política. Los partidos no han querido, no han podido o no han sabido integrar de manera eficaz a los grupos ciudadanos preocupados por la solución de problemas particulares y de corto plazo –pero no por ello menos importantes.

Como las demandas específicas sólo son incorporadas de manera parcial en los programas generales de los partidos, muchos ciudadanos prefieren participar en las organizaciones sociales apartidistas y, a su vez, muchas de estas organizaciones prefirieron mantener cierta distancia y autonomía respecto de los partidos. Sin embargo, esta situación parece cambiar a partir de la reforma electoral de 1996, mediante la cual se recupera la figura de las organizaciones políticas nacionales como complemento del sistema de partidos.

Tal parece que ante la evidente crisis de legitimidad por la que atraviesan los partidos política, se exploran fórmulas tendientes a incorporar a estos movimientos sociales con demandas específicas al sistema político. Así, estas organizaciones pueden captar las demandas de sectores específicos de la población y, mediante acuerdos con los partidos, pueden alcanzar escaños en el Poder Legislativo. Asimismo, muchas de estas organizaciones se fundan como tal a fin de convertirse, en el largo plazo, en partidos políticos<sup>185</sup>. El tiempo dirá si esta medida se traduce en un fortalecimiento de la representatividad política de los ciudadanos y del sistema de partidos; o si estas agrupaciones, que funcionan con recursos públicos, se convierten en cotos de poder y negocios familiares.

Por el momento cabe decir que son múltiples los grupos que han surgido a nivel local y nacional con reivindicaciones específicas y, aunque no es este el tema que nos atañe, vale decir que el crecimiento de este tipo de agrupaciones denota la situación por la que atraviesan los partidos e invita a una reflexión: Actualmente los partidos políticos han dejado de ser los intermediarios únicos entre la sociedad y el gobierno, lo cual no quiere decir que vayan a ser sustituidos. Las formas de participación alternativa han ocupado y creado nuevos espacios de participación y dependerá, en última instancia, de los partidos la capacidad para atraerlos.

Así, puede establecerse que la influencia de estos grupos de interés de alcance local, nacional y a veces internacional (como las agrupaciones ecologistas o las promotoras de los derechos humanos) puede ser positiva en términos de gobernabilidad, siempre y cuando sean procesadas adecuadamente a través de los canales institucionales.

---

<sup>185</sup> El 14 de noviembre de 1996, con 282 votos a favor de los diputados del PRI y 142 en contra se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma electoral que recrea la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

De no suceder así, las presiones extra sistémicas se convertirán en un factor más de descrédito de los partidos en cuanto a su función de intermediación. Ciertamente uno de los aspectos que distingue a las llamadas ONG de los partidos políticos es que, en teoría, éstas no aspiran al poder político. Pero la realidad es distinta: su grado de autonomía respecto del poder público sirve como mecanismo de presión para hacer que sus demandas particulares ocupen un lugar relevante en la agenda nacional y esto lo logran función de la presión que logren ejercer<sup>186</sup>.

Si bien las reformas electorales influyen de manera determinante en la composición de los poderes institucionales y marcan el paso del desarrollo democrático, es preciso tener en cuenta que los partidos, por su parte, deben realizar reformas internas de carácter más profundo que les permitan adaptarse a los cambios de una sociedad dinámica, informada y demandante. El reto es, pues, transformarse a partir no sólo de incorporar las nuevas demandas en sus programas, sino de abrir espacios de su representación en el parlamento a los dirigentes de estos movimientos, ya que hacerlo así les permitirá transformarse y sostener sus vínculos con una sociedad que se transforma aceleradamente.

La gobernabilidad en contextos de intenso pluralismo dependerá, como bien lo señala Claus Offe de la capacidad del sistema para procesar adecuadamente la sobrecarga de demandas propia de una sociedad plural. Sin embargo, este proceso implica discernir cuáles son las demandas que el Estado debe procesar y cuáles las que han de ser transferidas al mercado. En este sentido, Offe señala que "...la solución al problema de la *ingobernabilidad* se espera que venga con la restauración de mecanismos de competencia que pongan una barrera a la inflación en sentido estricto y a la inflación de pretensiones en sentido amplio"<sup>187</sup>.

En suma, si bien los partidos son la mejor forma de organización política hasta ahora desarrollada en los Estados modernos, es evidente que tiene que mejorar en dos vías: en su organización interna y en términos de representatividad de los sectores sociales. Esta será la mejor forma en que logren enfrentar los retos de la gobernabilidad en contextos de amplia competitividad electoral. Los casos de los estados analizados en el Capítulo IV dan cuenta de esta afirmación ya que demuestran con claridad cómo la conformación plural de las cámaras no siempre se traduce en mejores formas de entendimiento entre los actores.

La alta competencia partidista en el Congreso y el hecho de que el titular del Ejecutivo no cuente con mayoría absoluta permite establecer un sistema de pesos y contrapesos que evita los abusos del poder y mejora el sistema de rendición de cuentas, por una parte. Pero también provoca una transferencia de poder hacia los partidos representados en el Congreso: lo que éstos hagan con su representación y si rinden o no cuentas a los ciudadanos que los llevaron a esos espacios de poder, será la clave para acceder a una gobernabilidad democrática.

---

<sup>186</sup> Al tratar el tema de la "distorsión de la agenda pública" Robert Dahl, (Op. Cit., p.51) se refiere a la discusión presupuestal en Estados Unidos para ejemplificar cómo la presión de estos grupos llega a incidir (a veces de manera negativa) en los procesos institucionales de decisión.

<sup>187</sup> Claus Offe, *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988, p.33

En este sentido, cabe citar a Manuel Alcántara Sáez<sup>188</sup> cuando dice que las tradicionales manifestaciones de ingobernabilidad en América Latina no son otra cosa que un desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones. Por esta razón, sugiere una mayor conexión con el ámbito socioeconómico. Adoptar una perspectiva de este tipo permitirá comprender el fenómeno de la gobernabilidad en una dimensión más amplia y no circunscribirlo al comportamiento de los partidos y la relación entre poderes.

Otra evidencia del estado que guarda el sistema de partidos y de su desvinculación con las demandas más urgentes de la sociedad fue lo ocurrido durante la reforma electoral del 1996, en la que los partidos, según diversos analistas<sup>189</sup>, privilegiaron el interés particular (válido, pero insuficiente) ante el interés nacional.

Dentro del desarrollo democrático, los partidos tienen una gran responsabilidad. Cualquier cambio sustancial a la democracia o su consolidación tiene que vincularse, en un Estado de Partidos como el nuestro, a ellos. Se trata de entidades sociales con reconocimiento constitucional y trascendente influencia determinante en la conformación de los poderes públicos. Son muchos los teóricos que coinciden en señalar que los estados modernos no pueden concebirse al margen de los partidos y que un cabal Estado de Derecho no puede entenderse sin partidos democráticos que funcionen, se organicen y estructuren de la misma forma.

En un Estado de Partidos, como el mexicano, la actualización de éstos será cada vez más importante para garantizar que los cambios se logren por la vía pacífica e institucional. Los casos de las diez legislaturas revisadas demuestran que, efectivamente, han habido cambios importantes en lo que toca a la distribución del poder entre partidos y la relación entre los poderes públicos, pero eso aún está muy distante de convertirse en un factor de gobernabilidad. La democracia no es la panacea, pero tiene una ventaja: con ella, el ciudadano ejerce la facultad de opinión sobre los problemas y soluciones del país y, a través de una auténtica división de poderes, adquiere la posibilidad de limitar los abusos de poder y obligar al gobernante a rendir cuenta de sus actos.

El desmantelamiento del sistema de partido hegemónico y la auténtica división de poderes no generarán beneficios económicos y sociales *per se*, ya que frente al Estado tiene que desplegarse una sociedad civil plural y organizada, con agrupaciones fuertes, pero sobre todo, con ciudadanos concientes de sus derechos y obligaciones. Es decir, una auténtica sociedad de ciudadanos.

---

<sup>188</sup> Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, FCE, 1995.

<sup>189</sup> Se recomienda revisar las conclusiones del Seminario del Castillo de Chapultepec, entregadas el 28 de abril de 1996 por los consejeros del IFE Santiago Creel, y José Agustín Ortiz Pinchetti a la Cámara de Diputados. Ahí se puede observar el desfase entre muchos de los planteamientos de los partidos y los de algunos destacados representantes de la sociedad civil.

#### IV. PROSPECTIVA Y RECOMENDACIONES

Las consideraciones hechas hasta ahora y los datos obtenidos permiten advertir una serie de tendencias, tanto en el plano de la lucha electoral, como en el desempeño y evolución de las instituciones políticas. Uno de los rasgos característicos de ambos procesos ha sido la incertidumbre.

La incertidumbre sobre los resultados electorales es quizá el principal rasgo de la democracia electoral. Aunque los estudios de demoscopia ayudan a determinar las tendencias electorales sólo el sufragio, hasta que es depositado, es el que determina el sentido de una elección. Sin embargo, una vez concluido el proceso electoral y renovados los poderes, lo deseable es que la incertidumbre salga de la escena política -o al menos no sea el factor dominante de la relación entre los actores políticos- y sea sustituida por la certidumbre de que los poderes renovados estarán sujetos al marco de la ley.

La tesis central de este trabajo gira en torno a la idea de que el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se incorpora al funcionamiento del gobierno mexicano a partir de la instauración de los *Gobiernos Divididos* y de *Mayorías Divididas*, mediante un proceso que inicia a finales de la década de los ochenta en diversas entidades de la República hasta llegar diez años más tarde al Congreso de la Unión. En este sentido, se sostiene que la composición política de los congresos ha sido uno de los factores determinantes para que sobre vigencia el principio constitucional de la división de poderes.

También se ha dicho que el proceso mediante el cual los partidos de oposición tuvieron acceso a espacios de poder estuvo determinado en gran medida por una serie de reformas constitucionales y legales, producto de intensas y prolongadas negociaciones entre el gobierno, el PRI y los partidos de oposición.

En este mismo orden de ideas, se argumenta que el andamiaje jurídico que norma las relaciones Ejecutivo-Legislativo aún no corresponde a los cambios logrados en el plano político-electoral. Es decir, el sistema jurídico y político en el que se sustentó durante casi setenta años la estabilidad del país a través de un "presidencialismo con atribuciones metaconstitucionales"<sup>190</sup> no corresponde hoy al escenario de pluripartidismo y *gobiernos divididos* que se registra en los órdenes estatales y federal de gobierno.

En el caso particular de México, según lo demuestran los casos analizados, los gobiernos homogéneos<sup>191</sup>, que en circunstancias de madurez política serían incluso deseables para la estabilidad del sistema, podrían constituir un retroceso en el equilibrio de poderes logrado hasta el momento. Lo anterior nos lleva a sostener que, al menos en el plano local, el equilibrio entre poderes depende todavía de que el partido en el poder ejecutivo no posea la mayoría en el legislativo.

---

<sup>190</sup> Jorge Carpizo, Op. Cit.

<sup>191</sup> Se entiende por *gobierno homogéneo* aquél en que el partido en el Poder Ejecutivo detenta la mayoría en la legislatura.

Esta afirmación que en un principio parecería una verdad de perogrullo, nos remite al problema central de esta investigación **¿Qué relación existe entre la conformación de gobiernos divididos y la vigencia del principio de división de poderes en México? Y más aún ¿De qué depende que pueda mantenerse la gobernabilidad en un esquema de gobiernos divididos y pluripartidismo intenso?** Sería deseable que en un futuro no muy distante, los partidos políticos y los gobernantes dieran muestras de haber logrado un avance en la cultura política que permitiera pensar que la diferenciación partidista entre poderes no es necesaria para que el Poder Legislativo sea autónomo del Ejecutivo. Hasta hoy esto no es así.

En base a las experiencias analizadas, a continuación se elaboran una serie de propuestas y recomendaciones para mantener y profundizar los avances logrados en materia de división de poderes. Estas tienen que ver con el sistema electoral, la relación entre poderes, el fortalecimiento del Poder Legislativo y de los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros aspectos.

### **I. Cultura Política**

Durante el período que abarca esta investigación, el sistema electoral evolucionó a través de una serie de reformas a la legislación electoral. Los cambios derivados de este proceso tuvieron repercusiones concretas en la correlación de fuerzas al interior de las cámaras de diputados, locales y federal y en la distribución de gubernaturas entre diversos partidos políticos. Si bien existen claros avances en la democratización del sistema político, no es posible considerar concluido este proceso sin una modificación estructural al sistema de pesos y contrapesos, que ponga a trabajar en realidad los mecanismos existentes y cambie la relación de dependencia y jerarquía de otros.

Como se apuntó más arriba, las democracias representativas cuentan con dos sistemas básicos de reglas: los procedimientos para seleccionar gobernantes y la existencia de instituciones políticas que vigilen la actuación de los gobernantes, para que una vez electos, cumplan con su cometido; y si no, sean sancionados de acuerdo a la ley. Al modificarse la correlación de fuerzas en los congresos del país, en algunos casos se optó por hacer reformas a las disposiciones jurídicas y reglamentarias que norman la vida del Poder Legislativo y su relación con el Ejecutivo.

También pudo observarse que, además de las reformas jurídicas, se requieren cambios de actitud y en la concepción del poder. Ahí es donde deberá realizarse la mayor parte del trabajo y, para ello, no hay mejor propuesta que insistir en la necesidad un cambio en la cultura política nacional. En cuanto a los aspectos formales, a continuación se describen algunos en los que tendrá que trabajarse a fin de hacer de la relación entre los poderes republicanos una espiral ascendente: una relación de conflicto en tiempos de pluralismo, pero con bases para ser procesado con eficacia; una relación de tensión, pero que sea impulsado de una nueva cultura política nacional. Es un hecho que el equilibrio de fuerzas no se dará de manera automática como respuesta al comportamiento electoral de la ciudadanía. Se trata de un paso importante, pero éste es tan sólo el comienzo. La tarea más ardua, la consolidación de instituciones democráticas a penas comienza y, en gran medida, dependerá de la actitud y visión con la que se asuma el desafío.

Para instituir el principio de División de Poderes en México será necesario mucho más que elecciones limpias y congresos plurales; ello tan sólo constituye el primer paso. La labor a futuro consiste en encontrar palancas jurídicas y actitudes políticas que potencien los avances logrados, faciliten el consenso, den salida a los disensos y alejen las posibilidades de retroceso. En este sentido podría decirse que la primera etapa de reformas electorales incorporó el pluralismo al sistema de partido y ahora, la segunda etapa, deberá asegurar al menos dos cosas: La gobernabilidad en un contexto de democracia pluralista, para lo cual no sólo son necesarias reformas constitucionales y legales sino sobre todo, voluntad política y capacidad por parte de los actores para arribar a los acuerdos necesarios; y, en segundo término, asegurar que la autonomía del Legislativo no dependa de la conformación de *gobiernos de mayorías divididas*.

Para tal efecto, se propone una serie de medidas jurídicas y políticas que, por un lado, tiendan más que a fortalecer el Legislativo a mejorar su funcionamiento, adecuándolo al momento actual y protegiendo su nivel de desarrollo alcanzado; otras, que faciliten la relación política entre Ejecutivo y Legislativo, con especial atención a las fuentes generadoras de "conflictos" como la aprobación anual del presupuesto; también es posible hacer cambios a los sistemas electoral y de partidos; pero en el fondo, el cambio más importante y la recomendación central es reflexionar sobre el nivel de nuestra cultura política. ¿Cuál es nuestra actitud frente a las normas y procedimientos democráticos? ¿Qué capacidad tienen los partidos políticos para hacer de la relación entre poderes un juego de suma positiva donde prevalezcan los intereses nacionales sobre los particulares? ¿En que medida la democracia es para los mexicanos no sólo "una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural", como lo concibe el Artículo 3º Constitucional?

La tarea, en primer lugar, estará en la instauración de un verdadero Estado de Derecho. Es preciso que la aplicación de la ley sea la regla y no la excepción. En un contexto democrático y plural de corresponsabilidad equilibrada entre poderes la garantía de gobernabilidad debe estar, sobre todo, en los ordenamientos jurídicos que le dan sustento al Estado; lo demás es complementario.

Los cambios descritos a lo largo de este trabajo nos ubican en un momento crucial del desarrollo político mexicano. El Estado no es el Presidente de la República y éste ya no será tampoco el gran legislador. El congreso federal y los congresos locales tendrán que aprender a construir sus propios consensos a través de la deliberación constructiva. Los nuevos tiempos implicarán el diseño de nuevas formas, espacios y relaciones entre la sociedad y los poderes constituidos.

Por su parte, la **ciudadanía** tendrá que darle plena vigencia a este concepto no sólo ejerciendo su derecho al voto, sino dando seguimiento a las acciones de sus representantes y exigiendo el cumplimiento de los compromisos asumidos. Este cambio de actitud exigirá, sin duda, mayor responsabilidad de todos. La alta participación social en los recientes procesos electorales son un buen indicio de los avances culturales de la sociedad; sin embargo, es necesario realizar cambios al sistema electoral a fin de hacerlo más eficaz y



procurar se mantengan los niveles de participación social en los procesos políticos institucionales.

## 2. Recomendaciones para el Sistema electoral

La existencia de condiciones políticas propicias para integrar congresos más plurales e incluso contender con posibilidades de triunfo en las gubernaturas y la Presidencia de la República, ubicaron a la lucha electoral en un primer plano en el periodo que nos ocupa. Durante toda esta etapa de perfeccionamiento del sistema electoral, la prioridad fue establecer condiciones –sobre todo legales– propicias para la competencia democrática.

En adelante, la prioridad tendrá que ser diseñar, en un contexto de intenso pluralismo partidista, el nuevo régimen político que logre canalizar con eficacia las permanentes y crecientes demandas y aspiraciones de la sociedad. Es preciso que los partidos arriben pronto a los acuerdos jurídicos y políticos que garanticen la viabilidad del nuevo esquema pluralista, ya sea que estos acuerdos tengan que pasar o no por la discusión y aprobación de un nuevo orden constitucional<sup>192</sup>. Sólo así podrán asegurarse los avances logrados.

En caso contrario, el mantenimiento de condiciones aceptables de gobernabilidad seguirá dependiendo, al menos en el corto plazo, de las coyunturas electorales y de las rivalidades partidistas. En este sentido cabe hacer notar que la estructura actual del sistema electoral no facilita del todo el establecimiento de condiciones de gobernabilidad y, por el contrario, incentiva la lucha política partidista. El diseño del calendario electoral mexicano da una muestra de ello. Se trata de un calendario que sitúa a las contiendas electorales en el centro de la política nacional.

Durante todo el año se efectúan elecciones en fechas distintas para elegir gobernadores, diputados locales y presidentes municipales, además de que en muchos casos las elecciones no son concurrentes. Es decir, en fechas distintas se celebran comicios para renovar presidencias municipales y diputados locales en una misma entidad, generando con ello una actividad político-electoral intensa y permanente en todo el país. Esta situación responde a una lógica ya agotada y tendrá que modificarse no sólo para reducir los conflictos políticos derivados de intensas competencias electorales y dedicar más tiempo a la solución de problemas sociales, sino también para hacer menos costosa la democracia en el país. Uno de los aspectos que caracterizan la transición política en México es precisamente el elevado costo de las contiendas electorales.

De cualquier forma, este argumento nos conduce a sostener que la instauración de una cierta normalidad en lo electoral obliga ahora a poner la atención en el desarrollo de otras instituciones políticas. La consolidación de las instituciones democráticas en los estados de la República aún tiene un largo trecho por recorrer. Para ilustrar lo anterior basta con observar los niveles de impugnación post-electoral que aún se registran en comicios locales, principalmente en lo concerniente a elecciones municipales y observar el funcionamiento de los organismos electorales locales.

---

<sup>192</sup> Para profundizar en las bases de esta propuesta consultar: Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la Democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

En el proceso de desarrollo político que condujo al país hasta este punto se observa un intercambio recíproco de experiencias, avances y retrocesos, entre los niveles de gobierno federal y estatal. Un ejemplo muy claro de ello son los distintos grados de desarrollo de las instituciones electorales a nivel nacional.

A través de sucesivas reformas, los partidos de oposición lograron en 1996 dotar de "autonomía" al Instituto Federal Electoral, con lo cual se resolvió el dilema de que dicha institución fuera en las elecciones juez y parte a la vez. Sin embargo, aún existe un gran tramo por recorrer, sobre todo en los niveles de gobierno estatal y municipal en donde aun no llegan completamente los avances logrados hasta ahora en el plano federal.

Acontecimientos como los descritos en el Estado de México o en Aguascalientes, en donde hubo evidentes muestras por parte de los gobiernos locales de querer alterar los resultados, denotan que el avance no es ni puede ser uniforme.

No obstante, por fortuna, estos ejemplos tienden a ser cada vez menos recurrentes permitiendo que el profesionalismo y la imparcialidad lograda en los organismos federales promueva e induzca a las autoridades electorales locales a modernizarse y adecuarse a las nuevas reglas del juego.

Las razones que sustentan este ejercicio de prospectiva son simples:

- a) un desfase prolongado entre los grados de desarrollo democrático a nivel federal y local terminaría por deslegitimar los avances logrados; y,
- b) la experiencia demuestra que a mayor intransigencia de la autoridad para reconocer triunfos de la oposición, mayor es el costo político que se tiene que pagar tarde o temprano para corregir la situación y evitar presiones mayores de la opinión pública.

Para completar este bosquejo es imprescindible hacer referencia al grado de desarrollo de los tribunales electorales y el papel que habrán de representar en la nueva organización del sistema electoral.

Cabe decir que uno de los principales logros de la reforma electoral de 1993-1994, al término de la Administración del Presidente Salinas, fue la desaparición del principio de "autocalificación", mediante el cual los propios candidatos electos a cargos de representación popular calificaban la legalidad o no del proceso.

La fórmula que se encontró fue conferir esta responsabilidad al Tribunal Federal Electoral, erigiendo así a esta institución como la última instancia en materia electoral para dirimir controversias. Más adelante, en 1996, se imprimieron nuevos cambios en esta materia.

La constitucionalidad de las leyes, los mecanismos de control constitucional y la protección constitucional de los derechos políticos fueron elevados a rango constitucional<sup>193</sup>. En la

---

<sup>193</sup> Artículos 41, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

anterior disposición legal, el Poder Judicial no tenía la facultad de declarar acción de inconstitucionalidad o de resolver controversias en materia electoral.

A partir de estas reformas, la Suprema Corte de Justicia tiene la capacidad no sólo de intervenir en materia de constitucionalidad en la ley electoral federal, sino también en las locales. También, se abre la posibilidad de que los partidos políticos tanto nacionales como locales puedan demandar ante esta instancia acciones de inconstitucionalidad contra leyes o determinaciones de las autoridades electorales<sup>194</sup> y se ampliaron a la vez los recursos de protección constitucional de los derechos políticos a los ciudadanos en cuanto a "...votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país."<sup>195</sup>

Introducir al Poder Judicial en las contiendas electorales fue causa de intensos debates durante muchos años. Hoy en día eso ya no es motivo de discusión, el paso se dio y ahora la atención se concentrará en que su función esté efectivamente apegada a criterios jurídicos, en un sistema en que la tradición ha sido la contraria.

El pronóstico en este rubro es optimista ya que al hacer partícipe de los procesos electorales al Poder Judicial y quedar sujeta su integración a la aprobación de un órgano de representación plural (el Senado) se abre el camino para lograr también en este poder la necesaria separación respecto del Ejecutivo.

Al margen de la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la trayectoria en lo individual de los magistrados —lo cual sin duda es importante, más no lo único en lo que hay que detenerse— la verdadera autonomía la determinará el contenido último de sus resoluciones: ¿Atenderán sobre todo a criterios jurídicos al momento de emitir sus resoluciones, o les será imposible abstraerse de la lucha partidista?

### 3. La Nueva Relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Las experiencias analizadas permiten advertir que cada vez será más difícil la conformación de mayorías legislativas. El voto tiende a fragmentarse y el pluripartidismo, en una primera instancia, se registrará con el registro de nuevos partidos y agrupaciones políticas, por una parte; y con el desmembramiento de las fracciones legislativas por otra. Bajo las nuevas circunstancias se aleja también el antiguo concepto de "disciplina" que tenía como fundamento casi único el mantener la simpatía de los coordinadores de grupo, del presidente del partido, pero sobre todo, del Presidente de la República, última instancia en quien residían las posibilidades de ascenso o de exclusión.

En el seno de las legislaturas se observarán, tal y como se pudo estudiar en el diagnóstico de este trabajo, cómo los partidos políticos establecerán alianzas de tipo coyuntural. Es decir, bloques de legisladores de diversos partidos a favor o en contra de determinadas leyes, sin prestar demasiada atención a la filiación partidista original. En este sentido podría

---

<sup>194</sup> Artículo 105 Constitucional.

<sup>195</sup> Artículo 99 Constitucional.

decirse que el tipo de disciplina que se registrará en las bancadas legislativas será más bien de tipo ético, con la plataforma del partido, y no tanto hacia los líderes de fracción como sucedía anteriormente. Será cada vez menos factible la formación de bloques mayoritarios y, en vez de éstos, si se registrarán alianzas electorales y legislativas de tipo coyuntural.

Casos como el de Baja California Sur constituyen un claro ejemplo de la importancia de sistemas electorales con alto grado de competencia electoral. Estos derivan en el funcionamiento más equilibrado entre poderes, aunque lograr la gobernabilidad al interior del órgano legislativo sea más difícil. En este caso, el gobierno local aumentó su legitimidad frente a los partidos y a la opinión pública, a costa de limitar sus anteriores facultades, de manejar los fondos públicos y de negociar consensos con su principal opositor para llevar adelante su proyecto de gobierno.

Situaciones como ésta permiten advertir una etapa de intensas negociaciones en todos los terrenos de la vida política del país, en la cual los partidos políticos se anuncian como actores principales. Al abrirse la posibilidad de gobernar a otras fuerzas partidistas distintas al PRI, el escenario se modifica y las responsabilidades se distribuyen

Todo parece indicar que el pluralismo que caracterizará al régimen político en gestación tendrá como una de sus principales consecuencias la corresponsabilidad como forma de acción política. Al equilibrarse la fuerza de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también la responsabilidad en la conducción del país se distribuye con beneficios más claros para la ciudadanía. El Presidencialismo tal y como se conoció en México en el periodo que corre desde el *maximato* hasta la década de los noventa ya no tiene posibilidades de existir, y si así llegara a ser, tendrá otro signo distinto al *tricolor*.

Los gobiernos priistas iniciaron (evidentemente no por gusto sino bajo presión) un proceso de apertura gradual que fue restándole paulatinamente aquellas facultades "metaconstitucionales" que hacían de la institución presidencial una instancia de poder omnimodo. Si en algún momento, a principios del Siglo XX, se pensó que ésta era la mejor forma de garantizar el orden y el progreso, esto ya no podrá volver a ser así.

Quizá sea éste el punto neurálgico del pronóstico que se realiza: el equilibrio entre poderes logrado a partir de la instauración de gobiernos de mayorías divididas, primero en los estados y después a nivel federal, fue el resultado de una combinación de factores diversos. Gobierno, partidos y ciudadanía los impulsaron sin que pueda uno solo atribuirse el avance<sup>196</sup>. La afirmación anterior se sostiene aunque, en una primera instancia, la conquista de espacios opositores a nivel estatal haya respondido a la necesidad del gobierno de ampliar sus márgenes de maniobra.

---

<sup>196</sup> Pretender atribuirle al PRI o a sus opositores la paternidad de las reformas electorales y la subsecuente apertura democrática del sistema sería un ejercicio ocioso. En todo caso se trataría más bien de la suma de múltiples circunstancias e interacción de los diversos actores del sistema. Evaluar el grado de convicción democrática al interior del PRI o la fuerza de los impulsos democratizadores de otras fuerzas, en todo caso, requeriría una investigación de otro tipo.

Con esto se hace referencia a las denominadas "concertaciones", mediante las cuales el gobierno federal logró, durante algún tiempo, apoyos legislativos de los partidos de oposición a cambio del "reconocimiento", sobre todo al PAN, de ciertos triunfos electorales. Para ilustrar lo anterior bastaría observar lo sucedido en Guanajuato a principio de los noventa en donde podrá constatarse que, si bien el Partido Acción Nacional obtuvo un importante triunfo frente al PRI, tuvo que ser desde la Presidencia de la República desde donde se "concertara" la solicitud de licencia del candidato del PRI Ramon Aguirre y el posterior nombramiento de un gobernador interino del PAN, nombrado por diputados priistas instruidos en ese sentido desde el Distrito Federal.

Cualquier análisis serio que pretenda hacerse en el futuro sobre el desvanecimiento del poder presidencial mexicano; el avance del PAN y del PRD como opciones de gobierno a nivel estatal y federal; y las derrotas del PRI en ambas esferas, tendrá que tomar en cuenta, aunque sea de manera tangencial, que por paradójico que suene, estos cambios fueron a su vez producto en gran medida del poder presidencial. No sólo se hace referencia a la última etapa de concertaciones presidenciales de la época del Presidente Salinas, sino a los propios cambios a la legislación electoral iniciados desde la Administración del Presidente López Portillo. Todos estas modificaciones, en las cuales evidentemente los demás partidos también jugaron un papel clave (sobre todo por la capacidad de resistencia en una carrera tan larga) encuentran su eje principal en la Presidencia de la República. Difícilmente podría argumentarse que son producto exclusivamente del Poder Legislativo, aunque ahí se hayan materializado los cambios. Podría tomarse como referencia para confirmar lo anterior el debate suscitado en 1996, previo a la aprobación de la denominada "reforma electoral definitiva" del Presidente Zedillo.

En aquella ocasión, los principales representantes de los partidos políticos argumentaron que las negociaciones deberían llevarse a cabo en la Cámara de Diputados, mientras el criterio presidencial —que por cierto fue el que imperó— fue que se desarrollaran en una serie de mesas coordinadas por la Secretaría de Gobernación y después se enviara el paquete de iniciativas a la Cámara de Diputados. Es claro que no se trataba de una discusión estéril y secundaria. Se trataba de algo tan importante como determinar quién, o mejor dicho, qué poder enviaba la iniciativa de reformas electorales más profunda realizada hasta el momento, mediante la cual se le otorgaría plena autonomía a la autoridad electoral del país y se facultaría al Supremo Poder Judicial a involucrarse en cuestiones electorales.

La investigación realizada pone en evidencia un hecho singular: existe un desfase entre el grado de desarrollo del sistema electoral y de partidos y el de las instituciones jurídicas y políticas que regulan la relación entre poderes, sobre todo entre Ejecutivo y Legislativo. El fenómeno de alguna forma es comprensible debido a que la transición política se inició por la vía electoral, y fue precisamente en este terreno en el que la legislación mexicana evolucionó con un alto grado de consenso. Pero además de estas sucesivas reformas electorales hubo también una serie de factores que incidieron en la profundidad de los cambios políticos:

---

\* En realidad, el término que acuñó la prensa mexicana fue el de "concertaciones" que no existe en la lengua castellana, pero hace referencia a las negociaciones (sesiones) entre partidos y gobierno, muchas veces al margen de la ley, o cuando menos al margen de principios éticos y partidistas elementales.

- El aumento en la capacidad de los partidos para defender sus triunfos electorales es un hecho que no se puede minimizar. A medida que las contiendas electorales subieron su nivel de intensidad y se abrieron las posibilidades para ocupar posiciones de gobierno, los partidos tuvieron que aprender a defender sus triunfos no sólo en las calles, sino por medio de intensas batallas ante las instancias judiciales.
- La autonomía de los organismos electorales es otro de los aspectos que, aunque ya se trató anteriormente, no puede ignorarse en un análisis que pretenda desentrañar las causas que originaron la nueva composición del Poder Legislativo. Entre ambas entidades públicas (organismos electorales y congresos) existe una interacción que vale la pena destacar porque así como puede ser la base de su legitimidad, también puede llegar desvirtuarlas como instituciones pilares de la democracia. De acuerdo a las disposiciones jurídicas aprobadas por mayoría en 1996, la integración de los organismos electorales, concretamente la aprobación del nombramiento de los consejeros electorales, es una responsabilidad que recae en el Poder Legislativo; y, a la vez, la calificación de la elección de legisladores es responsabilidad de los organismos electorales.

En suma, se trata de una relación de interdependencia entre los organismos electorales y los congresos, estatales y federales, que apenas inicia y en donde seguramente se concentrarán a futuro gran parte de las disputas entre partidos.

- Otro aspecto a señalar es la concientización y participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos, impulsada en gran medida por medios de comunicación más comprometidos con el desarrollo político. Este es otro de los factores que coadyuvaron a la transformación del entorno del sistema político mexicano en la última década estableciendo, como una de sus principales consecuencias, un equilibrio distinto entre dos de los tres poderes republicanos.

La aparición de *Gobiernos Divididos* en México es uno de los resultados de este proceso y constituye, a su vez, el camino por el que se comenzó a practicar -aunque con casi 200 años de retraso- la División de Poderes como forma de gobierno.

Sin embargo, hasta ahora, las experiencias observadas revelan que en términos prácticos y en el corto plazo los partidos gobernantes enfrentan serios riesgos en términos de gobernabilidad, por lo cual no sería difícil pronosticar que se traten de evitar a toda costa, ya sea por la vía electoral, o mediante alianzas coyunturales la mayoría de las veces poco claras e ideológicamente incongruentes. Existe una importante corriente de opinión que, de hecho, pugna por instituir una serie de modificaciones a la legislación electoral a fin de evitar el riesgo de los gobiernos divididos.

El pronóstico de esta tesis es distinto: si se aplican medidas para "evitar el riesgo" de gobiernos divididos, sin haberse consumado la consolidación del nuevo régimen, sería muy probable registrar un retroceso en los avances logrados en materia de equilibrio entre poderes. Las repercusiones positivas de esta forma de gobierno estarán a la vista más a

largo plazo e implicarán con seguridad nuevos desafíos para la "ingeniería constitucional"<sup>197</sup>; los márgenes de acción del Ejecutivo se reducen y los del Legislativo se amplían, en una primera etapa; las negociaciones entre partidos se intensifican ante la necesidad de mantener la gobernabilidad; se ejerce poco a poco una mayor observancia y escrutinio respecto de la gestión pública; y ambos poderes se ven en la necesidad de encontrar nuevas formas de entendimiento. De ahora en adelante, el perfeccionamiento de las instituciones democráticas del país será una tarea compartida. Los tiempos de la unanimidad parecen haber quedado enterrados y cada vez tendrán menos eco las posiciones irreductibles.

La expansión en las actividades del órgano legislativo federal es un hecho; su composición es decididamente plural y los consecuentes debates parlamentarios serán cada vez más intensos. Cabe destacar que, hasta ahora, las repercusiones de esta nueva correlación de fuerzas han sido controlables, pero a la vez es notoria la fragilidad de los acuerdos logrados. Ello es muestra de que apenas se inicia una nueva etapa en el desarrollo político nacional. Si bien es cierto que el poder cobra un sentido democrático cuando lo acompaña la oposición; la oposición sistemática, irracional y desmesurada no conduce sino a la parálisis y a la anarquía. En un escenario de mayor participación partidista en los centros de toma de decisión, las responsabilidades, así como el poder, serán compartidas.

En la medida en que se conformen nuevos espacios de poder y se limite el margen de acción del Ejecutivo, se dará una nueva asignación de responsabilidades. Esta es la otra cara de la apertura democrática, que implicará a su vez la derogación de la concepción paternalista y patrimonialista del poder. El principio de una nueva etapa de revaloración de la política, entendida como la búsqueda incesante de apoyos y consensos, traerá consigo nuevos retos que habrán de ser enfrentados con imaginación y decisión.

Los partidos y sus fracciones representadas en el Congreso, tendrán que fortalecerse y prepararse para responder al mandato que les fue otorgado con una actitud más incluyente, democrática y plural. El pluripartidismo hoy representado en la nueva conformación de las cámaras y en la alternancia en niveles estatales y municipales tiende a ser ampliado a la esfera de los partidos. Al menos los cauces legales están abiertos para que así suceda<sup>198</sup>. Las interrelaciones entre los diversos actores del proceso político tendrán que modificarse; los liderazgos partidistas y las representaciones camerales tendrán que establecer nuevos y mejores canales de comunicación; el Poder Ejecutivo y el Legislativo están ya inmersos en una fase de convivencia política más equilibrada, en la que las tareas se reasignarán, los procedimientos se modificarán y los resultados, seguramente, mejorarán. De no ser así, el

<sup>197</sup> El concepto es ampliamente desarrollado en la obra del politólogo italiano Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: FCE, 1995, en donde incluso esboza algunas sugerencias para regímenes presidenciales en transición como el mexicano.

<sup>198</sup> La reforma política de 1996 incorpora al sistema electoral la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales, las cuales pueden participar en elecciones a puestos de representación mediante la firma de convenios con partidos políticos, sujetándose a los tiempos y requisitos que la ley les impone. Tienen derechos y obligaciones y la ley las define como "formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública informada (Artículo 33 del COFIPE).

riesgo también es claro: una regresión al autoritarismo y la verticalidad, amparada en el apotegma de "orden y progreso".

Como se demostró en la primera parte del diagnóstico, el gobierno mexicano optó desde finales de los años setenta por avanzar de manera gradual en el desarrollo democrático del país. Esto implicó, entre otras cosas, abrir la vía de participación institucional a otros partidos distintos al PRI, sobre todo en el Poder Legislativo –aunque esta tendencia posteriormente se amplió a las gubernaturas locales hacia finales de la década de los ochenta. Sin duda esta medida fue clave para incentivar la participación política institucional<sup>199</sup> y generar condiciones de gobernabilidad suficientes que permitieron, más adelante, iniciar un profundo y ambicioso plan de reformas económicas. Esta línea de acción se mantuvo durante casi toda la década de los ochenta y los noventa, trayendo consigo diversas consecuencias.

Una de ellas fue el aumento de curules legislativas tanto a nivel local como federal. Esta fue una de las medidas por las que se optó y que, mientras atendía un problema de representatividad, generaba otro no menos grave: la falta de profesionalismo en la actividad legislativa. Y es comprensible, la prioridad no era buscar el promover el profesionalismo de los legisladores, pues el verdadero legislador era el Presidente de la República; lo importante era mantener y, en todo caso, ampliar los márgenes de gobernabilidad. Ahora bien, esto no quiere decir, de ninguna manera, que sólo los diputados del PRI contaran con la experiencia necesaria, aunque es preciso reconocer (salvo contadas excepciones tanto de partidos de "izquierda" como de "derecha") que el hecho de que pudieran reelegirse con lapsos intermedios de tres años y ser durante mucho tiempo la única fuerza con posibilidades de acceso al Congreso, contribuyó significativamente a aumentar la experiencia necesaria para el trabajo legislativo.

Las reformas políticas, y la consecuente apertura al pluripartidismo favoreció a muchas fuerzas a través de la representación proporcional, pero nunca se tomó en cuenta el profesionalismo como requisito para ser legislador. Podría decirse que, para entonces, lo importante era garantizar la participación institucional de las fuerzas opositoras e iniciar el proceso de democratización. Es claro que los tiempos son distintos y las necesidades también. En este sentido, se advierten algunas recomendaciones para fortalecer el Poder Legislativo:

La creación de un **servicio de carrera parlamentaria** que forme profesionales en el derecho y las técnicas legislativas para que éstos apoyen de manera permanente la actividad de los legisladores, sin distinguirse partidistas. Este cuerpo debería tener, al menos, tres características: continuidad, profesionalismo e imparcialidad. Su principal función sería la de proporcionar opiniones fundadas en criterios eminentemente jurídicos para enriquecer el trabajo de los legisladores y tendría que pensarse en que los proyectos de ley o de reformas lleven el aval técnico de este cuerpo colegiado.

---

<sup>199</sup> Uno de los trabajos que abordan de manera más seria y consistente este tema, es el de Juan Molinar Horcasitas, *Tiempos de Legitimidad*, Ed. Cal y Arena, 1994.



De no funcionar esta medida, la única alternativa sería exigir a los representantes populares un mayor grado de conocimientos en materia jurídica y parlamentaria para elevar la calidad de los trabajos, lo cual implicaría quizás restarle importancia al principio de representatividad. Lo anterior conlleva la necesidad de aceptar que los legisladores, además de tener una serie de funciones inherentes a su investidura, son sobre todo representantes populares. En este sentido, habría que pensar que tantas posibilidades existen de exigirles, además, altos niveles de profesionalismo en materia legislativa como los que se requieren.

También el trabajo en comisiones se ha modificado con los cambios descritos, dando paso a que los partidos negocien la titularidad de estos órganos con base en criterios cuantitativos y no cualitativos. Al respecto es de apuntar que, si bien las negociaciones en el ámbito parlamentario competen exclusivamente a los diputados y a sus dirigencias partidistas, es preciso pensar en mecanismos que privilegien la aplicación de criterios más apegados al profesionalismo y la experiencia en el nombramiento de presidentes y secretarios de comisión. Uno de ellos podría ser el establecer como requisito para presidir una comisión el contar con experiencia laboral y académica con la materia.

En cuanto al número de comisiones, no nos es posible señalar si este es suficiente o está excedido. Ello sólo es posible calcularlo en base a los resultados obtenidos y el periodo de este estudio llega hasta el momento en que comienza a manifestarse una tendencia creciente. No es posible determinar aún si este fenómeno responde a una necesidad intrínseca del trabajo legislativo, o a la composición política del Congreso<sup>200</sup>. Sin embargo, lo que sí es posible advertir, de acuerdo a las experiencias analizadas, es que existe el riesgo de que el trabajo legislativo se vea demeritado si este se organiza tomando en cuenta, de manera prioritaria, criterios cuantitativos.

Para lograr un mejor funcionamiento de las comisiones se propone la adopción de las siguientes medidas:

- Obligación de reunirse, por lo menos una vez por mes, durante los periodos ordinarios de sesiones y una vez cada dos meses en los recesos;
- Durante los periodos de sesiones, establecer la obligación de disponer días de atención al público.
- Al inicio de cada año de ejercicio de la legislatura, se sugiere abrir un periodo de audiencias públicas para recibir iniciativas, propuestas y sugerencias o recomendaciones de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, interesados en la materia de la Comisión.
- Sería muy conveniente que, al menos entre el periodo que va de la jornada electoral a la toma de protesta, quienes vayan a ser legisladores por primera ocasión reciban por parte del Servicio Civil de Carrera algún tipo de capacitación.

<sup>200</sup> Sería interesante y necesario estudiar el fenómeno del aumento de comisiones legislativas en ambas cámaras y en los congresos locales, para determinar en qué medida se relaciona con el crecimiento del pluralismo y la necesidad de repartirse las comisiones a manera de "cuotas" y diversificar el control de la tarea legislativa. El fundamento de la duda parte del hecho de que los problemas nacionales siguen siendo los mismos, las dependencias del Ejecutivo Federal incluso tienden incluso a disminuir y el sector praestatal casi desaparece mientras que las comisiones legislativas aumentan, y con ello, evidentemente, los recursos asignados.

- Obligación de reunirse con el titular y los funcionarios de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, relacionadas con su materia, una vez al mes y, en audiencia pública para discutir iniciativas de Ley en proceso, por lo menos una vez al año.
- A su vez, los comités de la Cámara que son los de Administración, Biblioteca y Asuntos Editoriales e Investigaciones Legislativas requieren modificaciones en sus funciones y métodos de trabajo para garantizar la imparcialidad en la prestación de servicios.
- Las comisiones manejan presupuesto. En general, la Cámara de Diputados no puede estar al margen de los mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, la propuesta sería que el Órgano Superior de Fiscalización ejerciera, a través de sus atribuciones legales, la labor de fiscalización de los gastos del Congreso. El objetivo último de esta propuesta es que la supervisión que el Congreso hace de los gastos del Poder Ejecutivo, a través de la revisión de la cuenta pública, no sean motivo para que éste poder quede exento de una rigurosa supervisión y del ulterior rendimiento de cuentas a los ciudadanos.

La reforma política de finales de los setenta con la que se amplió considerablemente la participación de los partidos políticos en las cámaras, tuvo como uno de sus objetivos centrales legitimar al partido en el poder. Al permitir una composición más o menos plural del Poder Legislativo se "institucionalizó" el debate partidista en las cámaras como medio primordial para la manifestación del disenso. Bajo esta lógica, si la presión subía de nivel, lo único que había que hacer era "ampliar" los canales de expresión y una forma era, sin duda, facilitar a los partidos la obtención de su registro formal y aumentar el número de espacios a través de reformas al sistema electoral, bajo la tesis de que "lo que se opone y resiste, en realidad sostiene y apoya"<sup>201</sup>.

Resulta obvio decir que las circunstancias a finales de la década de los noventa ya son muy distintas y que, a partir de que se comenzó a registrar la alternancia partidista en los ejecutivos locales, las responsabilidades también se redistribuyeron. Ello implica, necesariamente, construir nuevos consensos y establecer mecanismos ya no sólo tendientes a aumentar los márgenes de gobernabilidad (asunto sin duda importante), sino también buscar que el trabajo político sea de mayor calidad.

Lo anterior nos obliga a ampliar el criterio con el que se han abordado tradicionalmente temas como el de la reelección consecutiva de legisladores. Justo es que si la limpieza electoral y la pluralidad partidista están ya garantizadas (al menos a nivel federal) comience a tratarse este tema con mayor apertura. La reelección consecutiva de legisladores, tema ya ampliamente tratado por especialistas como el Consejero Electoral del IFE, Alonso Lujambio<sup>202</sup>, es una de las pocas formas prácticas de incentivar el acercamiento

<sup>201</sup> Esta, que más adelante se convirtió en una máxima del prisma, le sirvió a Don Jesús Reyes Heróles como argumento para promover los cambios a la legislación electoral, impulsados durante su gestión como Secretario de Gobernación a finales de la década de los setenta. El atribuirse la responde más bien al *vox populi* que a algún documento expreso.

<sup>202</sup> Alonso Lujambio, *Op. Cit.*

representante-representado y promover, mediante la continuidad y la experiencia, el profesionalismo en la actividad legislativa.

En este sentido, cabe traer a colación que, el 16 de noviembre de 1932, el Presidente de la República, a través del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley (que por supuesto fue aprobada) con modificaciones al artículo 59 de la Constitución. En ella se estableció el principio de No Reelección de los Diputados y Senadores para el periodo inmediato posterior, a excepción de los suplentes. Con esta medida se sentó un precedente que, en mucho, respondía al trauma generado por los abusos históricos de esta disposición jurídico-política, pero que hasta la fecha sigue siendo una de las principales causas de la debilidad del Legislativo frente al Ejecutivo.

Prueba de ello lo representan los casos explorados en nuestro diagnóstico, en donde se pudo observar que la falta de incentivos de los legisladores del PRI para acercarse a sus electores derivó en un distanciamiento respecto de los electores que pagó caro el Ejecutivo en la renovación intermedia del Congreso<sup>205</sup>. La idea es simple, cuando el centro de poder y el futuro de las carreras políticas se traslade de la *élite* partidista y gubernamental al universo de electores, las lealtades cambiarán y los diputados en funciones estarán más preocupados por brindar buenas cuentas a sus electores y no a su "líder". En suma, se trata de dar al voto su sentido real, el de un mandato popular.

Lo anterior no pretende ignorar o menospreciar la lógica coordinación que debe existir entre la bancada legislativa y el gobierno en turno. De hecho, el problema que se plantea es la inexistencia de un esquema de relación entre ambos poderes acorde al pluralismo político. Con la reelección legislativa podrían fortalecerse las cámaras, no sólo frente al Ejecutivo, sino hacia dentro: con diputados y senadores mejor preparados y relacionados con sus electores, para enfrentar con mayor destreza el nuevo esquema de pluralidad e intensas negociaciones que se vislumbra.

El tema de la reelección en el legislativo no es nuevo. De hecho, como se apuntó anteriormente, Alonso Lujambio coincide en que ésta es la forma más adecuada de lograr una verdadera especialización del trabajo parlamentario y cercanía entre electores y representantes. Con la reforma constitucional impulsada por López Mateos se marcó el inicio del largo y sinuoso camino del pluralismo en el Legislativo y, aunque no era uno de sus objetivos centrales, dio la pauta para iniciar la carrera legislativa.

Al menos así sucedió con los legisladores de partidos de oposición, quienes con frecuencia eran enviados a defender iniciativas de diversa índole. De esta forma, los diputados opositores "de partido" o "plurinominales" se convirtieron en verdaderos bloques de resistencia frente al abrumador peso de la mayoría priista, pero sobre todo en diputados con amplia experiencia en el debate legislativo. Como dato histórico, para dar cuenta de los antecedentes en el tema, vale la pena recordar el debate nacional que suscitó este asunto de

---

<sup>205</sup> Según Lujambio, la mayoría de los "gobiernos divididos" se generan en la renovación intermedia del cuerpo legislativo, y uno de las principales causas de este fenómeno político es el distanciamiento entre representantes y representados.

la reelección legislativa en 1964 y 1965, cuando Vicente Lombardo Toledano representando al PPS, presentó una iniciativa de reformas al artículo 59 Constitucional proponiendo el restablecimiento de la reelección indefinida<sup>204</sup>.

Obvio es decir que la iniciativa no prosperó, sin embargo, en los debates no se registraron argumentos contundentes a favor de la no reelección de legisladores, por parte de la bancada priista. De hecho, la propuesta no prosperó por dos simples razones: porque no había mayoría para impulsarla; y porque los antecedentes históricos hacían prever que quizás se trataba de un preámbulo para preparar la reelección del Ejecutivo<sup>205</sup>. En términos de fortalecimiento democrático y de real vigencia del principio de representatividad, esta fórmula permitirá a los legisladores que pretendan realizar una carrera dentro del poder Legislativo, estar sujetos a la opinión de sus electores; sobre su actuación y sobre el compromiso que hayan adquirido con ellos, y no sólo sientan el compromiso hacia el partido político que los postuló.

De ahí que las mismas razones esgrimidas sirvan de apoyo para sustentar que la reelección inmediata sea aplicable a los diputados de mayoría relativa, y que deban postularse por el mismo distrito. Bajo esta lógica, los legisladores de representación proporcional no tendrían porqué gozar del mismo beneficio, y quedarían sujetos a la reelección con un periodo intermedio, tal y como sucede en la actualidad. En el caso de la Cámara de Senadores, el principio podría aplicarse de igual forma sólo a los legisladores electos bajo el principio de mayoría. En cuanto a los suplentes de diputados o de Senadores se refiere, debería mantenerse el principio constitucional en vigor. Es decir, la posibilidad de ser reelectos dependerá de la circunstancia de haber entrado o no en ejercicio del cargo y si, en su caso, fueron suplentes de legislador de mayoría o plurinominal.

Por otra parte, cabe decir en este espacio que el Congreso ya no puede funcionar con dos periodos de sesiones y dos recesos al año. El propósito de los recesos era fomentar el trabajo en comisiones para que se hicieran ahí los dictámenes. Sin embargo, la experiencia demuestra que los dictámenes se realizan precisamente durante los periodos de sesiones. El Congreso tiene que trabajar todo el año porque el viejo esquema, favorece el que todo se deje al final —es absurdo ver a los diputados discutiendo los últimos arreglos al presupuesto el 31 de diciembre antes de las 24:00 hrs<sup>206</sup>. En este sentido, el paquete económico que envía por ley el Ejecutivo al Legislativo debe llegar varios meses antes del inicio del siguiente año de ejercicio fiscal, a fin de que puedan ser suficientemente analizados, consultados y, en su caso, modificados. A continuación se aborda con detenimiento el tema del presupuesto y se elaboran algunas recomendaciones específicas en base a las experiencias analizadas.

---

<sup>204</sup> El dato proviene de una conversación del autor con el ex diputado a la XLVII Legislatura, Lic. Antonio Bernal Tenorio quien, antes de ser diputado del PRI, fuera secretario particular del Vicente Lombardo Toledano.

<sup>205</sup> *Idem*.

<sup>206</sup> Cabe recordar que la limitación de los periodos de sesiones del Congreso es una herencia del Siglo XIX, cuando las crisis intermitentes de gobernabilidad obligaron al Ejecutivo a limitar el poder del Legislativo y, entre las medidas adoptadas, estuvo la de reducir los periodos de sesiones. Al respecto véase, Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la Primera República Centralista*, México, Col. De México, 1993, pp. 472.

#### 4. El Tema del Presupuesto y su Hipotética No Aprobación

Hasta el momento, el principal riesgo derivado de la conformación de *Gobiernos de Mayorías Divididas o Gobiernos Divididos* al estilo norteamericano está en la hipotética no aprobación del Presupuesto Anual de Egresos. Al tratarse de una obligación estipulada en la Constitución y quedar ésta sujeta a la votación aprobatoria de la mayoría legislativa, una composición plural de la Cámara no garantiza e incluso puede llegar a obstaculizar el cumplimiento de la norma constitucional.

Si nos atenemos a lo que sostienen la Constitución<sup>207</sup> y a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en el contexto actual, y dadas las tendencias electorales anotadas a lo largo de la investigación, los poderes financieros que detentan el Ejecutivo y el Legislativo, al proponer y autorizar el Presupuesto de Egresos respectivamente, pueden quedar inmersos en el debate parlamentario y propiciar incertidumbre jurídica en el Estado.

En este supuesto, se estaría faltando a una de las características fundamentales de la norma, sobre todo la norma constitucional, que es brindar certeza a los gobernados. Es claro que al redactar el contenido del artículo 74, el Constituyente no previó la posibilidad de que uno de los poderes constitucionales no estuviera controlado por el núcleo revolucionario gobernante, y es en realidad este aspecto el que nos lleva a sostener la necesidad de encontrar nuevos arreglos interpartidistas que den certidumbre a la gestión pública en este nuevo contexto. El fortalecimiento del pluralismo político en México y el subsecuente reconocimiento de las minorías parlamentarias como elemento inherente a las democracias modernas tendrá repercusiones muy concretas en el funcionamiento de la administración pública. Tal y como se vio, la Cámaras de Diputados buscarán reorientar y controlar las políticas del gobierno con todos los medios a su alcance y éste tratará a su vez de impedirlo. La pregunta es ¿A dónde nos llevará esta situación?

##### ◦ Antecedente

Según Alvaro Rodríguez Bereijo<sup>208</sup>, el primer antecedente que se conoce de un voto en contra del proyecto de presupuesto se dio en el siglo XIX cuando siendo Rey de Prusia Guillermo I, en 1860, presentó su propuesta, la que fue rechazada por los liberales en la cámara Baja (*Landtag*), pretendiendo introducir en él modificaciones. Ante tal hostilidad, el gobierno retiró su proyecto, pero tan pronto finalizaron las sesiones de la Cámara, el monarca puso en ejecución su iniciativa.

En las elecciones de 1861, al triunfo del partido liberal, se exigió la aplicación al presupuesto prusiano de la regla de especialidad o especificación, a fin de hacer eficaz el control del *Landtag*, y en respuesta el Rey lo disolvió y nombro a Otto Von Bismarck, quien sin el consentimiento y aprobación de la cámara, desarrolló sus planes.

<sup>207</sup> Artículo 74, fracción IV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>208</sup> Rodríguez Bereijo, Alvaro, "Estudio Preliminar", en: Laband, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

La Cámara no aceptó transacción alguna y acordó una resolución contraria al gobierno, Bismarck, haciendo uso de atribuciones que no le otorgaba la Constitución, sometió a la Cámara Alta (*Herrenhaus*) el presupuesto y no dudó en clausurar las sesiones del *Landtag*, haciendo lo mismo en 1863, a través de una ordenanza real.

Lo que en un principio comenzó por una discrepancia respecto a los planes de reorganización del ejército, ante la práctica reiterada del gobierno de continuar desarrollando sus planes de gastos militares sin el consentimiento y aprobación de la Cámara, como si ésta no existiese, acabó por convertirse, más que en un problema militar-administrativo y presupuestario, en un verdadero problema constitucional.

En el discurso de la Corona, al abrirse las sesiones del *Landtag*, el 5 de agosto de 1866, el Rey Guillermo I se expresó en términos conciliatorios que venían a proponer la paz en la Cámara: "En estos últimos años, el Presupuesto ha podido ser fijado de acuerdo con la representación nacional. Los gastos públicos realizados durante este período carecen, pues, de base legal que, lo reconozco de nuevo, no puede existir, en virtud del artículo 99 de la Constitución, más que por medio de una Ley anualmente concertada entre mi Gobierno y las dos Cámaras del Parlamento... Si mi gobierno ha gestionado los asuntos del Estado sin esta base legal es porque, por su convicción, era una cuestión de existencia para la Monarquía y una necesidad absoluta... Tengo la confianza absoluta en que los últimos acontecimientos contribuirán a encontrar un acuerdo, para el cual es indispensable que el *bill de indemnidad* pedido a la representación del país para la administración gestionada sin ley del Presupuesto, sea aprobado fácilmente. Así, el conflicto será resuelto para siempre"<sup>209</sup>

Ante la presión de la opinión pública el *Landtag* cedió y en septiembre de 1886 votó un *bill de indemnidad*, acordando el descargo del Gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin descargo del Gobierno por los gastos efectuados desde 1862 sin Presupuesto regular, y fijando en bloque los gastos del año en curso. Por su parte, el Gobierno se comprometió a someter a la Cámara, en un tiempo oportuno, el Presupuesto para 1867. El conflicto constitucional había terminado, dejando para la historia constitucional una importante lección.

Con este antecedente en apariencia remoto se plantea la posibilidad de que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, presentado por el Presidente de la República no sea aprobado tal y como pudo suceder en el estado de Chihuahua; o como sucedió en el invierno de 1995 en Estados Unidos, caso en que la lucha partidista entre republicanos y demócratas puso a la nación más poderosa del mundo al borde de una crisis política y financiera sin precedentes<sup>210</sup>.

#### ◦ El conflicto del Presupuesto de 1997 en Chihuahua

---

<sup>209</sup> *Idem*.

<sup>210</sup> Los sucesos ocurridos fueron difundidos de manera amplia en los medios de comunicación impresos y electrónicos entre noviembre de 1995 y febrero de 1996. Asimismo se recomienda la lectura del artículo de David Pantoja Morán "Gobierno Dividido en México: el riesgo de la ineficiencia.. en *Este País*, junio 1997, P.3.

Líneas arriba se sostuvo la existencia de una relación de reciprocidad en cuanto a los niveles de desarrollo político entre la federación y los estados. La presentación, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de Chihuahua en 1996 es un ejemplo claro de que muchas veces resulta mejor asimilar y aprender de las experiencias propias que importar soluciones de otros países con características distintas.

Durante la segunda quincena del mes de diciembre de 1996, el líder de la mayoría parlamentaria del Congreso del Estado (PRI), informó a los medios de comunicación que el Congreso local, después de haber analizado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para 1997 del gobierno estatal (PAN), se inconformaba en contra del proyecto enviado por el Ejecutivo y solicitaba información adicional, con el objeto de reorientar y modificar distintas partidas, por un monto total de 35 millones de pesos, con el propósito de dotar de mayores recursos a los poderes legislativo y judicial, promover el fortalecimiento financiero de los municipios y otorgar apoyos más elevados a los sectores marginados de la población.

El líder de la mayoría en el Congreso acusaba al gobierno de violentar la Ley y la autonomía del Poder Legislativo, por el hecho de haber reorientado la partida presupuestal del mismo, pues se le asignaba como techo financiero la cantidad de 42 millones de pesos, 12 millones menos de lo propuesto por la legislatura.

Los legisladores priistas, con el apoyo del único diputado del PRD en el Congreso, elaboraron un nuevo proyecto con siete propuestas de redistribución de los recursos, recortando en 35 millones el gasto corriente del Ejecutivo Estatal, reasignándolos en favor del Poder Judicial, del Legislativo y de los municipios.

Al recibir estos planteamientos, el gobernador de la entidad promulgó y publicó la Ley de Ingresos y, con fundamento en el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, vetó la resolución en torno al Presupuesto de Egresos, originando de esta manera una confrontación entre ambos poderes.

Durante el proceso de negociación entre el gobierno estatal y el Congreso, la fracción panista se retiró de las sesiones de análisis, argumentando que se presentarían a negociar sólo si la mayoría daba a conocer con detalle la forma en que gastaba los recursos el legislativo, solicitando que a través de la concertación y el diálogo se propiciara un acuerdo con el ejecutivo estatal para que Chihuahua pudiera contar con el presupuesto para 1997.

Por otra parte, y con fundamento en el artículo 161<sup>211</sup> de la Constitución de la entidad, que señala: "si el Congreso dejare de aprobar. ... las leyes de ingresos del Estado o de los

---

<sup>211</sup> La Constitución de Chihuahua, del 27 de septiembre de 1887, ya preveía en el artículo 124 el caso de que no fuera aprobado el Presupuesto de Egresos: "Si el Congreso no expide su presupuesto de egresos en la época oportuna, mientras lo expida continuara vigente al anterior a esa época", y la Constitución del 25 de mayo de 1921, prescribe: "Artículo 161.- Si el Congreso dejare de expedir en la época oportuna el presupuesto de egresos del Estado, continuará rigiendo el que entonces estuviere vigente"; por último, el Código Fiscal del Estado de Chihuahua, recoge lo preceptuado por el artículo 164 en su artículo 4º: "Si el

municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las leyes o el presupuesto que estuvieren vigentes", el gobernador de Chihuahua continuo ejerciendo el mismo presupuesto autorizado para 1996.

Para lograr el consenso se integraron grupos de trabajo entre el Secretario General de Gobierno, el Director de Finanzas y la Comisión de Patrimonio y Hacienda del Congreso, buscando llegar a un acuerdo en los planteamientos, lo que se logró el 20 de febrero de 1997, quedando zanjadas las diferencias presupuestales, dejando abierto el dialogo para acordar temas relacionados con la normatividad para la aplicación de recursos provenientes de otros impuestos. El 24 de febrero de ese año fue aprobado el Presupuesto de Egresos por unanimidad de los miembros del Congreso estatal, debiendo entrar en vigor el 1° de marzo, con retroactividad al 1° de enero del propio año, dando fin al conflicto.

Es cierto: las discusiones presupuestales se anuncian como una de las principales "amenazas" a la estabilidad de los gobiernos. No obstante, si bien es cierto que los partidos tienen todo el derecho de intentar evitar por la vía electoral este escenario, sería más conveniente que se buscaran y concertaran los mecanismos para darles salida. De no ser así, la tentación de adoptar prácticas electorales fraudulentas o interpretaciones sesgadas de la ley para asegurar las mayorías legislativas seguirá latente.

### 5. El Derecho de Veto

Otra de las repercusiones con posibles efectos desestabilizadores que a futuro originarán los gobiernos sin mayoría unipartidista es que se abrirá la posibilidad para el ejercicio del derecho de Veto, relegado prácticamente al carácter de letra muerta en nuestra legislación<sup>212</sup>.

Se trata de una facultad ejecutiva que caracteriza a los regimenes presidenciales y posibilita la intervención del Ejecutivo en los procesos legislativos. El alcance del veto en nuestro sistema jurídico reviste aspectos de gran importancia, ya que la acción de control que representa lleva al debate nacional los aspectos controvertidos de un proyecto de ley o decreto, y compele a los diputados y senadores a que se pronuncien en público sobre el tema.

El ejercicio del veto es una experiencia democrática aún poco explorada en México, sin embargo esto tiende a cambiar. Si bien su recurrencia no es deseable, puesto que indica un constante desacuerdo entre los órganos legislativo y ejecutivo, es una de las soluciones para preservar el equilibrio entre ellos, y una herramienta política que antes el Ejecutivo no se había visto en la necesidad de utilizar. De hecho, es tan reciente la discusión en la materia que aún existe un debate jurídico en torno al contenido del artículo 72 Constitucional y la

---

Congreso dejare de expedir oportunamente el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos, continuará rigiendo en esta materia la ley y el presupuesto que hubieren estado vigentes el año anterior".

<sup>212</sup> Del Artículo 72 Constitucional en sus fracciones a, b y c se desprende que el Presidente de la República interviene en el proceso legislativo a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.



supuesta facultad del Ejecutivo Federal de vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Mientras el Artículo 72 de la Constitución señala con claridad que el Presidente tiene derecho de hacer observaciones sólo a proyectos de leyes o decretos aprobados por ambas cámaras (cosa que por tanto excluye al PEF, que su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), el inciso J del mismo artículo confunde, señalando que el Ejecutivo no puede hacerle observaciones sólo a las resoluciones camarales cuando éstas ejerzan funciones de cuerpo electoral o cuando declaren que debe acusarse a un alto funcionario federal por delitos oficiales.

La deficiencia o insuficiencia de los mecanismos de vigilancia legislativa sobre el Poder Ejecutivo es un hilo conductor que recorre gran parte de la historia contemporánea de México. El tenue o débil control que el Congreso ejerció por muchos años sobre la gestión administrativa ha sido considerado como una de las causas centrales de las irregularidades que debilitan las instituciones mexicanas. Esto tiende a cambiar al través de la implantación de un efectivo sistema de pesos y contrapesos, y ello, por su puesto, también implica riesgos.

#### 6. La Revisión de la Cuenta Pública

La potestad del Poder Legislativo en lo que concierne al examen y aprobación de la gestión financiera del Poder Ejecutivo no es más que el corolario lógico del poder que detenta para establecer contribuciones y programar el gasto público de la Nación. Si los representantes del pueblo deben votar las contribuciones y autorizar gastos, justo es que quien ejecuta esos gastos rinda cuenta ante esos representantes. Por eso, la Constitución atribuye a la Cámara de Diputados expresamente esa potestad<sup>213</sup>.

Al tomar de base argumentos jurídicos tan contundentes como el anterior, cabría preguntarse por qué un mandato constitucional tan claro habría de ser considerado un riesgo para la estabilidad del país. A continuación se esbozan de manera muy general las atribuciones que por ley le competen a este organismo y las posibles repercusiones que tendría la composición política distinta de este órgano.

La revisión de la cuenta pública es muy amplia y detallada. En síntesis comprende :

- a) La investigación de que las cantidades gastadas estén de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos;
- b) La exactitud de los gastos hechos;
- c) Su justificación; y,
- d) El establecimiento de las responsabilidades a que hubiere lugar (fracción I del 65 y IV y V del 74).

<sup>213</sup> Fracción IV del Artículo 74 Constitucional.

Para realizar esta función, la Cámara de Diputados dispone de una dependencia técnica denominada Contaduría Mayor de Hacienda. La Ley Orgánica de esta Dependencia es emitida por el Congreso de la Unión, según lo dispone la fracción XXIV del artículo 73, pero la vigilancia de ella así como el nombramiento de los empleados de la misma, corresponde a la Cámara de Diputados, según lo disponen las fracciones II y III del artículo 74.

A su vez, los diputados vigilan el trabajo de la CMH al través de la Comisión Inspectoral o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que se renueva año con año y que se elige en la primera sesión de cada periodo ordinario, según lo dispone el artículo 69 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Revisar la Cuenta Pública del año anterior es una función que reviste suma importancia para la vida económica del país, pues en estricto sentido no es otra cosa sino *controlar la actividad del Presidente de la República y los Secretarios de Estado*

La facultad revisora de la Cuenta Pública tiene por objeto *"conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas"*<sup>214</sup>. La Contaduría Mayor de Hacienda realiza el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si *"aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley"*<sup>215</sup>

Aunque la CMH está facultada para fincar responsabilidades en caso de irregularidades en el manejo de los recursos, muchos de los estudios jurídicos y políticos realizados antes de que se registrara el fenómeno objeto de estudio de esta tesis, concluían en la necesidad de encontrar mejores formas de control del gasto público y que no es posible un *"ejercicio responsable, eficiente y honesto del gasto público mientras los legisladores no encuentren una base política efectiva en el sufragio y puedan integrar un poder independiente con esa aptitud"*<sup>216</sup>

El ejercicio de estas facultades revela que, en el ámbito estrictamente constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está controlada por otro Poder. No obstante, el funcionamiento histórico real de esta entidad señala que en este sentido aún es largo el camino por recorrer para otorgarle su verdadera dimensión, tanto para sancionar las irregularidades del pasado como para prevenir su repetición en el futuro.

<sup>214</sup> Artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>215</sup> Op. Cit., párrafo quinto.

<sup>216</sup> Véase Carpizo McGregor, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1977", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Doctrina constitucional*, tomo II, Edición de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, pp. 365-366.

De igual forma, la función supervisora de la Comisión de Vigilancia deja mucho que desear, al permitir que la CMH opere la mayoría de las ocasiones con fallas, discrecionalidad y omisiones. En este sentido, sería lógico pensar que a mayor presencia de la oposición en las comisiones de Vigilancia e Investigación, más profundas y amplias serían las labores de fiscalización. Sin embargo, el problema no es tan sencillo ¿Qué tan objetivo en realidad será la labor de los diputados o qué tanto responderá a luchas e intereses partidistas ajenos a la labor profesional que les es conferida? Es muy probable que aún tenga que transcurrir más tiempo para realizar una evaluación objetiva sobre el desempeño de esta entidad bajo el nuevo esquema plural.

Por el momento basta destacar que el avance cuantitativo logrado por la oposición en los órganos de vigilancia es considerable. Sólo como un dato: en el caso de la Comisión de Vigilancia, la presencia de integrantes de oposición varió entre el 23 y el 39 % entre las Legislaturas LII y la LVI Legislaturas<sup>217</sup>.

#### PRESENCIA DE DIPUTADOS DE OPOSICIÓN EN LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

Legislatura	Número de Integrantes	Presencia de Diputados de Oposición	Diputados de Oposición en Mesa Directiva
L (1976-1979)	4	0%	No
LI (1979-1982)	14	n.d.	No
LII (1982-1985)	14	37.5%	No
LIII (1985-1988)	32	40.6%	No
LIV (1988-1991)	17	35.3%	No
LV (1991-1994)	43	23.3%	Si (secretaría)
LVI (1994-1997)	28	39.3%	Si (presidencia)

Fuente: Diccionarios Biográficos del Gobierno mexicano, ediciones 1987, 1989, 1992. Álbumes fotográficos de la Cámara de Diputados, varias legislaturas.

Como se puede observar, si bien existe una marcada tendencia hacia la pluralidad en la integración de este órgano y ello en sí constituye un avance, esto no garantiza el profesionalismo, eficacia e imparcialidad que deben distinguir a esta función.

Podría decirse que el hecho de que la oposición haya participado muy poco en los cargos directivos dentro de dicho órgano (ver cuadro), explica los exigüos resultados.

Sin embargo, en la LVI legislatura (1994-1997, periodo clave para el desarrollo de esta investigación), la presidencia de esa comisión fue ocupada por un diputado del PAN, y aunque su actividad fue más notoria, las posturas adoptadas ante oportunidades clave para el avance democrático del país resultan ambiguas y arrojan más dudas que certidumbre.

<sup>217</sup> Corro Manrique Miguel Angel. "Mecanismos de Control entre Poderes: Revisión de la Cuenta Pública y Juicio Político", en Muñoz Domínguez Jaime, Coordinador, *La Cohabitación Política en México*, México, Ed. Grupo Editorial Siete, 1997, P. 350.

Cabe recordar que al inicio de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo, la Procuraduría General de la República además estuvo en manos de un miembro destacado de Acción Nacional, situación por demás favorable para ejercer un mayor control sobre el Poder Ejecutivo, sobre todo en lo que se refiere a elevar la eficacia para fincar responsabilidades a funcionarios públicos que cometieron ilícitos.

Pero ello no fue así, las razones no son del dominio público, pero sin duda proporcionan una veta interesante para futuras investigaciones sobre la polémica y ambivalente relación PRI-PAN.

Lo cierto es que los diputados de ambos partidos evadieron una responsabilidad central al decidir, por ejemplo, la conclusión de los trabajos de la Comisión Conasupo\*. Este caso, como muchos otros que podrían encontrarse principalmente en las Legislaturas LIV y LV durante la Administración del Presidente Salinas, demuestran que las modificaciones en los equilibrios partidistas dentro de las Cámaras no son suficientes para garantizar la evolución de las instituciones, mucho menos la consolidación del principio de la División de Poderes.

Estos a penas significan un primer paso en la secuencia de cambios necesarios y demuestran que lo imprescindible es un cambio de actitud en los actores políticos y una concepción distinta del poder, más que el rejuego entre las elites que se disputan "el control" de los órganos. Los resultados en la revisión de la Cuenta Pública a futuro estarán sujetos a la superación de las deficiencias técnicas y de recursos de las instituciones existentes; al compromiso de los legisladores con un trabajo más profesional y objetivo; y, a la vez, a la necesaria composición más equilibrada de la Cámara de Diputados.

El ejercicio del gasto tiene una estrecha relación con las responsabilidades de los servidores públicos. Si se parte de la idea de que un congreso sin mayoría afín al Ejecutivo representa riesgos puesto que el presupuesto anual puede no ser aprobado, lógico es decir que una composición de este tipo también implica "riesgos" en cuanto a la determinación de responsabilidades se refiere. Los casos analizados permiten observar que uno de los principales obstáculos para ampliar la democratización, de la esfera electoral a la del ejercicio de las responsabilidades, es el control que de manera tradicional ejerció un solo partido sobre los tres poderes de la Unión.

---

\*Otro de los puntos de convergencia entre la Administración Pública y La Cámara de Diputados son los mecanismos de que dispone esta última para vigilar el funcionamiento específico de las denominadas Entidades, es decir, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Para ello, la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de crear Comisiones de investigación a petición de una cuarta parte de sus miembros, de acuerdo al Artículo 93 Constitucional. Estas Comisiones, como la encargada de investigar los desvíos en Conasupo, son temporales y una vez que concluyen sus labores de investigación, deben entregar al Jefe del Ejecutivo sus conclusiones para que, en caso de ser necesario, éste considere la pertinencia de ejecutar sanciones penales, administrativas o civiles. Desafortunadamente, la capacidad para crear comisiones ha sido invocada muy pocas veces, y cuando se han formado comisiones de investigación, los resultados han sido insuficientes y deficientes.

Cuando el ejercicio del Poder Ejecutivo no tiene contrapesos se facilita la corrupción e impunidad, eso es un hecho que no necesita más demostración. Las formas son diversas pero sobre todo destaca la imposibilidad de iniciar juicio al altos funcionarios de los gobiernos federales o locales, según sea el caso. Para ello, el Título Cuarto de la Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplan un largo y complicado proceso para, primero, "desaforar"<sup>218</sup> a ciertos servidores y, posteriormente, iniciarles un juicio político.

No obstante, la historia política reciente demuestra que dichas disposiciones jurídicas más allá de constituir un mecanismo eficaz de control, son instrumentos legales para saldar cuentas políticas. Pero en un contexto pluripartidista como el que hoy caracteriza al sistema político, la acción de los servidores públicos tiende a ser más transparente y eficaz, siempre y cuando no haya vuelta al esquema de mayorías unipartidistas. Esto se debe entre otras razones debido a que las normas que regulan este procedimiento hacen que las investigaciones sobre corrupción y malos manejos administrativos dependan de la integración de mayorías.

De esta forma todo se vuelve un "juego de suma cero" en el que no hay más alternativa que ganar todo o perder todo. Así, es previsible que sólo congresos de oposición al Ejecutivo tendrán posibilidades reales de "desaforar" y posteriormente seguir "juicio político" a funcionarios corruptos, ya que bajo las reglas actuales ni siquiera en casos de flagrancia es posible iniciar acción penal sin la autorización mayoritaria del Congreso.

## 7. Las Coaliciones en Sistemas Presidenciales

Las coaliciones políticas se presentan sobre todo cuando existen puntos en común entre fuerzas que, manteniendo diferencias ideológicas, convienen en presentarse unidas porque así obtienen mayores beneficios en un proceso electoral.

Según los especialistas<sup>219</sup>, aunque este fenómeno de alianzas es más frecuente en regímenes parlamentarios, en donde se requiere por fuerza de una mayoría en la Cámara Baja para poder constituirse en gobierno legal, también es factible la realización de coaliciones en regímenes presidencialistas, principalmente cuando se presentan crisis derivadas de vacíos de poder, gobiernos militares o revueltas sociales, que ameritan la unificación de ciertos partidos mayoritarios para enfrentar la encrucijada política del momento. En el contexto internacional destacan las experiencias chilena, argentina o venezolana (por citar sólo tres) en donde cada una con su propia especificidad, requirieron de coaliciones políticas para

<sup>218</sup> El Artículo 110 de la Constitución señala con claridad quiénes pueden llegar a ser sujetos de juicio político

<sup>218</sup> Juan José González Bustamante en su libro *Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional*, p. 52, Ed. 1946, describe a este proceso como *antjuicio*, ya que precede la realización del juicio político.

En los años recientes se tiene el caso del Senador Jorge Díaz Serrano, quien fue "desaforado" para que se pudiera ejercer acción penal en su contra por delitos cometidos contra PEMEX durante su gestión como Director General de esa empresa.

<sup>219</sup> Véanse Michel Laver y Ian Budge: *Party Policy and Government Coalitions*. St. Martin's Press, London, 1992; y, Martínez Sospedra Manuel, "La política de las alianzas y la formación y caída de los gobiernos", *Introducción a los Partidos Políticos*, España, Ariel Derecho, 1996, pp. 147-159.

poder restituir, implantar o evitar el desmoronamiento del modelo democrático, por carecer de un sistema político creíble y funcional, capaz de conciliar las diferencias y mantener la gobernabilidad. Si se parte del supuesto de que lo que se vivió en México en el periodo de estudio es un proceso de "transición democrática", esto implica en teoría y práctica la ruptura con un pasado autoritario en donde el PRI era el único eje de poder bajo el control absoluto del Presidente en turno.

Es por ello que algunos miembros de este partido se niegan a aceptar el concepto de transición, en la medida que implica un cambio de fondo al sistema político en su conjunto. En esta lógica, es más sencillo, cómodo y no exige autocritica alguna asumir la posición gradualista que considera al proceso democratizador como producto de la evolución natural del sistema político, sin necesidad de reconocer deficiencias y vicios históricos, divisiones internas: la rebelión de una sociedad hastiada del autoritarismo; la corrupción y el abuso del poder que, entre otras, son aún características vigentes en la realidad mexicana actual

Es en este contexto en el que debe analizarse el problema y la perspectiva de las coaliciones en México. Las experiencias analizadas en el periodo 89-97 comprueban que éstas, en su mayoría, tuvieron como uno de sus objetivos principales obstruir el camino a los distintos partidos que poseían la titularidad del Ejecutivo. Casi en todos los casos carecieron de una afinidad programática y mucho menos ideológica.

Resulta ilustrativo de lo anterior lo sucedido a nivel federal, sobre todo en el periodo 1994-1997 correspondiente a la LVI Legislatura<sup>220</sup>. El ejemplo más claro sobre el carácter de este tipo de asociaciones se encuentra en la discusión y aprobación del denominado paquete financiero. Pero incluso previamente, en los trabajos de la LVI Legislatura, se pueden encontrar aspectos interesantes sobre la perspectiva de las coaliciones en el país, como a continuación se expone:

**Iniciativas aprobadas por el Pleno de la H.  
Cámara de Diputados según su origen:**

Origen de Iniciativas	LV	%	LVI	%
Ejecutivo	129	81.1%	83	88.3%
PRI	13	8.2%	6	6.4%
PAN	7	4.4%	3	3.2%
PRD	2	1.3%	-	-
Acuerdo Parlamentario	7	4.4%	2	2.1%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>100%</b>	<b>94</b>	<b>100%</b>

Fuente: Diario de Debates

<sup>220</sup> Aunque la base de este trabajo de investigación lo constituye la estructura y el funcionamiento de las legislaturas locales analizadas en el *Diagnóstico*, se considera importante citar como mera referencia lo ocurrido a nivel federal en este periodo, ya que confirma las aseveraciones sostenidas en torno al comportamiento de los partidos y las coaliciones legislativas a nivel local.

### Generalidades de las Iniciativas Recibidas Durante la LVI Legislatura

Total de Iniciativas Presentadas	527
Total de Iniciativas Aprobadas	215
Total de Iniciativas Pendientes	312
Iniciativas presentadas por el Ejecutivo	190
Iniciativas pendientes presentadas por el Ejecutivo	1 (Creación del Órgano Superior de Fiscalización )
Iniciativas presentadas por el PRI	30
Iniciativas aprobadas por el Congreso presentadas por el PRI	8
Iniciativas pendientes del PRI	22
Iniciativas presentadas por el PAN	153
Iniciativas aceptadas por el congreso presentadas por el PAN	8
Iniciativas pendientes del PAN	145
Iniciativas presentadas por el PRD	84
Iniciativas aprobadas por el congreso presentadas por el PRD	<b>NINGUNA</b>
Iniciativas pendientes del PRD	84
Leyes o reformas aprobadas por iniciativas de diputados	94
Comisión con mayor numero de iniciativas trabajadas	Gobernación y puntos Constitucionales ( 300 casos )
Iniciativas presentadas conjuntamente por el PRI y PAN	1 (Decreto para reformar la Ley General de Soc. Cooperativas)
Reformas aprobadas mediante votos del PRI y PAN	3 (2 de procuración de justicia y 1 para privatizar telecomunicaciones )
Iniciativas presentadas conjuntamente por el PRI y PRD	<b>NINGUNA</b>
Reformas aprobadas mediante votos del PRI y PRD	<b>NINGUNA</b>
Reformas constitucionales aprobadas por consenso	15

Fuente: Diario de Debates

Los datos arrojados por ambos cuadros demuestran la naturaleza de las coaliciones legislativas en el periodo de estudio y facilitan la interpretación de los hechos: para el Partido Acción Nacional resulta más fácil unificar posiciones con el PRD en lo referente a las formas político-electorales, con las que ambos sumando experiencias ganan espacios; mientras que en las discusiones de política económica, las afinidades entre panistas y priistas resaltan y se concretan en acuerdos específicos con base en un pragmatismo consistente.

Así las cosas, valdría la pena preguntarse qué futuro tienen las coaliciones en México: ¿existen posibilidades reales para integrar coaliciones opositoras?, ¿a que nivel tienen más posibilidades de darse: federal, estatal o municipal? Un elemento del que poco se habla, pero que resulta indispensable considerar es que detrás de toda coalición debe haber una propuesta de gobierno, propuesta que surge de buscar zonas de consenso.

El PAN y el PRD tienen perspectivas muy distintas en asuntos nodales para el país: política fiscal, finanzas públicas, sistema bancario, inversión extranjera, privatización de la industria eléctrica, política agraria, educativa, etc. La lista es inacabable y no son temas menores.

El PAN, por su parte, tiene una plataforma ideológica clara y definida. El PRD, por su lado, ha encontrado un espectro en el cual las demandas populares reciben una nueva articulación, pero los obstáculos para conformar una identidad sólida persisten e incluso se elevan.

Despreciar a ese grado las ideas, las diferencias y principios, linda con el arribismo. De ahí la pregunta ¿Para qué propiciar un maridaje que de antemano se sabe explosivo? ¿Tiene sentido?, o mejor dicho ¿cuál podría ser su sentido?

Todas estas son cuestiones que no quedan resueltas con el trabajo realizado. Quedó evidenciado que esta forma de organización política regirá el trabajo legislativo en adelante: se observó también que a nivel estatal, las coaliciones entre partidos (dentro del Congreso) tuvieron como objetivo prioritario enfrentar con mayor fuerza al PRI, en la mayoría de los casos.

A su vez, también se captó que este partido hizo lo que estuvo a su alcance para evitar que estas asociaciones entre opositores se dieran, o para que en su caso se dieran con él y en contra de la segunda fuerza electoral. En realidad, el tema de las coaliciones partidistas dentro y fuera de los congresos apenas comienza a ser importante y el cálculo es que cada vez serán más determinantes en la lucha política.

Este será uno de los temas que tendrán que entrar a debate puesto que en el fondo se trata de la naturaleza del régimen. En los sistemas de tipo presidencialista como el nuestro, la estabilidad del gobierno no depende de la formación de coaliciones como es el caso de los sistemas parlamentarios, en los que la falta de confianza del Parlamento al Poder Ejecutivo puede implicar su remoción.

No obstante se ha visto que, en el caso de México, existen temas fundamentales para el funcionamiento de la Administración Pública como el del presupuesto, en donde cada vez se hace más evidente la necesidad de crear una reglamentación acorde con el grado de pluralismo que hoy registra el sistema político. A partir de los cambios analizados, también se hizo evidente que la funcionalidad de las instituciones del Estado sólo estará garantizada si el propio sistema prevé canales que permitan sortear con éxito gobiernos sin mayorías absolutas, en donde el Presidente de la República pertenece a un partido y los grupos parlamentarios que controlan el Congreso a otro.



Un sistema político como el mexicano que obstaculiza aún las coaliciones entre partidos; que impide las segundas vueltas electorales; que obliga a realizar elecciones intermedias; que cuenta con un calendario electoral muy desordenado que impone la realización de múltiples elecciones cada año; que establece un sistema mixto electoral de mayorías y de representación proporcional; que opera bajo la fórmula de un presidencialismo rígido ahora dividido, ciertamente no facilita la colaboración entre las distintas fuerzas políticas.

La unidad de los contrarios es posible, e incluso en ocasiones necesaria, siempre y cuando partan de un diagnóstico común sobre el carácter de la situación a que buscan enfrentarse. Sin embargo, el país aun no ha puesto en claro sus consensos elementales, lo cual impide contar con metas comunes y políticas públicas compartidas. Esa falta de consensos provoca, entre otros factores, el que en México vivamos bajo la lógica de la división, el enfrentamiento y la desconfianza permanente.

En esencia, el planteamiento en torno al futuro de las coaliciones, específicamente las legislativas, podría responderse si se supiera con certeza ¿en qué estamos de acuerdo los mexicanos? ¿Qué tipo de país es el que todos queremos ver, al margen de afiliaciones o banderas políticas, convicciones religiosas o grupos culturales? Responderla abrirá la posibilidad de construir de manera metódica y paciente un proyecto común de Nación, a partir de una visión global del México al que aspiramos para el Siglo XXI.

Por ahora, basta decir que es poco probable que un sistema electoral atomizado pueda asegurar bases sólidas de estabilidad, sin la cual no es factible lograr la instrumentación eficaz de política pública alguna. Más aún, sin la colaboración de los distintos grupos partidistas que puedan conformar mayorías, sea en un sistema presidencial o en uno parlamentario, es muy difícil obtener inclusive la aprobación de los instrumentos básicos de gobierno, como es el caso del presupuesto o de las leyes fiscales.

La composición de los congresos analizados mostró una dinámica de organización política distinta, donde el trabajo político para la construcción de acuerdos se convierte en la nota distintiva de la actividad legislativa. Los acuerdos logrados se traducen, por lo general, en la formación de "coaliciones legislativas" que, como se vio, tienen por objeto la formación de bloques de partidos diferentes para apoyar o rechazar iniciativas de ley diversas, así como lograr determinados resultados en los trabajos de su competencia<sup>221</sup>.

En este sentido es lógico pronosticar, por lo sucedido en los casos locales como el de Baja California con el Diputado Tuchman, que el voto individual de los legisladores adquirirá en ocasiones un peso desmedido.

Pero ello no debe sorprender, pues en la mayoría de las democracias europeas de amplia tradición sucede, y muchas veces con repercusiones negativas para la estabilidad nacional. Si bien la democracia en los congresos traerá consigo una forma de organización más equilibrada y corresponsable con reglas y prácticas distintas; también implicará una nueva generación de conflictos que exigirá enfrentarlos con una actitud más imaginativa e

<sup>221</sup> Michel Laver y Ian Budge. "Coalition Theory, Government Policy and Party Policy". Op. Cit. P. 2

incluyente. Congruentes con el principio de objetividad que debe perseguir toda investigación, también es necesario destacar que las repercusiones en términos de gobernabilidad, por la falta de mayorías legislativas, no fueron del todo negativas en el periodo analizado. Aunque hubo impactos en la relación Ejecutivo-Legislativo y en el funcionamiento interno de este último, uno de los principales efectos observados hasta el momento fue la disminución en los ritmos del trabajo legislativo y no hay prueba de que ello sea negativo.

Lo cierto es que otra de las repercusiones que se derivarán del nuevo escenario cameral será la realización de debates con mayor calidad intelectual, que requieran de una mejor sustentación, de información y argumentos más sólidos, investigaciones más profundas, así como estadísticas precisas; en una palabra, una mayor competencia y profesionalización del trabajo legislativo de la Cámara en su conjunto. Para esto, el apoyo logístico del *staff* del Congreso será vital, con lo cual se hace cada vez más evidente la necesidad de contar con mecanismos que perfeccionen estos cuerpos de apoyo logístico, tal y como se señala más adelante en el Modelo Propositivo.

Una vez alcanzado un grado de legitimidad aceptable (pero perfectible) en los mecanismos de acceso al poder, se vislumbra una nueva generación de problemas y desafíos. Los retos son diversos: no permitir retrocesos en el terreno del desarrollo político, por un lado; y transportar esta legitimidad del terreno electoral al ámbito de las políticas públicas, transitar de una gobernabilidad adecuada a parámetros de verticalidad y disciplina a una basada en líneas horizontales de relación entre los diversos actores, conciliar la tradición presidencialista con un régimen multipartidista activo.

En síntesis, asumir que lo más difícil no necesariamente es insoluble. El gobierno se enfrenta así a reclamos crecientes que se suman a rezagos previos y a una escasez de recursos económicos producto de una deficiente administración. Bajo este escenario se desarrolla la novedosa actividad pluripartidista, que de hecho tiene como uno de sus fines hacer evidentes estos rezagos; pero también, proponer las respuestas pertinentes. Al coexistir diversos partidos en un sistema más equitativo, no sólo se diversificará el poder, sino también las responsabilidades.

En sí misma, la coexistencia y confrontación de los partidos es resultado de una exigencia de la sociedad. Ahora empezará a someterse a debate si esa fórmula resulta eficaz para procesar las expectativas y demandas que se encuentran más allá del terreno electoral y si esta fórmula se logra traducir en acuerdos que garanticen la viabilidad del sistema de pesos y contrapesos. Ese es el reto del nuevo pluralismo mexicano, situado apenas en su fase inicial.

## 8. Rendición de cuentas.

Como se sabe, en los sistemas democráticos (ya sean Presidencialistas o Parlamentarios) además de la función legislativa, los parlamentos realizan una importante labor de control. Se trata de una función típica e histórica que tiene como objeto central fiscalizar y ejercer presión sobre el Ejecutivo o cualquier otro ente sometido a las asambleas legislativas, con el fin de impedir y en todo caso corregir las extra limitaciones en el ejercicio del poder. Siguiendo a Montesquieu se trata del sentido último de la división de poderes.

En México, la legislación y el funcionamiento del sistema de control y fiscalización del poder ha sufrido constantes cambios y todo indica que va a seguir modificándose aun más. La dirección de estas reformas apuntan sin lugar a dudas hacia un fortalecimiento del Poder Legislativo en cuanto a su potestad censora, o mejor dicho, a la obtención de las facultades que por principio y ley le competen.

Al margen de la creación de nuevos organismos o la modificación de los ya existentes, la revisión de la cuenta pública destaca como una de las actividades clave en esta materia. En nuestro sistema, la función es realizada principalmente por la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante cuatro funciones con las que se examina y, en su caso, se aprueba anualmente la gestión financiera del Ejecutivo. Estas funciones, de acuerdo a Jorge Carpizo son:

- La investigación de que las cantidades gastadas estén de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos;
- La exactitud de los gastos hechos;
- Su justificación plena; y,
- El establecimiento de las responsabilidades a que hubiere lugar<sup>222</sup>.

Las propuestas para hacer más eficaz la participación de los congresos en las funciones de control no tienen que ver tanto con la creación de nuevas instituciones. Los organismos para combatir la corrupción ya existen. El problema no radica ahí, sino en las circunstancias que impiden que éstos funcionen adecuadamente y en la voluntad política para hacer cumplir la ley.

Las circunstancias a las que se hace referencia concretamente, son las que se derivan de la composición política de estos organismos, su integración. Existe una estrecha vinculación entre el sistema electoral y el sistema de control presupuestal que debe desaparecer, o por lo menos, ser menos dependientes.

En tanto la conformación de mayorías y los acuerdos a los que sean capaces de llegar los partidos dentro de las cámaras sean los factores predominantes para la conformación de los

<sup>222</sup> Carpizo McGregor, Jorge. "La Reforma Política de 1977", en *Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus constituciones. Doctrina constitucional*, tomo II, Edición de la LII Legislatura de la cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985, pp. 365-366.

órganos de supervisión, la función permanecerá supeditada a criterios de tipo partidista y a la lógica operativa de los congresos.

El párrafo tercero del artículo 93 Constitucional faculta al Legislativo para crear comisiones de investigación, pero éstas raras veces han ofrecido resultados concretos<sup>223</sup>. ¿Por qué? La razón es simple: el buen funcionamiento de estas depende de su integración y ésta, a su vez, depende de los equilibrios partidistas en la Cámara.

Es decir, si no existe en primer lugar una mayoría suficiente que apruebe la creación de la comisión; y, después, que apruebe las sugerencias que se deriven de la investigación realizada, las resoluciones quedan atrapadas en una lógica partidista.

Con base en lo anterior, las propuestas a analizar serían tres:

**Establecer mecanismos legales para asegurar que los organismos de control y vigilancia de la Administración Pública sean integrados por partidos distintos al del titular del Ejecutivo.** Es decir, que independientemente de que el ganador de la elección presidencial pueda llegar a obtener mayoría en el Congreso, se asegure que la responsabilidad de este organismo recaiga sobre los partidos perdedores en la elección presidencial con representación cameral.

Cabe mencionar que, en la actualidad, el nombramiento del titular de la Contaduría Mayor de Hacienda depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y ésta, como todas las comisiones, se integra de acuerdo al número de curules que obtuvo cada partido. En sentido estricto, no existe garantía de imparcialidad, ésta depende de las negociaciones que realicen los legisladores o, en el último de los casos, de que se presente el fenómeno de *gobiernos de mayorías divididas*, como se observó en el capítulo II.

Otra opción para asegurar la función legislativa de control sería garantizar que la integración de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Comisión de Vigilancia salieran del ámbito de negociación interpartidista. Como se detalló más arriba, la distribución de comisiones es uno de los principales factores de negociación entre los partidos políticos y éstas no son la excepción, muy por el contrario, son factor central de las negociaciones entre partidos.

Mediante este proceso, inherente a la vida parlamentaria, se definen los equilibrios internos y la gobernabilidad del Congreso. No obstante, por la trascendencia que tiene la supervisión del gasto público, se considera pertinente que el funcionamiento de ambos cuerpos no responda a esta lógica, sino a estrictos criterios de profesionalismo e imparcialidad.

Aunque por norma, éstos son los criterios que determinan el nombramiento del titular de la Contaduría Mayor, todavía puede hacerse mucho para asegurar la transparencia, la acuciosidad y el profesionalismo en esta función clave de la división de poderes.

---

<sup>223</sup> Basta observar el curso de las investigaciones de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados en torno al "Caso Conasupo" para comprender que el problema no está en la falta de mecanismos, sino en los obstáculos que se construyen a través de las mayorías partidistas para que estos no funcionen adecuadamente.

Por ello, también es necesario ampliar las facultades de investigación de la Cámara. En la actualidad, la Constitución otorga al Legislativo la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal<sup>224</sup>. Es de notar que esta disposición excluye indebidamente a la Administración Pública Centralizada.

Esta facultad se encuentra mediatizada, en virtud de que sólo se puede ejercer a petición de la cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y de la mitad de la de Senadores, además de que no se pueden organizar comisiones de investigación con relación a las actividades del gobierno central.

Por ello, se considera indispensable otorgar facultades al Congreso para que tanto funcionarios como empleados del Gobierno Federal, no comprendidos en el supuesto del artículo 93, así como los particulares, puedan ser citados para comparecer ante las comisiones de cualquiera de las cámaras.

La investigación directa por parte del Poder Legislativo debe ser parte esencial de sus funciones. Para que un cuerpo legislativo opere de manera eficaz debe estar investido de la facultad de poderse allegar información, para estar en posibilidad de ejercer todas sus facultades de legislación, de control, tanto en los asuntos nacionales como internacionales.

En este mismo sentido, el desacato al llamado del Poder Legislativo para proporcionarle información necesaria, debe reglamentarse con la sanción que corresponda, con la finalidad de no obstaculizar la labor parlamentaria.

En este orden de ideas y para hacer efectiva esta atribución, los funcionarios públicos y ciudadanos en general tendrían, en su caso, la obligación de comparecer ante las comisiones del Congreso.

Aquellos que inhiban la capacidad investigadora del poder Legislativo, podrían ser obligados, y en caso de no atender se les podría aplicar una sanción en los términos de las adecuaciones a las leyes de la materia, con apoyo y participación de los otros poderes, sobre todo del Poder Judicial.

La siguiente acción impostergable es definir el futuro del sistema interno de control del Ejecutivo. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada, por ley, de supervisar el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal, durante el ejercicio fiscal. Por ello se dice que, mientras las funciones de la CMH son correctivas, las de la SECODAM tienen fundamentalmente un carácter preventivo.

En principio, el diseño es adecuado. No hay objeción en que el Ejecutivo tenga sus mecanismos internos de control en aras de presentar cuentas claras al Legislativo. El problema radica en el enfoque que se le ha dado a esta función: prevenir no puede ser sinónimo de encubrir. Cualquier propuesta para mejorar la estructura y el funcionamiento

---

<sup>224</sup> Artículo 93 Constitucional.

de esta dependencia en particular y, del sistema de rendición de cuentas en general, tendrá que pasar por esta consideración.

Aún está por verse en qué medida la dependencia ha servido en efecto como entidad preventiva y no como cuerpo profesional responsable de componer y encubrir las irregularidades cometidas.

El obstáculo a vencer, en cuanto a la función preventiva se refiere, está en el enorme margen de discrecionalidad con el que opera el sistema de autocontrol.

La propuesta está en la modificación de las leyes respectivas para que las facultades y procedimientos de esta Secretaría, así como gran parte de sus recursos humanos, materiales y financieros se incorporen al órgano del poder legislativo (de carácter opositor más que autónomo) para el eficaz y pleno cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades. A fin de cuentas, este es el sentido último del sistema de pesos y contrapesos.

En el último de los casos, sería suficiente la existencia de una unidad administrativa que dependa directamente del Presidente de la República y ejerza las funciones de auditoría y contraloría interna del Poder Ejecutivo Federal de una manera más sencilla y con facultades en realidad preventivas y lo correctivo que sea materia del Poder Judicial. Esta es la única forma de dar un sentido real a la división de poderes, al sistema de pesos y contrapesos y a la rendición de cuentas, complemento este último indispensable para la democracia.

Todo indica que mientras imperó la lógica del partido hegemónico, este tipo de órganos tenían dos funciones precisas: dar una apariencia democrática y dejar una puerta abierta para investigar y, en su caso, castigar a individuos u organizaciones específicas que amenazaran la "estabilidad" del régimen: en efecto, un mecanismo de control, pero hacia adentro. Al cambiar la lógica del sistema de partidos, tendrá que cambiar también la lógica del sistema de supervisión y control.

## **9. Propuestas para la gobernabilidad en un contexto pluripartidista**

Para la mantener la gobernabilidad en contextos de Gobiernos de Mayorías Divididas o de No Mayoría, es indispensable contar con mecanismos que faciliten la aprobación anual del Presupuesto. Ante la composición plural de los congresos del México de finales del Siglo XX, el debate será uno de los protagonistas centrales del quehacer legislativo.

En este sentido, los poderes financieros que detentan el Ejecutivo y el Legislativo, al proponer y autorizar el presupuesto de Egresos de la Federación, pueden quedar inmersos en la discusión y propiciar una nociva incertidumbre jurídica hacia el Gobierno. Esto, más que una posibilidad es un riesgo: previsible y evitable.

Aunque no fue el eje central de este trabajo, el tema de la aprobación del presupuesto (tratado con amplitud en el capítulo *La Cuarta Experiencia: Chihuahua y Guanajuato* y en la recomendación núm. 3) condensa gran parte del problema que se planteó desde un inicio: el pluralismo en México, al margen del avance político que en sí representa, se caracteriza -al menos a nivel local- por la carencia de un arreglo institucional que permita su

consolidación; y por depender de frágiles acuerdos políticos, por lo general subordinados a intereses partidistas no siempre claros y legítimos.

Algunas de las propuestas existentes para enfrentar este problema, propio de los regimenes democráticos y plurales, ya son materia de sendos estudios; y en algunos casos incluso ya fueron puestas en práctica con mayor o menor éxito<sup>224</sup>. Para esta parte de nuestro trabajo, se decidió optar por una alternativa distinta, pero no por ello de mayor o menor eficacia, sino derivada y ajustable a las experiencias estudiadas: se trata de la *Aprobación de Presupuestos de Egresos Plurianuales en Algunas Materias*.

Existen programas de vital importancia para los fines del Estado, que por su naturaleza se conciben para ejecutarse en periodos mayores a un año calendario, y en la realidad se ven constreñidos en la dinámica de su implementación por la necesaria presupuestación anual de los egresos de la federación. De tal manera, se observan fenómenos de curvas descendentes en las actividades que se reflejan en los tiempos de ejecución de dichos programas. A tal efecto se requiere revisar la legislación para analizar la pertinencia de introducir la modalidad de la autorización de egresos plurianuales, tratándose de programas que el propio Congreso determine como estratégicos con base en el Plan Nacional de Desarrollo.

En diversos países se ha planteado la necesidad de que junto al presupuesto anual se presente ante el Legislativo un presupuesto plurianual, en el que se indiquen los gastos que se efectuarán durante un periodo no inferior a tres y no superior a cinco años, lo que obliga a la administración pública a calcular sus gastos con vistas a más de un ejercicio, presentándose también una relación provisional y programática para el año sucesivo, y los ajustes económicos correspondientes.

Para ello se requeriría la modificación, adición o reforma a los artículos 26 y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal; de la ley de Planeación, así como la revisión de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Como se ha visto, una de las principales características del proceso gradual de reformas políticas fue propiciar la participación "institucional" de las fuerzas opositoras al regimen. Esta tendencia se aceleró a partir de las manifestaciones estudiantiles de 1968 y 1971 y las subsecuentes reformas electorales que abrieron el paso, sobre todo a partidos de "izquierda", para participar en las contiendas electorales y acceder a escaños en el Congreso.

Una vez abierta la posibilidad de que otros partidos distintos al PRI detentaran la mayoría en congresos locales y, posteriormente, pudiesen gobernar entidades de la República hacia

---

<sup>224</sup> Felipe Remolina propone en su brillante ensayo cuatro hipótesis: 1.- Reforma a la fracción IV del artículo 74 Constitucional; 2.- Controversia constitucional por la no aprobación del Presupuesto de Egresos; 3.- Aprobación parcial del Presupuesto de Egresos; Reformas a la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

principios de los noventa, la lógica cambió. A partir de ese momento, la estabilidad política no dependerá —o cada vez será menos— de que se abran más espacios de poder a fuerzas distintas al PRI, sino de que exista capacidad política suficiente para procesar los conflictos y problemas existentes que, a su vez, son denunciados por muchas más voces y en tonos más altos. Trabajar sobre este punto y corregir los excesos en que se incurrió a fin de lograr ese tipo de “estabilidad” deberán ser los próximos objetivos.

En el contexto de las discusiones que llevaron a la reforma política de 1996 se llegó a plantear la posibilidad de modificar la naturaleza del sistema mixto de representación (es decir, la existencia de diputados electos por el principio de mayoría relativa y de diputados electos por el principio de representación proporcional). Unos, sobre todo diputados y senadores del PRI, propusieron eliminar el sistema de representación proporcional y que sólo se eligieran diputados de M.R.<sup>226</sup>.

El argumento esgrimido en las discusiones en la Secretaría de Gobernación en aquel año era que una vez definido el carácter competitivo del sistema de partidos y abierta —al menos legalmente— la posibilidad de que los partidos opositores al PRI conquistaran gobiernos locales y mayorías legislativas, la lógica de que “lo que se opone resiste” había cambiado y ahora la “oposición” podría remover al PRI de posiciones clave. Por tanto, sería necesario y justificable desde la lógica del poder que, a partir de este momento, sólo pudieran acceder a posiciones en el Congreso quienes ganaran sus distritos.

Obvio es decir que ya era tarde para dar este golpe de timón. La propuesta no prosperó, puesto que el PRI, para entonces, ya no contaba con la mayoría necesaria para aprobar por sí solo cambios constitucionales.

Situaciones como la del “Caso Chihuahua” descritas en el “Diagnóstico” de este trabajo muestran cómo el argumento se revirtió y lo que en un principio le hubiera convenido al PRI, después se volvió en una de las pocas alternativas para mantener su posición de mayoría relativa.<sup>227</sup>

El problema de fondo y, por tanto, la propuesta de reforma se sitúa en la denominada “cláusula de gobernabilidad o de sobrerrepresentación”, mecanismo legal que asegura al partido con más votos, de una manera un tanto ficticia, la mayoría en el Congreso a través de la asignación directa de diputaciones de R.P. Esta disposición legal se sustenta en un argumento que podría considerarse no sólo obsoleto, sino falaz: La gobernabilidad depende de quien tenga mayoría en la Cámara.

Si lo que se ha argumentado hasta este momento tiene alguna validez, no podría darse por aceptado lo anterior, porque sería tanto como sostener que sólo en contextos de

<sup>226</sup> Los datos que permiten sustentar esta afirmación provienen de una serie de conversaciones de carácter privado a las que pudo asistir por razones laborales el autor de este trabajo. Dichas pláticas se llevaron a cabo en 1995 en la Secretaría de Gobernación y la reforma comentada se aprobó en 1996. La propuesta no prosperó.

<sup>227</sup> Al menos así sucedió hasta la elección federal de 1997 en la que, aunque el PRI perdió la mayoría del 50 + 1, fue el partido que más distritos de mayoría relativa obtuvo. Interesante y oportuno sería también contar con estudios que demostraran de manera fehaciente hasta qué punto esto depende de la estructura electoral del PRI, o en qué medida se relaciona con la distribución distrital de electores.



identificación partidista entre Ejecutivo y Legislativo es posible la gobernabilidad, y ello centraría la atención de los partidos gobernantes en este objetivo *a priori*. En otras palabras, convertiría las contiendas electorales en "juegos de suma cero" en donde no hay más opción que, o ganarlo todo, o perderlo todo.

Pero lo más grave de aceptar que la gobernabilidad, en un sistema presidencial como el mexicano, dependa de tener o no mayoría, radica en que ello eximiría de responsabilidad al Ejecutivo en caso de no lograrlo. Es preciso señalar en este punto que la diferencia principal entre los sistemas presidenciales y parlamentarios se puede encontrar precisamente en este aspecto.

En un sistema presidencial, la conformación del Poder Ejecutivo no depende de la mayoría en el Congreso, son poderes totalmente autónomos y existe una preponderancia constitucional en el primero. Por tanto, la no obtención de mayoría no puede ser comprendida sino como la expresión de un mandato popular que el Presidente está obligado a acatar. No sería asequible para un Ejecutivo en sistemas de este tipo pretender gobernar con la confianza absoluta del Parlamento. Simplemente no se movería.

Por lo anterior, lo que en todo caso podría someterse a discusión es el carácter del sistema electoral, más allá de que benefició o no un partido en particular. Es de considerarse que una vez instaurado un sistema de competencia político-partidista confiable y con garantías de imparcialidad suficientes para todos los actores, una reforma de este tipo no podría tender a beneficiar a un partido en particular, puesto que, frente a la ley, todos están en igualdad de circunstancias.

Quizá tomando en cuenta la estructura partidista de cada una de las fuerzas que hoy compiten por posiciones de representación popular, habría partidos mejor estructurados que otros, pero ello no podría ser considerado argumento en contra, puesto que todos los partidos están llamados, hoy más que nunca, a fortalecer sus estructuras y sus formas de acercamiento con la sociedad.

Discutir el tipo de sistema electoral implica debatir hasta qué punto es conveniente, bajo las circunstancias actuales, mantener su carácter mixto: Hacerlo exclusivamente de mayoría relativa; o sólo de representación proporcional. No es este el sitio para argumentar postura alguna al respecto, sin embargo, lo que sí es necesario establecer en este modelo propositivo es la necesidad de debatir estos temas a la luz del nuevo contexto y, sobre todo, tomando en cuenta que la gobernabilidad no puede ser entendida más como el "control" que el Ejecutivo ejerce sobre el Legislativo, sino como la capacidad para arribar a los acuerdos entre partidos y entre poderes en ámbitos de intensa competencia electoral.

Por otra parte, es necesario encontrar formas de comunicación más amplias y fluidas entre los poderes. Aunque el régimen político mexicano no es parlamentario, es preciso destacar la existencia de disposiciones jurídicas que advierten ciertos visos de parlamentarismo. Tal es el caso del nombramiento de un buen número de funcionarios públicos que necesitan la aprobación de alguna de las cámaras a nivel federal y local.

En el caso específico de la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, vale la pena hacer un par de consideraciones: esta facultad, según los artículos 76 fracción II y 79 fracción VII de la Constitución es exclusiva de la Cámara de Senadores, y en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente recibe la atribución. Pero la realidad indica algo distinto. Por mucho tiempo, esta facultad ha sido letra muerta, pues el Legislativo (con mayoría priísta) no sometía a la ratificación del Senado los nombramientos de dichos funcionarios.

La argumentación invocada fue siempre que el Presidente de la República, conforme al artículo 89 fracción II, estaba facultado para nombrar y remover con libertad a esos empleados. Se sostuvo por mucho tiempo que se trataba de un conflicto de leyes del mismo rango sin solución legal y así quedó. Esta peculiar y característica situación se evidenció desde mucho tiempo atrás. El Constituyente de 1917 pretendió resolver el problema con lo estipulado en la fracción IV del artículo 89, pero lejos de solucionarlo aumentó la confusión, pues lo único que hace es repetir lo que está ordenado en la fracción II del artículo 76<sup>228</sup>.

La solución se concreta hasta el año de 1987, en que el Senado de la República aprobó un acuerdo reglamentario de la interpretación constitucional que comunicó al Poder Ejecutivo, dándole a conocer cuáles son los "empleados superiores de Hacienda" cuyo nombramiento por el titular del Poder Ejecutivo debía ser ratificado por el Senado, a saber:

- Tesorero de la Federación
- Subtesorero de Operación
- Procurador Fiscal de la Federación
- Directores Generales de Aduanas, Fiscalización de Política de Ingresos y el de Recaudación<sup>229</sup>

Esta práctica tiende a ejercerse cada vez con mayor recurrencia, abriendo a los partidos políticos de oposición la posibilidad de coparticipación en actividades clave de la Administración Pública Federal y Estatal. Las experiencias analizadas en el diagnóstico de esta tesis demuestran que otro de los rasgos característicos de la democratización mexicana es el gradual fortalecimiento del legislativo, en muchos casos a expensas de un debilitamiento del Ejecutivo.

En una primera instancia el fenómeno es comprensible y hasta deseable, en cuanto se refiere a muchas de las facultades *metajurídicas* de las que goza el Presidente en México. Pero también es claro que esto no puede sostenerse así sin que se llegue a la necesidad de poner a debate la forma de gobierno en su conjunto<sup>3</sup>.

<sup>228</sup> Constitución Política Comentada. México, LV Legislatura Federal, Cámara de Diputados, 1994.

<sup>229</sup> Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 1987.

<sup>3</sup> Los planteamientos en este sentido son cada vez mayores y para ello basta con revisar los pronunciamientos diversos de Porfirio Muñoz Ledo o los del jurista Jaime F. Cárdenas Gracia: *Una Constitución para la Democracia*. México, Ed. UNAM, 1996.

Lo que priva en la actualidad es una confusión sobre el rumbo a seguir y las determinaciones centrales se siguen tomando en atención al criterio de la mayoría: si el PRI obtiene la mayoría en el órgano legislativo, impera la continuidad, no obstante ser evidente la necesidad de cambio y estos sólo se dan en respuesta proporcional al grado de presión ejercida por la oposición. Ello evidencia la falta de un proyecto común ubicado más allá de los intereses propios de la lucha partidista.

Cada vez es más común que funcionarios del Ejecutivo asistan a reuniones públicas o privadas con legisladores de cualquiera de las Cámaras para proporcionar información o intercambiar opiniones sobre diversos asuntos, sobre todo cuando se aproxima la discusión anual del presupuesto.

Esta práctica tal y como se lleva al cabo es sana y conveniente. No obstante se estima necesario quede regulada por el Reglamento Interior del Congreso y autorizada por la Constitución Política a fin de hacer estas comparecencias sistemáticas y abrir la posibilidad de realizar sesiones de preguntas y respuestas. Ello redundaría no sólo el mejoramiento de los niveles de comunicación entre ambos poderes, sino en elevar la calidad de los funcionarios públicos, quienes al someterse al escrutinio periódico del Legislativo requerirían además del dominio de su campo de acción, talento político.

La otra medida propuesta que mejoraría sin duda la comunicación entre los poderes sería la creación de un funcionario delegado del Poder Ejecutivo para la relación con el Congreso.

Guardadas todas las proporciones y consideraciones del caso, ya que se trata de sistemas distintos, vale la pena citar el caso francés. El Gobierno de la V República Francesa se ha distinguido desde su instauración en 1958 por la presencia de un Poder Ejecutivo que cuenta con una serie de atribuciones y facultades que le permiten llevar su gestión de gobierno con una enorme fortaleza, en el contexto de una intensa cohabitación con otras fuerzas políticas. Estas atribuciones, comprendidas en la Constitución que le da origen a la mencionada República, son consecuencia de la experiencia que vivió el pueblo y el gobierno francés durante los once años de vida de la IV República, en la cual se registraron 22 crisis ministeriales<sup>230</sup>.

El arribo del General De Gaulle a la Presidencia de la República marca el inicio de un régimen caracterizado por un Jefe de Estado fuerte, que cuida en todo momento los espacios políticos de sus atribuciones. Es por este motivo que desde 1958 a la fecha se ha logrado, con una enorme prudencia, mantener el equilibrio de los poderes legalmente constituidos y la colaboración que entre éstos se puede dar.

De esta manera, en el gobierno francés existe una figura de Ministro Delegado dependiente del Primer Ministro, que se encarga de llevar de manera exclusiva las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; es decir, tiene trato directo con todos los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias. Asimismo, conoce las agendas legislativas a trabajar en las sesiones plenarias de ambos cuerpos colegiados (Asamblea Nacional y Senado); conoce

---

<sup>230</sup> Muñoz Domínguez, Jaime, Coordinador. "Estudio Introductorio". *La Cohabitación Política en México* Grupo Editorial Siete, 1997., pp.13-44

los movimientos de carácter político partidista al interior de estos grupos colegiados: está al tanto, en términos de cercanía, colaboración y pulso político, de las más diversas preocupaciones, intereses y apetitos políticos de todos los legisladores, y sirve con eficacia de eslabón confiable en términos de colaboración y respeto entre ambos poderes.

En México, de acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación tiene dentro de sus atribuciones el despacho y la atención de la presentación de las iniciativas de Ley del Ejecutivo que se envían al Congreso de la Unión; la publicación de leyes y decretos en el Diario Oficial de la Federación. De igual forma, la fracción VII de este artículo estipula que la coordinación de las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión está a cargo de esta dependencia. En realidad, la función orgánica está a cargo de una dirección de área dependiente de la Dirección General de Gobierno.

Los continuos cambios en la estructura de la Secretaría de Gobernación en los últimos diez años son muestra del proceso de transformación política del gobierno en este periodo<sup>7</sup>. Dada la situación actual, es a todas luces ilógico que las relaciones entre el Presidente y el Congreso tengan como soporte administrativo una dirección de área, cuando la relación con los medios de comunicación están sustentadas en una Subsecretaría de Estado. Esto tiene que cambiar, y con seguridad así será pronto.

Consecuentemente, la propuesta es crear una nueva figura -en el marco de esta Secretaría- diseñada para funcionar en el contexto de pluralidad que hoy caracteriza la actividad política y facilitar la relación entre los poderes. Lo anterior es aún más claro si se considera que la función política que acrecaba antes a la SG con los partidos y las fracciones parlamentarias (la función electoral) ahora depende sólo de un organismo autónomo.

Se trata de poner en práctica un novedoso y ágil sistema de colaboración, buscando con ello el establecimiento de métodos más democráticos y modernos en la gestión pública. Este nuevo funcionario, al que se le debería otorgar alta jerarquía y exclusividad en la atención de los asuntos con el Congreso de la Unión, podría incluso sustituir otras áreas de la misma dependencia que cada vez quedan más alejadas de la función que debe cumplir.

El esquema se podría reproducir a nivel local, quedando las atribuciones enmarcadas en la Secretaría General de Gobierno. No está por demás resaltar que la falta de comunicación o la inexistencia de vías adecuadas para establecerla, sigue siendo una fuente de conflictos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tal y como lo muestran los casos analizados a lo largo de este trabajo.

---

<sup>7</sup>Para comprobar lo anterior basta comparar un reglamento interno de dicha dependencia de 1989 con uno actual y percibir la infinidad de modificaciones realizadas a esta Dependencia. Como simples ejemplos citamos la creación de la Subsecretaría de Asuntos Religiosos (impulsada por la reforma al Artículo 130 Constitucional) y precedida, también, por una dirección de área también dependiente de la Dirección General de Gobierno; la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Político, independiente de la de Gobierno; la creación de la Subsecretaría de Comunicación Social, posterior a la invención del cargo de "Vocero del Gobierno Federal", etc.

## 10. Independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

En el contexto de intenso pluralismo partidista que caracteriza el periodo de estudio de este trabajo, el Poder Judicial está también llamado a desempeñar un papel central. No puede haber equilibrio entre poderes si el Poder Judicial no funciona de manera profesional, imparcial y objetiva.

Las reformas en esta materia que presentó el Presidente Ernesto Zedillo al Senado de la República al inicio de su gestión<sup>231</sup> implicaron profundos cambios al sistema de pesos y contrapesos. Se incorporaron mecanismos que hacen mucho más independiente y eficaz al Poder Judicial. Dicha reforma creó el Consejo de la Judicatura como instancia para garantizar el profesionalismo y la honestidad en el funcionamiento de este poder y, además, modificó el sistema de selección de ministros y magistrados para que éstos sean propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes del Senado.

En la exposición de motivos del Proyecto de Decreto se afirma que "...una de las demandas más sentidas en nuestros días es la de renovar, reforzar y ampliar el sistema federal, transformando a la Suprema Corte de Justicia en un auténtico Tribunal Constitucional, al asignársele una mayor competencia en dos grandes vías: la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad..."<sup>232</sup>, mediante las cuales se garantiza la supremacía de la Constitución de una manera general.

En la relación Ejecutivo-Legislativo -que se anuncia cada vez más tensa y compleja según pudo observarse- es también el Judicial el poder facultado para actuar como arbitro y por ende su autoridad debe ser irrefutable. De hecho en el asunto del presupuesto, una de las opciones para resolver el disenso es la interposición de un "juicio de controversia constitucional" según lo señala la Constitución.

En un juicio simple, llano y exento de tecnicismos, la controversia tiene como finalidad constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución Política del país, a lo que ella dispone. En un hipotético escenario de alta tensión entre poderes como el que se derivaría de la no aprobación del presupuesto, el Poder Ejecutivo estaría en posibilidad de plantear una controversia constitucional, fundándose en el inciso c) de la fracción I del artículo 105 en el que se señala que la Suprema Corte es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o entre aquél con cualquiera de las Cámaras.

Desde un punto de vista integral o sistémico, queda claro pues la importancia que para el funcionamiento de la República tiene el Poder Judicial de la Federación, sobre todo en condiciones de pluralidad y democracia.

En el contexto de la lucha política entre partidos, la actuación del Poder Judicial cobra cada vez más importancia, sobre todo a partir de la reforma de 1996. Esta polémica reforma dio

<sup>231</sup> El proyecto de reformas se presentó diciembre 5 de 1994.

<sup>232</sup> *Ibid.*

origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo que finalmente se abrió la participación a este poder en los procesos electorales como última instancia facultada para dirimir controversias.

Por primera vez, después de arduas discusiones que se remontan incluso a los debates del Constituyente de 1857, el Poder Judicial se imbuje a partir de este momento en la función electoral<sup>233</sup>. Durante mucho tiempo se argumentó que ello implicaría "politizar" la función judicial y esto, entre otras razones, provocó que el asunto se postergara cada vez que se hacía una nueva reforma electoral.

Asimismo, según el Artículo 99 de la Constitución (también reformado) el Tribunal Electoral se erige como "la máxima autoridad jurisdiccional" en la materia y "órgano especializado del Poder Judicial de la Federación" para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que planteen la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Se le dan facultades para realizar el cómputo de la elección de Presidente de la República, resolver las imputaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma y emitir, en su caso, la declaración de validez correspondiente; así como resolver las impugnaciones que pudieran presentarse contra las autoridades electorales federales y locales, entre otras facultades.

De acuerdo a este mismo artículo "...los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... y durarán en su encargo diez años improrrogables". Por su parte, el Presidente de la Sala Superior deberá elegirse de entre estos siete Magistrados para un periodo de cuatro años.

Sin duda, los cambios que registra esta institución demuestran que, desde el inicio de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, se consideró de la mayor importancia lograr que la impartición de justicia (incluyendo la electoral) fuera imparcial y respondiera sólo a criterios jurídicos. Sin embargo, ésta sigue siendo una preocupación.

Hasta este momento, si bien son de reconocer los avances en la materia, los cambios más importantes, los que tienen que ver más con la cultura política que con la propia legislación, están aún por comprobarse.

La autonomía e imparcialidad en la función judicial es, en primera instancia responsabilidad de quienes lo integran. Mientras más profesional sea el trabajo de jueces, magistrados y ministros mayor imparcialidad e independencia habrá en la función judicial. Pero también para su adecuado funcionamiento se requiere de una actitud comprometida de los otros dos poderes.

---

<sup>233</sup> Cabe recordar que el anterior Tribunal Federal Electoral, aunque se manejaba como un organismo "autónomo" no se encontraba en la esfera del Poder Judicial.

Se trata, en suma, de una responsabilidad compartida en la que el también el Legislativo tiene facultades de la mayor importancia. Tales son:

- La aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del cual se encuentran, por supuesto, los recursos con que ha de funcionar este Poder.
- La aprobación de ministros y magistrados.
- La discusión y aprobación de posibles cambios a los ordenamientos jurídicos que dan marco al funcionamiento de ambos poderes.

La reforma como mecanismo primordial de desarrollo político ya no es suficiente. Fue un procedimiento útil mientras el sistema transitaba de niveles embrionarios de democracia en las primeras décadas del siglo XX, hasta la apertura que hoy se registra. Bajo este esquema, la verdadera forma de lograr los cambios que la sociedad demanda está en darle plena vigencia a las leyes que, durante estas siete décadas, se han ido transformando para llegar al grado de desarrollo en que hoy se encuentran.

Los cambios a las disposiciones jurídicas en materia de organización del Poder Judicial (si llegan a considerarlos necesarios los expertos) deberán de ser mínimos, puesto que las bases ya están sentadas. Ahora el reto será lograr una gobernabilidad democrática en medio de una sociedad más participativa y demandante, con objeto de consolidar el Estado de Derecho. Antes de pensar en nuevas reformas al sistema de impartición de justicia, habría que dejar que éste funcione como está diseñado y después, sólo después, en caso de observar disfunciones, sugerir los cambios pertinentes.

La única forma de consolidar la división de poderes es logrando su equilibrio y ésta tarea no se cumple sólo con leyes; es también indispensable una participación activa y responsable de la sociedad. Ésta tendrá también que asumir su actitud vigilante a través de los cauces legales e idóneos: los partidos políticos. Las fuerzas opositoras al Ejecutivo tienen la responsabilidad de denunciar todo desvío o partidismo en la función judicial.

El cumplimiento de los preceptos constitucionales es responsabilidad de todos. Gobernantes y gobernados; partidos y ciudadanos están llamados a velar por que no se retroceda en los avances logrados y exigir el imperio de la ley. El principio de división de poderes que señalara el Barón de Montesquieu como única forma de evitar el despotismo no es más que eso: un principio. Convertirlo en realidad implica una corresponsabilidad política de los tres poderes gobernantes, así como la supervisión y, en su caso, la denuncia de la ciudadanía. En el fondo se trata de cumplir y hacer cumplir la ley.

## CONCLUSIONES

Indudablemente, la autonomía del Poder Legislativo en México comienza a construirse a partir de la conformación de *Gobiernos de No Mayoría* y *Gobiernos Divididos* construidos por la vía electoral, primero a nivel estatal, y luego, reproducidos en el plano federal. Aunque este es un gran avance, es preciso apuntar que el equilibrio entre los poderes públicos es endeble ya que depende de la conformación partidista de los órganos legislativos.

Visto lo anterior, existen claras señales para sostener que, a partir de que el PRI comienza a perder su hegemonía a nivel estatal y federal, comienza el desmantelamiento del **presidencialismo** discrecional, centralizador y subordinador de los otros poderes, para darle paso a un **sistema presidencial** más equilibrado pero, sobre todo, acotado por la Constitución.

El hecho de que este cambio político haya sido, ante todo, producto de la expresión ciudadana en las urnas, es uno de sus signos más valiosos. Pero además del voto ciudadano, existen otros factores de cambio que no pueden ignorarse, e incluso lo fomentaron. La investigación realizada demuestra que las reformas electorales a nivel federal y local fueron uno de los aspectos que elevaron el nivel de competencia política y que ésta, a su vez, se tradujo en la alternancia partidista en todos los niveles.

En este sentido, sería válido apuntar que el largo periodo de *reformas-elecciones-reformas* en que el PRI fue perdiendo posiciones de poder en todos los niveles, tocó fondo con la alternancia partidista en el primer nivel de gobierno y que ello, a su vez, no se dio sino después de una serie de cambios en la correlación de fuerzas partidistas a nivel local y, por supuesto, después de que el partido gobernante perdiera la mayoría en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Al tiempo que estas reformas se aprobaban en los congresos del país, comenzó a gestarse un interesante cambio en la vida política mexicana más allá de la sustitución de partidos en el gobierno: la negociación *interpartidista* (entre partidos) sustituyó al viejo esquema de negociación *intrapartidista* (únicamente entre priistas).

A partir de este tránsito, aquellos actores que en el pasado ejercían una función legitimadora -dando una apariencia democrática al gobierno que en realidad aún no lo era, al ejercer un papel oposición institucional- vieron más clara la posibilidad de convertirse en gobierno. Desde entonces, la lucha política se centró casi en ese único objetivo, dejando en segundo término la construcción de la nueva institucionalidad.

Lo que resulta de este proceso es que los avances democráticos logrados, como la autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo, quedan atados a su conformación partidista; y como esta es muy variante, el equilibrio se observa frágil. Es cierto, este es un primer paso y la consolidación de esta nueva correlación de poderes habrá de construirse sobre la marcha. Lo que sí es posible es adoptar cláusulas jurídicas y políticas que den mayores



garantías a la causa y traducir los avances democráticos del terreno electoral, al ámbito de las instituciones.

Si bien es cierto que los cambios en la correlación de fuerzas partidistas se dan, en un principio, a nivel local tal y como se observó, existe una paradoja que es preciso hacer notar: No hay una correlación entre los avances logrados, por ejemplo, en materia de organismos electorales a nivel federal y a nivel local, como tampoco lo existe en el ámbito de la legislación electoral.

Sería conveniente contar con investigaciones que se detuvieran a analizar con cuidado este fenómeno del que tan sólo damos cuenta. Estudiar las causas y elaborar un diagnóstico en la materia sería, sin duda, un tema de la mayor trascendencia para el desarrollo democrático del país. Por el momento lo que sí se puede afirmar como derivado del estudio realizado es que la ruta del avance democrático requiere de una mayor atención e impulso en el nivel local de gobierno. Los organismos electorales estatales y las autoridades judiciales en la materia tienen mucho que avanzar, tal y como lo demuestra el caso del estado de México o el de Aguascalientes, ampliamente tratados.

Teóricos de la democracia, como G. Sartori, coinciden en que la calidad de los gobiernos depende, en términos generales, de tres factores: la subsistencia de instituciones estatales eficaces, profesionalizadas y sensibles a las demandas sociales; la existencia de partidos representativos y responsables ante los electores; y la actuación de una sociedad civil cuyas organizaciones sean capaces de promover la participación ciudadana en la demanda, elaboración, deliberación y aplicación de las políticas públicas.<sup>234</sup> Visto desde esta perspectiva, también es mucho lo que hay por hacer.

El rumbo es en definitiva la democracia como forma de gobierno, pero hay que entender que ello sólo implica un método para encontrar acuerdo en lo fundamental y garantía de respeto general a las reglas de convivencia acordadas. Se podría decir que eso es todo, pero lo cierto es que resulta imposible llegar a acuerdos si éstos se quedan en letra muerta, si no se les respeta y, en México, por lo visto, esto es lo que sucedió en materia de equilibrio de poderes. No existió respeto por el Poder Legislativo, aunque la Constitución siempre consignó (al menos desde 1857) la República como forma de gobierno.

Hoy lo que está en juego ya no es si nos dirigimos hacia la democracia. El *quid* del asunto estará en que seamos capaces de continuar nuestro desarrollo bajo esta forma de organización del Estado. Los avances de la democracia electoral son evidentes; el reto será traducir estos cambios en gobiernos eficaces y responsables, capaces de encauzar y procesar de manera productiva la pluralidad política y social, en gobiernos integradores y promotores de bienestar. Ahí es donde nos encontramos, las bases están sentadas.

La autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, a pesar de ser un elemento indispensable para poder hablar de un sistema democrático, es a penas el inicio. Se trata de la puesta en marcha de un postulado defendido y aceptado como válido desde el Siglo XVIII e incorporado al catálogo de las aspiraciones políticas mexicanas desde la

<sup>234</sup> Giovanni, Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, S.A de C.V., 1997, pp 342

promulgación de los Sentimientos de la Nación. Habrá que ver en qué medida estos cambios se traducen en beneficios colectivos. En un primer término, los partidos políticos -sobre todo PAN y PRD- son los beneficiarios directos, puesto que son estas fuerzas las que han podido arrebatarse al otrora partido hegemónico mayores espacios de representación. Pero el cambio tendrá que bajar un nivel más.

De nada servirá que los congresos se conformen de manera más plural si en el último de los casos, esta pluralidad no es reflejo de la pluralidad social. En teoría así debería de ser y sería ilógico a estas alturas no dar por entendido que los partidos son precisamente eso, representantes de los intereses sociales e intermediarios entre éstos y el gobierno, sin embargo, existen graves problemas de representatividad en el horizonte que habrán de ser motivo de reflexión.

Además de los retos de la democracia en materia electoral, existen otros no menos importantes. A los logrados conquistados se agrega que en México, como en gran parte de los países que transitaron a finales del Siglo XX a la democracia, la violencia y la injusticia (en todos los sentidos del término) siguen obstaculizando y erosionando la legitimidad de los gobiernos, pues hacen evidente que por lo menos en el corto plazo, los cambios en la política no se traducen en mejoras económicas y sociales tangibles. Exigir que así sea es el desafío, tanto para ciudadanos como para gobernantes. Y en este sentido los riesgos también son claros: la democratización de una sociedad tan injusta como la mexicana, cada vez más conciente de sus carencias y del poder de su voto y cada vez mejor representada, abriría la posibilidad de un viraje en la estrategia económica. ¿Cabría preguntar: Realmente esta abierta esta posibilidad?

Por ello es difícil estar seguro si los problemas que se enfrentan en la actualidad se intensificarán o detendrán con la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, frente al Ejecutivo. La idea es que así sea, pues si bien es cierto que la democracia no es garantía de buenos gobiernos, si está comprobado que de las formas de organización social descubiertas por el hombre, es la que tiene mayores perspectivas de desarrollo. Además, los cambios profundos en materia política son la única esperanza de un sistema de vida más justo y equitativo como al que se aspira y como el que consigna la Constitución.

Tocado este punto, cabe resalta que existe otra disyuntiva que abre la existencia de *Gobiernos Divididos* en sociedades en transformación, como la mexicana: cambiar de modelo, o reparar el existente. Sobre este aspecto es necesario calcular los costos que hasta el momento ha tenido la modernización política y económica y evaluar con responsabilidad si es necesario construir un gobierno más acorde a las características actuales, sin ignorar nuestra historia y los avances logrados. A fin de cuentas, la lección es clara: no basta con leyes justas y buenas intenciones, es preciso voluntad política para llevarlas a cabo y un compromiso profundo con la democracia como forma de vida.

## BIBLIOGRAFIA

- Altamirano, Ignacio M. *Historia y Política de México (1958)*. Ed. Empresas Editoriales S.A., México.
- Andrade, Eduardo S. "Comentario al artículo 40". *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México D.F., editado por varias legislaturas del H. Congreso de la Unión.
- Aristóteles. *La Política*. México, D.F., Espasa-Calpe, Mexicana, S.A., 1997.
- Aziz Nassif Alberto. "Alternancia Primero, Gobierno Dividido después", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM, IFE y CNCP y AP. México D.F., 1996.
- Becerra, Ricardo, et. al., *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*. FCE, México, D.F., 1997.
- Bobbio Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México, FCE, 1987.
- Diccionario de Ciencia Política*. Vol I. México. Ed. S. XXI, 1994.
- Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. México, FCE, 1994.
- Bodino, Juan. *Los Seis Libros de la República*. Madrid, Ed. Aguilar, 1973.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. México D.F., FCE, 1991.
- Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. México D.F., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1ª ed., 1995.
- Camp, Roderic Ai. *La política en México*. México D.F., Siglo XXI, 1995.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1997.
- Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Ed. Limusa, 1996.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México D.F., Ed. Siglo XXI, 1990.
- "La Reforma Política Mexicana de 1977". *Derechos del Pueblo Mexicano*. México, Congreso de la Unión, 1995.
- Cosío Villegas Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, México D.F., Cuadernos de Joaquín Motriz, 1972.

- Crespo, José Antonio. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México D.F., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, Fundación Frederick Naumann. CIDE. 1996.
- La Evolución del Sistema de Partidos en México*. Foro Internacional N° 124. abril-junio de 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Chevallier, Jean Jaques. *Los Grandes Textos Políticos Desde Maquiavelo a Nuestros Días*. Ed. Aguilar. 1979.
- Dahl, A. Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático Autonomía v.s. Control*. México. CONACULTA-Alianza Editorial. 1991.
- De la Cueva, Mario. *La Idea del Estado*. México. UNAM. 1986.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México. Ed. FCE. 1976.
- Easton, David, *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires. Arg. Amorrortu Editores. 1976.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 1978.
- Gomez Rojas, Juan Carlos. *Método Climático de Fira en la aplicación de la Agricultura en el Estado de Aguascalientes*. México. UNAM. 1981.
- Gómez Tagle, Silvia. *La Transición Inconclusa*. Treinta años de elecciones en México. Cd. México. Centro de Estudios Sociológicos. 1997.
- La frágil democracia mexicana*. García Valdés Editores. México. 1993.
- González Casanova et.al., *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México D.F., La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. 1994.
- González Pedrero Enrique. "Variaciones sobre el tema Gobernabilidad y Democracia", en *Reflexiones al Futuro*. México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1994.
- González Salvador, Juan Pablo, coordinador. *La República de Babel. Anuario Político*. México D.F., IMEP/Océano. 1997.
- González Salvador, Juan Pablo, coordinador. *El Año del Vacío. Anuario Político*. Ed. Océano México D.F... 1996.

Guillén López, Tonatiuh "Alternancia y nuevas prácticas del poder político: las elecciones de 1994 desde la experiencia regional", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, coordinado por Germán Pérez Fernández del Castillo, Arturo Alvarado M. y Arturo Sánchez Gutiérrez. México D.F., FLACSO Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Hall John y Ikenberry G. John, *El Estado*, México D.F., Nueva Imagen, 1991.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México D.F., FCE, 1987.

Huntington, Samuel P., *The Third Wave Democratization in the Late Twenty Century*. Normal Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

Ionescu Ghita e Isabel de Madariaga *Opposition*, London, Penguin Books, 1972.

Jellinek George, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 1980.

Kelsen, Hans, "Concepto jurídico del Estado y sociología del Estado", en *Teoría General del Derecho y del Estado*, México D.F., UNAM, 1988.

Krauze, Enrique, *Biografía del Poder, Porfirio Díaz*, México, FCE, 1987.

Laband, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Chihuahua, México, Gobierno del Estado, 1991.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Aguascalientes, Ags., México, Gobierno de Estado, 1990.

Linz, Juan y Stepan Alfred, *Toward Consolidated Democracies*, Journal of Democracy, abril, 1996.

-----, "Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?", en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (edits.), *The failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

Ludlow Leonor, "La etapa formativa del Estado Mexicano", varios autores, *Evolución del Estado Mexicano, Formación, 1810-1910* (1996, 4ª Ed.), Ed. El Caballito, Méx. Tomo I.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso, en el Cambio Político de México*, UNAM, México, D.F. 1995.

-----et.al., *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UNAM/IFE

-----"Estudio Introductorio". *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Congreso Nacional de Ciencia Política*. México D.F., GUAM/IFE/CNCPyAP. 1996.

Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*, México. Bruguera. 1975.

Martínez Sospedra Manuel. *Introducción a los Partidos Políticos*. España. Ariel. 1996.

Meyer. Lorenzo. *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*. México. D.F., Cal y Arena. 1992.

----*Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México D.F., Océano. 1995.

Microsoft Corporation "Poder Ejecutivo". *Enciclopedia Microsoft Encarta 99*. 1993-1998.

Mirón Lince. Rosa Ma., y Leonardo Valdés (Coordinadores). *Partidos y Elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política*. México. UAM-IFE-CNCPyAP. 1996.

Molinár Horcasitas. Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, Cal y Arena. 1994.

Molinár. Juan y Weldon, Jeffrey. "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity". en Cornelius, Wayne A. , Craig Ann. y Fox, Jonathan, eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. UCSD-Center for US-Mexican Studies, La Joya. 1994.

Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. México. Ed. Porrúa, duodécima edición. 1998.

Muñoz Domínguez Jaime. et.al., *La Cohabitación Política en México*. México D.F., Grupo Editorial Siete. 1997.

Núñez Jiménez Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. México. FCE. 1991.

Offe, Claus. *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid, Editorial Sistema. 1988.

-----, *Contradictions of the Welfare State* . London, Hutchinson, 1984.

Ortiz Pinchetti, José Agustín. *Reflexiones Privadas. Testimonios Públicos*. México D.F., Océano. 1997.

Pérez Fernández del Castillo Germán. et.al., *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994*. México. D.F., FLACSO. 1995.

- Rabasa Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Prólogo de Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa S.A. México 1990.
- Rabasa Emilio O. y Caballero Gloria. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México D.F., Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Reyes Heróles. Jesús. *El liberalismo mexicano*, T. I. II y III. México. FCE. 1988.
- Reyes Rodríguez. Andrés. "Gobierno Dividido y Convivencia Política en Aguascalientes. 1995-1996", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana Congreso Nacional de Ciencia Política*. UAM. IFE y CNCP y AP. México D.F., 1996.
- Rionda. Luis Miguel. "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista. 1991-1996", en *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana Congreso Nacional de Ciencia Política*, México D.F., UAM. IFE y CNCP y AP. 1996.
- Rodríguez Araujo. Octavio (coord.). *Reflexiones al futuro*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., 1994.
- Rousseau. Jean Jaques. *El Contrato Social*. México, Porrúa. 1976.
- Sabine. George. *Historia de la Teoría Política*. México. FCE. 1963.
- Sartori. Giovanni. *Teoría de la democracia, el debate contemporáneo*. Madrid. Alianza Universidad, 1988.
- ¿*Qué es la democracia?*. México. D.F., Nueva Imagen. 1997.
- Ingeniería Constitucional Comparada*. México. FCE. 1995.
- Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid. Alianza Editorial, 1997.
- Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. México D.F., Porrúa. 1959.
- Schmitter Philippe C. y Guillhot Nicolas. *Conceptualizing and then measuring the consolidation and the quality of neodemocracy*. UE. European University Institute, 1998.
- "a mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regimenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad" *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Berger. S. (comp.) Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1988.
- Skinner. Quentin, *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno. I. El Renacimiento* México. FCE. 1993.
- Sordo Cedeño. Reynaldo. *El Congreso en la Primera República Centralista*. México. El Colegio de México, 1993.

Soriano Rojas, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, UNAM, 1985.  
Tena Ramirez. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1975*. México, Porrúa, 6ª ed. 1975.  
Valenzuela, Berlin. *Derecho Parlamentario*. México, FCE, 1994.  
Weber Max. *Economía y Sociedad*. México D.F., FCE, 1944.