



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**



GOBERNANZA LEGISLATIVA

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
Maestría en
Administración Pública

P r e s e n t a:

J. ULISES CORONA RAMÍREZ

Director de tesis: Víctor Manuel Martínez Chávez

Ciudad Universitaria
Primavera de 2005



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.

Gracias Señor.

Josy, Antali, Toñis.
¿ Que es lo importante?

Mi familia;
Helve, Conquín, hermanas y hermano, los sobrinos y más.

Mil gracias al sínodo que complemento este trabajo:

Director de Tesis. Víctor Manuel Martínez Chávez

Asesores: Javier Oliva Posada, Raúl Olmedo Carranza, Hugo Rodas Morales y Morgan Quero Gaimé.

Quienes tropezamos con un Jazz o buen Blues sabedores de la importancia del tono de “Re”, Replanear, rediseñar, reconvertir, reingeniería, revestir, reconstrucción, reafirmar, rediseñar, renovar, reactivar, reformar, revisar, reconvertir, repensar, rehacer, resistir y renacer....

Mauricio Gonzáles Reyna y Yadira, Javis y Pilar Aquino, Jorge Teheran, Alejandro Animas, Peter Bauer, Luis Felipe Cangas, Víctor Martínez Chávez, Javier Montiel, Fernando Hernández de la Rosa, Pepe Padilla, Pino Oliver y Zoraida, Lalo Sánchez, Mauricio García, Andreé Tood y Lisbeth, Vero Muños, Rogelio Partida, Raúl Olmedo, Ramón Ramírez, Karla Ortiz Prado y Jorge, Adalberto Campuzano, Paquito Alcántara “traduce”, Fernando y Mauricio Ortiz Proal, Alejandro y Ramón Tellez, Manuel Quijano, Víctor Najera y Maria de Jesús Alejandro; Francisco Cabeza Pérez, Mónica Leñero, Arturo Garita, Gabriel Campuzano, Jorge Valencia, Humberto Rosell, Miguel Ángel Villa y Miroslava, Mario García Ramírez, David Garnica, Rafa Piñero, Alfredo Cordero y Mari, Otilio Flores, Gerardo Vilchis, Juan Carlos León y Ramírez, Victorio Montalvo, Susana Justo, Aquiles López, Ricardo Campos, Ciro Mayen, Armando Arteaga y Alita, Pepe Piña y Ana Laura, Miguel ángel Márquez, Dulce María Reyes Kim, Erandi Zepeda, Oscar Granados y Oscar Barrera, Roberto Martínez Olivera, Lalo Leal, Fred Álvarez, Marco Vinicio Gallardo, Araceli González, Mali, Migue y Pepe Gómez, Jorge Herrera, Sergio Jiménez, Víctor Maldonado, Roberto Moreno, José Luis y Juan Carlos Oliva, Reyna Pineda, Noel Placencia, Juan Manuel Ramírez, Miguel Ángel Maggi, Emilio Vizarratea, Pablo Hernández, Nabor Ochoa, Leonel Valdez, Eliseo Guajardo, Javier Romo Michaud, Luis Eduardo Ramírez y Claudia.

Contenido

“Gobernanza Legislativa”

Presentación	1
Introducción	3
Capítulo I. División de Poderes.	
1.1 Contexto Histórico y de Estudio.	9
1.2 Teoría Jurídica de la división de poderes.	25
1.3 Ejercicio político de la división de poderes.	35
Capítulo II. Gobernabilidad y Gobernanza.	45
2.1 Definición y ubicación histórica.	48
2.2 Gobernabilidad en México.	62
2.3 Gobernanza Legislativa.	73
Capítulo III. El Congreso Mexicano.	
3.1 Sustento Constitucional y Doctrinario.	86
3.1.1 Teoría Constitucional	91
3.2 Competencia y atribuciones del Congreso General.	
3.2.1 El Poder Legislativo y su Integración.	98
3.2.2 Funcionamiento del Honorable Congreso de la Unión.	100
3.2.3 Facultades del Congreso de la Unión.	102
3.3 Análisis de la conducción parlamentaria actual.	
3.3.1 Proceso legislativo.	108
3.3.2 Cámara de diputados	112
3.3.3 Cámara de Senadores	113
3.4 El Congreso Ante la sociedad Mexicana	114
Capítulo IV. El Congreso Mexicano en la Gobernanza	125
4.1 Hacia la diferente gobernanza	127
4.2 Nueva Gobernabilidad en, y a partir del Congreso	133
4.3 Nuevo Institucionalismo desde el Congreso	139
4.4 Cohabitación con los poderes	148
Conclusiones	162
Fuentes de Consulta	172

Presentación.

La presente investigación es una reflexión metodológica de contenido analítico, que surge de la necesidad de sustentar en nuestro contexto histórico y en una metodología propia de las ciencias sociales, la manera en que el Estado mexicano y en sí el modelo de división de poderes que es vigente en nuestro Sistema Político tiende a replantearse en sus funciones reales y operativas en un equilibrio que permita una forma de gobierno eficaz y eficiente; lo anterior bajo un ejercicio político consensual donde el Congreso de la Unión tenga una presencia sustentada en legalidad y legitimidad participativa en un nuevo institucionalismo del Estado Mexicano.

El problema anterior requiere una revisión acerca de la vigencia de la división de poderes que en la teoría política y jurídica han influido en la historia de México estado presente esta figura desde sus primeras constituciones, revisión no de un sustento teórico doctrinal en la existencia del Estado; sino de la vigencia de esa doctrina y de la aplicación en el modelo mexicano, que nos permitiría plantear la actual vigencia y así mismo explicar su futuro.

En un primer plano la gobernabilidad de tipo democrática la presento como la forma de mantener los niveles mínimos de estabilidad social en una forma consensual, es decir basada esta en la búsqueda de consensos mayoritariamente plurales, participativos y democráticos.

Aún cuando el consenso en si no es unanimidad, es simplemente la voluntad de mayorías. Una definición más estricta es la que Antonio Camou nos ofrece como gobernabilidad la explica como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del Sistema Político para responderlas de manera legitima y eficaz”.¹

Por otro lado la idea de los gobiernos divididos de reciente aplicación en el Sistema Político Mexicano se presenta donde el titular del Ejecutivo representa una alternativa u opción de Gobierno, mientras que el órgano colegiado del Poder Legislativo esta compuesto en su mayoría por otra tendencia partidista con

¹ Camou Antonio, *Léxico de la Política*, México. FCE-CONACYT. 2000. p283.

diferente conformación ideológica y de la misma manera una forma diferente de exponer forma de gobierno.

Es en este sentido que el órgano legislativo asume su mayor importancia, al ser deliberador de una forma compartida y de igual manera dividida de co-gobernar, gobernanza donde el equilibrio no se deberá de dar en función de una u otra postura partidista; si no por un interés común buscando en todo momento un acuerdo que permita una coincidencia sobre el proyecto que de país requiere los mexicanos, tarea que necesita de un profundo y serio análisis sustentado en historia y metodología en ciencias sociales.

Esta investigación nace de la necesidad de proponer alternativas de análisis y discusión en el ejercicio legislativo de ambas cámaras, el proceso legislativo en nuestro país esta en constante evolución propiciado por los cambios que la sociedad delinea, ante esto vinculo experiencia profesional de tiempo atrás en el congreso, y la reciente en la cual Mauricio González Reyna me permitió compartir asesoría a Miguel Osorio Chong; presento este ejercicio académico, con la idea de ofrecer propuestas que en su discusión propongan reacciones favorables para la perfección y fortaleza de nuestra democracia.

Introducción.

En las actuales democracias el problema fundamental es la legitimidad que estas sustenten para no ser catalogadas como intentos frustrados de participaciones plurales. El régimen de partidos que durante muchos años ha estado presente en nuestra vida política garantiza una cierta participación social en su estructura, sin embargo esta participación es todavía limitada y no ha permeado a la totalidad de la sociedad mexicana, el régimen de partido que durante muchos años gobernó llega al límite del desgaste, modelo que funcionó hasta que este se truncó ante la crisis que exigía a la sociedad una alternativa en la gobernanza.

Los procesos evolutivos tanto de integración e intercambio económico como de apertura comercial que en el mundo se sucedieron durante los últimos veinte años, y concretamente en los diez recientes obligaron a nuestro país a tratar de incorporarse en este dinámico proceso, tarea en la que los sectores mayormente representativos en México tuvieron necesariamente que adecuarse e incluso transformarse por completo para tal competitividad.

Quienes no asumieron este compromiso fueron rebasados por la dinámica social, este dinamismo se vio plasmado en la forma en la que el Estado mexicano y su gobernanza veía reflejado en la sociedad sus niveles que de consenso requiere para no solo ser legal, sino contar con la mínima legitimidad.

A lo largo de la historia de nuestra formación social, la presencia de una persona como centro generador y sustentador de poder político siempre ha estado presente, desde el enigmático Tlatoani en el México precortesiano, después, tanto como virrey o como independista o caudillo en la Reforma e Independencia. En el periodo posterior, de igual manera el ejercicio del poder estaba muy concentrado, qué decir en los periodos incipientes del Presidencialismo previo a la Revolución y los que se continuaron después de este último movimiento armado; afirmando que incluso en el régimen Presidencial que se instauró a lo largo de toda esta historia, este se caracterizó con un ejercicio de poder que autores como Carpizo le otorgó funciones meta constitucionales al Ejecutivo como las siguientes:

“Es el jefe del partido predominante, la integración de una buena parte de la suprema corte de justicia de la Nación, por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente esta interesado, la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tienen respecto a los medios masivos de comunicación”², de entre otros que hacían al Presidente el jefe natural de las decisiones del país.

No fue sino al inicio del siglo XX cuando en el plano federal la división de poderes en nuestro país ha tenido una presencia y relevancia tal que se convierte en promotores del desarrollo nacional.

Así, el Congreso de la Unión se convierte en un motor que permite el avance y en cierto sentido el retroceso del desarrollo económico, político y social de nuestra sociedad, disyuntiva importante si tomamos en cuenta el hecho de que buena parte de los legisladores federales no tienen una preparación profesional suficiente en términos académicos; esto no demerita su capacidad de liderazgo político, pero no les permite el sustento doctrinario suficiente para argumentar decisiones.

Ante esta disyuntiva, los legisladores, tanto diputados federales como senadores de la república deben de asumir los costos de esta coyuntura, siendo la pregunta ¿estarán sabidos de esta responsabilidad y no fácil tarea?. No olvidemos que el poder legislativo es una institución de gobierno y como tal deberá de asumirse con un nuevo institucionalismo que le permita su continua transformación y trascendencia.

En este nuevo institucionalismo el congreso deberá de sustentarse y reflejar un equilibrio, no un antagonismo a ultranza para los modelos de desarrollo social, donde la gobernabilidad no dependa en sentido estricto del titular del poder ejecutivo con lo fue en el pasado reciente y la división de poderes en México sea garante de gobernabilidad democrática.

Dentro del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, la participación que estos órganos colegiados habían estado supeditadas al titular del ejecutivo en turno, la decisión

² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1973. p 26.

presidencial estaba presente en la selección de candidatos así como en la forma de conducción de los trabajos legislativos, de alguna manera el rumbo económico y político estaba en manos fundamentalmente del presidente en turno, esto deriva de un Legislativo débil y supeditado donde la fuerza de los partidos políticos minoritarios no les era suficiente para establecer contrapesos al partido mayoritario del que el presidente en funciones era miembro.

En la teoría constitucional, el congreso tiene una importancia vital no solo por la implicación que en materia de construcción que el estado jurídico implica, es decir la construcción del estado de derecho, entendiéndolo como un reflejo de la realidad social Bodenheimer habla “del derecho vivo del pueblo –considerando- que el derecho es un producto de fuerzas internas que operan sigilosamente. Siendo el derecho como el idioma, es producto no de una voluntad arbitraria sino de un crecimiento lento, gradual y orgánico”³, sino también en la forma en la que se construyen los equilibrios de poderes, a diferencia de los parlamentos que se vinculan a las monarquías legalmente constituidas; Los congresos federales se asocian a sistemas de tipo presidencialista donde el ejercicio del poder político esta concentrado como lo hemos señalado de manera unipersonal.

Desde la Constitución de 1824 la figura del Congreso ha estado presente en nuestra historia jurídica, sin embargo no olvidemos la presencia de esta importante figura en las constituciones de 1857, y 1917. El concepto que bien puede recoger la idea que de proyecto de nación engloba el legado Constitucional la aporta Reyes Heróles, “La idea democrática, las libertades espirituales del individuo, la supremacía de la sociedad civil y la afirmación de nuestro régimen federal”⁴.

El Congreso Mexicano es al día de hoy un importante grupo político de tendencias políticas de algunas de las partes representativas de nuestra sociedad, elementos o grupos políticos que plenamente están constituidos y reconocidos en el Estado de Derecho, que sustenta la propia Constitucionalidad de nuestro régimen.

³ Bodenheimer, Edgar. *Teoría del derecho* (trad. Vicente Herrero) México., FCE, 1990. p272-273.

⁴ Reyes Heróles, Jesús. *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1917*. México., FCE 1990 p116

De la misma manera el propio congreso se ha convertido en equilibrio de poder político al ejecutivo, contrapeso aseguran autores; el analizar esta mutua dependencia e independencia corresponderá a los investigadores en ciencias sociales y a los actores políticos que inmersos en la dicotomía del poder y el ejercicio del mismo hacen del Congreso Mexicano su aval para el desarrollo democrático, mismo que en buena parte dependerá de la forma en la que en el interior de las partes de la sociedad, los propios partidos políticos puedan lograr consensos en la relación Legislativo-Ejecutivo, y poner de lado no solo intenciones partidistas sino incluso, sus propios proyectos o visiones particulares de país.

De esta manera es fundamental el analizar la manera en la que el Congreso Mexicano asume esta nueva gobernanza y la forma de dirigirla de manera conjunta con el ejecutivo, con su titular y con sus miembros; particularmente ahora en la que los gobiernos divididos, compartidos; existen y sustentan a las cada vez mas demandantes sociedades.

Una forma de proponer una afirmación hipotética que sustente esta investigación es partir del hecho real y concreto de las transiciones democráticas, cambios que de la forma de gobierno se establecen en los sistemas sociales para mejores estadios de vida; esto en el plano teórico, recordemos que una, manera de identificar al sentido que de democracia de nuestro sistema político es al que refiere el artículo tercero constitucional en el inciso a) de la fracción II que señala como democracia “Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”⁵.

Por lo que el ámbito de lo político, no está en nuestra Constitución Política como una forma de vida que se funda en el constante mejoramiento no solo de lo económico, social y cultural del pueblo de México; es decir para quienes en su momento modificaron la constitución para referir la idea de democracia en la constitución, el espectro de la política no era un termómetro que bien pudiera medir los estándares de vida y el nivel mínimo de gobernabilidad social.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México., Porrúa., 2004.

De esta manera una afirmación de Lechner es la que sostiene que “no es lo mismo tener democracia a gobernar democráticamente”⁶ por lo que se requiere lograr en una sociedad los mínimos satisfactores de bienestar social para mantener una cierta y determinada gobernabilidad, es decir el lograr “Las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos”⁷ de esta manera la gobernabilidad se obliga democrática toda vez que la democracia implica pluralidad y participación conjunta; no mayoría sino unanimidad.

El consenso es fundamental en la gobernanza del Congreso, si entendemos como consenso: el nivel de aceptación de las reglas, normas o leyes comunes que tiene un grupo social, aclarando que no solo es la aceptación de éstas, sino también la voluntad misma de resolver sus conflictos, siempre y cuando exista una cierta atracción o unión de un grupo sobre sus propios miembros, es decir “El consentimiento mayoritario de un grupo social,”⁸ esta primera aceptación es de tomarse en cuenta si recordemos que es en el grupo social organizado donde el consenso hace su aparición para el propio control del grupo; Control que en primera instancia es natural y que se hace indispensable para evitar la desintegración social y junto con esto el caos.

Lo anterior nos permite plantear que una nueva forma de gobernabilidad sé esta incorporando al sistema político mexicano, gobernanza de tipo democrático por lo participativo donde los actores tanto en lo individual como en los grupos parlamentarios al interior del Congreso de la Unión permiten la búsqueda de consensos en referencia a lo económico, político social y cultural, hacia con la sociedad civil, y en el ejercicio del poder del Estado Mexicano, teniendo como fin último un equilibrio sano y necesario que marque controles reales en su ejercicio y dignifique con esto la función del poder político, de la política y de quien la ejerza.

Tarea por demás necesaria ya que en un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de diputados se afirma de manera contundente que la poca confianza que existe por parte de la ciudadanía hacia la Cámara de Diputados explicándose esto por: “Debido al desconocimiento de sus

⁶ Lechner Norbert. *Gobernabilidad Democrática*, Cuadernos de cultura y política IFE Serie Conferencias Magistrales Nov. 1995. p.22

⁷ Ídem.

⁸ Enciclopedia de las Ciencias Sociales. T III. España, Edimusa., 1997. p. 112.

funciones, a la cobertura de los medios de comunicación y a la opinión predominante de que la Cámara de diputados no representa los intereses ciudadanos”⁹; en este sentido la tarea tanto de los legisladores como de quienes tenemos la posibilidad de hacer de las ciencias sociales un instrumento de investigación y conocimiento, corresponde plantear nuevas formas, métodos de conocimiento que expliquen este fenómeno y lo interpreten para su mejor entendimiento.

⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Boletín #1*. Octubre de 2002. H Cámara de Diputados.

Capítulo I.

División de Poderes.

1.1 Contexto Histórico y de Estudio.

Desde la conformación del Estado la división de poderes como forma organizada de atender los asuntos de la sociedad existe en el estudio de las ciencias sociales, Aristóteles antepone la idea de las funciones diferentes en la organización del gobierno para que este funcione de mejor manera. En “La Política”, hablaba de tres elementos que todo legislador cuidadoso deberá ocuparse, por un lado esta un cuerpo de magistrados, una asamblea general que delibere asuntos públicos y un órgano judicial como poder separado.

Para Aristóteles era condición fundamental el vivir bajo los designios de una constitución, es esta la única manera de vivir en bienestar y en un régimen de reglas claras, sociales y consensualmente aceptadas. Siendo la obligación del Estado el prever una constitución que mejor se ajuste a las ciudades y junto con esto a su ciudadanía; siendo esta, la constitución la organización de los poderes.

“La constitución, en efecto es la organización de los poderes en las ciudades, de que manera se distribuyen, y cuál debe ser en la ciudad el poder soberano, así como el fin de cada comunidad”¹

En este sentido da al Estado de Derecho la facultad y posibilidad de constituirse como la sociedad, ciudadanía en torno a su constitución y junto con esto en la división obligada de poderes, “ La división del poder tiene como resultado que éste no se corrompa y se legitime frente a los gobernados; la realeza se conserva por la limitación de sus poderes. En la medida en que los reyes reducen su esfera de competencia, por mayor tiempo, necesariamente, mantendrán intacto su poder.”²

De hecho la forma ideal en la que la sociedad y sus ciudadanos se encuentran mejor identificados es la democracia, es esta la que desde la connotación de significado y significante encontramos

¹ Aristóteles, *La Política*, Libro cuarto, México, Porrúa sepan cuantos # 70, 2004 p.221

² Ibid p PP. XXVIII y XXIX

como mejor ejemplo para hacer valer la participación social, demos entendida como pueblo y kratos que deviene en poder; donde el sentido de clase social llámese aristocracia, o monarquía existe en un sentido de igualdad y propiamente de equilibrio de poderes, y la legislación existe para sustentar esta demanda social y soberana, así lo establece Aristóteles, “La primera forma de democracia es la que recibe este nombre en atención sobre todo al principio igualitario. La legislación de esta democracia, en efecto, hace consistir la igualdad en que los poderes no tengan preeminencia sobre los ricos, ni una u otra clase tenga la soberanía, sino que todas estén en el mismo nivel”³

Aristóteles concluye que es en la vida constitucional donde se encuentran los elementos constitutivos del poder, en esa trilogía que permite el equilibrio y la existencia de la convivencia social en la existencia democrática del Estado de derecho “En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, -nótese la inclusión del concepto consenso y concertación que analizaremos posteriormente- necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. Después Aristóteles aclara a que poderes se refiere- de estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál es su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial”⁴

En Roma, la estructura política administrativa de igual manera requería una forma especial de división del trabajo y de la esfera social; salvo en algunos periodos de tipo tiránico, desde su primer rey Rómulo, quien dividió el propio poder político otorgándole participación a la sociedad como poder deliberativo, ha existido la división de poderes; Cicerón incluso concebía el Supremo Poder Deliberativo al Senado o consejo de ancianos, en tanto que para el rey se constituía el igualmente Supremo poder Ejecutivo.

De hecho el poder debió estar en perfecto equilibrio que tanto el consejo de próceres como el pueblo mantenían unidad en la separación del poder “En un Estado no hay equitativa

³ Ibíd. p. 225

⁴ Ibíd. p. 235

compensación de derechos, deberes y funciones, de modo que los magistrados tengan poder bastante, el consejo de los próceres bastante autoridad y el pueblo bastante libertad”⁵

De igual manera John Locke en su obra “Ensayo del Gobierno Civil” habría señalado la existencia en el gobierno civil de dos poderes fundamentales, el Ejecutivo que atenderá las necesidades de la sociedad al interior del gobierno así como atendiendo el cumplimiento de las leyes establecidas, y el legislativo que es el que se encargará de hacer las leyes para que se sustente la legalidad. Como dato adicional Locke establece la existencia del poder federacional, federativo o de la federación con las facultades expresas de atender los asuntos del exterior y los de guerra y justicia.

Para precisar el sentido de esta aportación, vemos en la contribución de Locke la figura clara del Ejecutivo como detentador de un poder ejecutor con funciones igualmente precisas y delimitadas, de igual manera a un poder legislativo que revisa la demanda social y la interpreta en términos de ley, con facultades tanto de independencia y autonomía como de propia identidad.

De hecho parte de la idea filosófica de la libertad individual para concebir una de tipo social es decir de un individualismo cívico a una colectividad; Así lo explica en el capítulo VIII, en la manera en que se comenzaron a organizar la sociedades políticas; “Siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, e iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro sin su consentimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidad para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros”⁶.

El hombre por naturaleza sustenta soberanía, y esto queda demostrado en su ensayo sobre el entendimiento humano en la que si bien trata de la forma en que el conocimiento humano esta en correlación de su experiencia, también sustenta el hecho de que el hombre como tal en sociedad ejerce un ejercicio natural de independencia y que esta la manifiesta de acuerdo a su libertad.

⁵ Cicerón, *La República*, México., Ediciones del Valle de México., Libro I, 1993. XXXII p.35

⁶ Locke John., *Ensayo sobre el Gobierno civil*, México, Porrúa, colección sepan cuantos 671, 2003 p.57

De igual manera entre los individuos es necesario que exista un control u equilibrio que les permita la auto convivencia tanto mutua como la que refiere al gobierno como primer principio de gobernabilidad, así lo señala Locke “Y así cada hombre, al consentir con otros en la formación de un cuerpo político bajo un gobierno, asume la obligación hacia cuantos tal sociedad constituyeren, de someterse a la determinación de la mayoría”⁷ Lo anterior también como idea de consenso.

El Estado de naturaleza establecido por Locke sustenta por si mismo un poder, es el mismo que le da la característica de preservación de sí mismo, una manera de auto regularse y de auto protegerse; tanto de si mismo como de la humanidad así lo señala en su capítulo que habla de los fines de la sociedad y de los gobiernos políticos, este poder habrá que “cederlo para su ajuste en leyes hechas por la sociedad, hasta el límite que la preservación de si mismo y el resto de la sociedad requieran”⁸ el poder mismo requiere de una auto regulación para contenerse de si mismo y dejar de lado la premisa del poder por el poder mismo como ejercicio tiránico y absolutista del mismo, siendo que de igual manera se debe de autorregular de la actividad, autoridad y soberbia de los hombres.

Si bien Locke establece que el fin último de las sociedades, y en concreto los hombres que concurren en esta, son el goce de sus propiedades en paz y seguridad, el fin último para este logro es el establecimiento de leyes sociales de convivencia, “Por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo” así justifica la necesidad de acotar este primer poder siendo la primera y fundamental (así lo señala) ley de la naturaleza que implica la preservación de la sociedad.

“El poder Legislativo no solo es el sumo poder de la comunidad política, sino que permanece sagrado e inalterable en las manos en que lo pusiera la comunidad”⁹ así en la repúblicas ordenadas, bien ordenadas; El poder legislativo se encuentra depositado en manos de diversas personas, quienes reunidas entre sí, gozan del poder de hacer leyes, haciéndolas con el único fin del interés público.

⁷ Ibíd. p. 58 Capítulo VIII del comienzo de las sociedades políticas.

⁸ Ibíd. p. 75 Capítulo IX de los fines de la sociedad y gobiernos políticos.

⁹ Ibíd. p. 78 Capítulo XI de la extensión del poder legislativo.

Para el autor comentado en este momento no se incurría en asuntos de democracia o participación, menos así en participación plural estos conceptos todavía eran incipientes en este ejercicio doctrinario.

De igual manera visualiza los otros dos poderes que complementaria la trilogía necesaria para sustentar el equilibrio; “Estos dos poderes, ejecutivo y federativo, aun siendo realmente distintos en si mismos porque el uno comprende la ejecución de las leyes anteriores de la sociedad de intereses públicos en el exterior, con la consideración de cuanto pudiere favorecerles o perjudicarles, se hallan, sin embargo, casi siempre unidos”¹⁰ equilibrio con facultades y prerrogativas separadas y diferentes, con campo de acción y sustento, pero ambos con la fuerza de la sociedad para sustentar poder para hacer, ejecutar y el federativo que si bien la denominación no le preocupaba a Locke tenia de igual manera la posibilidad de lograr alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a la república, es decir la capacidad soberana de decisión.

No solo fue la concreción de la división de poderes la que acuño de manera precisa y clara, de igual manera la idea que de la República se tenia y actualmente se tiene sigue siendo valida, así la explica no como una democracia o cualquier otra forma de gobierno, sino cualquier comunidad independiente donde exista una civitas o ciudad central, con un ejercicio de derechos y prerrogativas propias de los ciudadanos que integran esa civitas o ciudad, y donde el civismo surge como interlocutor de estos elementos constitutivos de un Estado Nación.

Fue Carlos Luis de Secondat, Barón de la Bréde et de Montesquieu quien pone con sus escritos, fin a los absolutismos monárquicos de Luis XIV y Luis XV fundamentalmente; influenciado por Jacobo Harrington, del mismo JohnLocke y de Henry St. John Bolingbroke. Asombrado por las opulencias de la burguesía tanto de Inglaterra y Francia, “Roma después de la expulsión de los reyes, debía ser una democracia. El pueblo tenia ya el poder legislativo; el sufragio unánime del pueblo había echado a los reyes”¹¹ parte del hecho del ejercicio de la libertad natural como filosofía que en su momento le inspiro el derecho natural de la ilustración. Siendo que este pensamiento se tomo en cuenta para la esencia en la Asamblea

¹⁰ *Ibíd.* p. 86 Capitulo XII los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo de la República.

¹¹ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, México, Porrúa, col. Sepan Cuantos 191, 2003. p.159

Nacional Constituyente de 1789, pues de hecho en artículo dieciséis de esta importante declaración establece que “La sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución”.¹² De hecho enemigo nato de la libertad es el poder político por lo que se requiere que sea el poder mismo el que detenga el poder.

En su texto el *Espíritu de las Leyes* en 1748 realiza una interpretación del sentido filosófico que de la jurisprudencia existía en el también imperante Estado de Derecho, particularmente en el libro XI contiene su análisis y explicación que sobre la división que de poderes presentaría, explica que los conceptos de *pouvoir* y *puissance* como *función*, en términos de administración pública proponiendo una distribución diferente e igualmente función a cada una de ellas, a una persona o cuerpo colegiado distinto.

Así, al referirse a la Constitución de Inglaterra señala que “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder Legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”¹³ por lo que para el imperio de la libertad esta división de poderes era una condición importante.

“Conviene hacer notar que los tres poderes pueden estar muy bien distribuidos respecto a la libertad de la constitución, aunque lo estén menos bien respecto a la libertad del ciudadano. En Roma, donde el pueblo tenía la mayor parte del poder legislativo, una parte del poder ejecutivo, y otra del de juzgar, era una gran potencia que se hacía necesario equilibrar por otra.” Señala Montesquieu en el libro XI, capítulo XIX¹⁴ al describir la urgencia de la búsqueda de la libertad de Roma (capítulo XIV), de hecho los referentes XVI sobre del Poder Legislativo en la República Romana, el capítulo XVII sobre del Poder Ejecutivo en la misma República y el capítulo XVIII del poder Judicial en el Gobierno de Roma; hacer una relatoría histórica de la forma en la que se organizaba la actividad Administrativa de ese momento.

¹² Asamblea Nacional Constituyente., Francia., en Enciclopedia Universal Británica 1988, p454

¹³ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, Op cit. p145.

¹⁴ Ibid p.167.

En el capítulo XX, establece corolario de este libro; señala “Quisiera examinar, en todos los gobiernos moderados que conocemos cual es la distribución de los tres poderes, para calcular por ella al grado de libertad que cabe en cada uno”¹⁵

La característica de la forma republicana de gobierno es esta separación que de funciones o formas de dividir las responsabilidades de los asuntos del Estado existen en este contexto las funciones públicas y la propia autoridad se dividen para su ejercicio en Legislativo Ejecutivo y Judicial, dividiendo o subdividiendo el ejercicio del poder público y junto con ellos la forma de gobernar, o como bien podríamos precisar en términos actuales, una manera de co-gobernar de manera conjunta. Filosofía que se sintetiza en la metáfora de pasar del gobierno de uno, al gobierno de varios.

En una parte de su texto establece la forma en que se organizaba el poder legislativo, “Cuando el pueblo se reunía por curias, o por centurias, concurrían senadores, patricios y plebeyos. En las discusiones lograron los plebeyos que ellos solos pudieran hacer leyes, a las que se les dio el nombre de plebiscitos”¹⁶, un principio de la capacidad legislativa creativa para la generación de leyes con el sustento social y popular, al final de cuentas con la soberanía que ejerce el pueblo y que también hoy sigue siendo vigente.

Pero de igual manera este poder legislativo podía estar en manos no de la soberanía popular, sino de la propia tiranía que lo controlara en ese momento; y así hacer un uso despótico del poder por uno de los poderes constituidos para su control “El senado tenía poder para arrancar, digámoslo así, la república de las manos del pueblo, nombrando un dictador, ante el cual bajaba la cabeza el pueblo soberano y enmudecían las leyes”¹⁷.

De igual manera el ejecutivo tenía un papel definitorio en esta sociedad, este estaba ejercido principalmente por el senado “El pueblo le disputaba al senado el poder legislativo, porque era celoso de su libertad; no le disputaba el poder ejecutivo porque era celoso de su gloria”¹⁸ era el senado quien disponía de los asuntos públicos, sus caudales hacendarías; se encargaba de las alianzas y

¹⁵ Ibid p. 171.

¹⁶ Ibid p. 163.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibíd. p. 164.

todo tipo de asuntos exteriores llegando incluso a decidir entre la guerra y la paz, tenía la facultad de nombrar cónsules de provincias y reinados, dándoles potestad administrativa para administrar públicamente en nombre del pueblo romano.

En lo que refiere al poder judicial en el gobierno de Roma las leyes sacras como se denominaban otorgaban tribunos a las clases sociales de bajo nivel, a la plebe como se le denominaba, igualmente la *ley Valeria* permitía que se apelara al pueblo compuesto por senadores, patricios y plebeyos, otorgándole a los estratos bajos de la sociedad la posibilidad de jurídicamente representarse; La ley de las doce tablas permitió un equilibrio jurídico entre los plebeyos y el Senado, haciendo equilibrado el ejercicio de este poder aún dentro del mismo. Es decir se auto regulaba al interior y en concordancia con los otros dos poderes.

Al final de cuentas la idea central es la de evitar la concentración de la autoridad en un solo nivel de ejercicio gubernamental, en una sola persona y en una voluntad individual; con esto evitar que el propio ejercicio de poder tenga la posibilidad de detentar tanto así de poder, que pueda opacar o sobreponer el ejercicio o la voluntad de los otros restantes, solicitando para ello el necesario equilibrio que hace el igualmente necesario el autocontrol.

Este sistema de pesos y contrapesos permite igualmente la interrelación de fuerzas políticas gubernamentales acrecentándolas en la medida que cada una de estas perfecciona y profesionaliza su función gubernamental, como la judicial o la legislativa y de la misma manera las limita, siendo la división y subdivisión del poder la que ejerce una influencia similar en la propia división y subdivisión del trabajo.

El poder en Montesquieu tiene dos elementos a considerar, es garantía jurídica del principio de legalidad en el que la supremacía de la ley debe existir por encima de cualquier instancia, y en el que el irrestricto poder del Estado está supeditado al poder del orden jurídico; es decir supeditado a un poder de hombres libres en leyes, y no de hombres libres únicamente por la sola idea de libertad.

De igual manera está presente el principio del equilibrio de poderes, en el que los órganos del gobierno se contraponen en una auto regulación de pesos para que de igual manera se ejerzan sus

respectivos contrapesos; así libertad y seguridad jurídica en estado de derecho y pesos y contrapesos de poder es la aportación más importante de Montesquieu.

Esta relación de compromisos al interior del Estado permite un desarrollo del propio Estado, de su administración pública y junto con ello de la sociedad que le sustenta.

Nicolás Maquiavelo estudioso de la ciencia de la política y de los asuntos del Estado, lo retrata de manera genial exponiendo sus características y funciones no solo de la institución que en ese momento histórico imperaba; si no del Estado moderno que hoy día conocemos; en su texto *El Príncipe* donde refiere a esta novedad en términos de aportación doctrinal de la teoría del Estado, pero es en los Discursos sobre la primera década de Tito Livio donde plantea la división de poderes que nos ocupa.

Maquiavelo se cuestiona ¿cuáles hayan sido siempre los principios de cualquier ciudad y cuál fue el de Roma?, si bien todas las ciudades son edificadas, o por los hombres y mujeres que han nacido en los lugares en los que se erigen, o por extranjeros; Pero para que estas puedan bien funcionar en términos del papel del Estado, no debe dejarse de lado el poder del Estado.

Es en el capítulo que habla de la necesidad de organización pública en una República, en el que la justifica en la repartición de funciones y poder, “Además, si uno es apto para organizar, no durara mucho uno solo, y sí lo hará si reposa sobre los hombros de muchos y son muchos los que se preocupan de mantenerla”¹⁹, si bien explicaba que debería ser uno quien detentara la organización de la república, “De modo que es necesario que sea uno solo aquél de cuyos métodos e inteligencia dependa la organización de la ciudad”²⁰ recordemos como en *El Príncipe* así lo señala, “Los dominios así adquiridos están acostumbrados a vivir bajo un príncipe o a ser libres”²¹ con esto Maquiavelo se justifica al argumentar la necesidad de que Rómulo tuviera que asesorarse de un cuerpo colegiado totalmente independiente como lo fue el senado para los asuntos del propio Estado; “Enseguida estableció

¹⁹ Maquiavelo Nicolás, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, México, Alianza, 2000

²⁰ *Ibíd.* p. 61

²¹ Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*, México, Leyenda., 2004.

un senado que le aconsejase y de acuerdo con el cual tomaría las decisiones”²²

En 1787 los Estados Unidos de Norteamérica incorporaron en su constitución política las ideas de Montesquieu, proponiendo un esquema de separación de poderes sometiéndolos de igual manera a un autocontrol gubernamental, y proponiendo a la administración de la justicia a un poder separado e igualmente definido y controlado, en un equilibrio triangular que se balanceaba con funciones precisas e igualmente concretas otorgadas por la propia constitución; y a esta última la constitución, se le otorga el principio de la supremacía constitucional donde ningún poder o designio esta por encima de la constitución y de sus ordenamientos.

Concretamente Alexis de Tocqueville en su texto *La Democracia en América*, explica como la división de poderes es condición para la vivencia de la democracia; este autor estuvo también influenciado por Maquiavelo, coincidía en acotar el poder de autoridad de una nación, pero Tocqueville lo precisó de la manera siguiente:

“Hay dos medios de disminuir la fuerza de la autoridad en una nación, el primero consiste en debilitar el poder en su principio mismo, quitando a la sociedad el derecho o la facultad de defenderse en ciertos casos: debilitar la autoridad de esta manera, es en general lo que se llama en Europa fundar la libertad”²³

Recordemos que para Tocqueville la influencia Inglesa era muy importante de hecho considero que el texto en cuestión es una comparación sociológica y política de Inglaterra y Francia, pero sus aportaciones son muy claras y las podemos extrapolar en nuestro estudio.

Concibe la existencia de un poder, poder soberano y muy por encima de la sociedad, este poder es la fuerza de autoridad de una nación, este mismo deberá de debilitarse o acotarse, ya que de esta manera la libertad tiene un principio propio de ejercicio, el que implica que la libertad se ejerce como poder y este se limita en el ejercicio mismo de las libertades.

²² Maquiavelo Nicolás, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Op Cit p 63

²³ Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, México, FCE, 2004 p 86

Por otro lado Tocqueville explica que “Hay un segundo medio de disminuir la acción de la autoridad: éste no consiste en despojar a la sociedad de algunos de sus derechos, o en paralizar sus esfuerzos, sino en dividir el huso de sus fuerzas en varias manos; en multiplicar los funcionarios atribuyendo a cada uno de ellos todo el poder de que tiene necesidad para realizar aquello que se le encomienda. Se encuentran pueblos a los que esta división de poderes sociales puede conducir a la anarquía; por si misma, sin embargo, no es anárquica. Al repartir así la autoridad, vuélvase, es verdad, su acción menos pesada y menos peligrosa, pero no se llega a destruir”²⁴

Para que la sociedad pueda funcionar de manera plural y participativa, no se requiere que a la sociedad se le disminuyan sus derechos o prerrogativas, ni tampoco así limitar su actividad creadora como motor de desarrollo social, si no que ese potencial se reparta en tantas manos como el poder así mismo lo requiera, repartición en función de obligaciones y responsabilidades multiplicando en sus funcionarios otorgándoles un tanto de poder público para que estos puedan funcionar; y es esta misma subdivisión la que hace además de menos pesado el cargo en términos de función pública, lo hace menos peligroso la manifestación propia del ejercicio de poder.

De igual manera “En los Estados Unidos no se ha pretendido que el hombre en un país libre tuviese el derecho de hacerlo todo; se le han impuesto por el contrario obligaciones sociales más variadas que en otras partes; no se tuvo la idea de atacar el poder de la sociedad en su principio y de poner en duda sus derechos; se han limitado a dividir su ejercicio. Se quiso llegar de este modo la autoridad fuese grande y el funcionario pequeño, a fin de que la sociedad continuase estando bien reglamentada y permaneciera libre”²⁵

En lo que respecta a las formas acotadas de poder el mismo autor nos señala que es el Estado quien gobierna pero no administra, haciendo referencia a que es la administración pública quien cumple este importante papel, en la extrapolación de actividades de la Nueva Inglaterra donde la figura del Condado es el gran centro administrativo, y el intermediario entre el gobierno y los simples ciudadanos.

²⁴ *Ibíd.* p 85

²⁵ *Ibíd.* p 87

Esta afirmación es particularmente importante ya que el poder soberano existe y el mismo Tocqueville lo especifica, lo visualiza y le da la categoría de superlativo sobre todas las cosas y elementos del Estado; de hecho a pesar de su existencia, el poder mismo no sabe dónde encontrar a su fiel representante, por lo que se requiere el que esa representación de poder, la misma que funda la libertad de los Estados debe estar limitada, o repartida como bien lo señala en muchas manos.

El poder legislativo del Estado de acuerdo a Tocqueville está depositado en dos asambleas, estas son por un lado, la cámara de representantes y por la otra la de senadores.

El ejecutivo está depositado en la figura del gobernador, ejerciendo derechos e igual manera de forma limitada, no en términos de límite de espacio o actividad de hecho las facultades eran muchas en términos de participación y toma de decisiones; a lo que el autor se refiere es al principio de división y subdivisión de poderes públicos. Al referirse al centralismo que detentaba el gobernador, explicaba que “Un poder central, por ilustrado y sabio que se le imagine, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. No lo puede porque, porque tal trabajo excede las fuerzas humanas. Cuando él quiere, por su solo cuidado, crear y hacer funcionar tantos resortes diversos, se contenta con un resultado muy incompleto, o se agota en inútiles esfuerzos”²⁶

Lo anterior nos explica el por qué de la necesidad de dividir el poder incluso o desde el mismo ejecutivo, siendo que aún cuando este sea ilustrado, letrado y sabio, no podrá articular todos y cada uno de los resortes del poder, ni aquellos detalles que le dan vida al pueblo en sociedad; y en el caso de querer hacerlo así el resultado es muy incompleto, no basta para satisfacer las necesidades sociales y el mínimo equilibrio de eficacia y eficiencia que requiere la administración pública para funcionar.

Es por estas mismas razones que “La tendencia permanente de esas naciones se refiere a las que caen bajo el yugo de la centralización administrativa- es la de concentrar todo el poder gubernamental en manos del único poder que representa directamente al pueblo, porque más allá del pueblo, solo se

²⁶ *Ibíd.* p101

perciben individuos iguales confundidos en una masa común”²⁷, es esta soberanía popular la que se detenta en un ejercicio natural para descentralizar el poder de tipo político.

El ejemplo lo pone en la revolución de Francia al señalar que es la búsqueda de libertad, igualdad y fraternidad; así como la destitución del absolutismo los que obligaron a dejar de lado el centralismo y junto con esto la concentración de poder.

Lo que actualmente conocemos como división de poderes es la aceptación a que el ejercicio de poder esta dividido y subdividido en una función pública específica, a través de un órgano controlador organizado de esa instancia y donde la administración pública cumple en espacio y tiempo del control político y administrativo del poder soberano delegado para su ejercicio en un ejercicio de gobierno, legal y legítimo constituido y aglutinado en una constitución, es decir en un estado de derecho.

Por lo que la pregunta obligada al respecto de la actualidad de esta concepción política de la división de poderes es saber si en un marco de estado de derecho tiene un parámetro de metodología que le signifique teoría jurídica como tal.

En muchas sociedades que han logrado realizar una descentralización del poder, no siempre se realiza adecuadamente la distribución de las funciones de cada uno, por lo que ocurre un desequilibrio cuando un determinado poder inclina en su favor la balanza generando con ello que nuevamente resurja esa centralización.

Por lo general esta preponderancia ocurre en el poder ejecutivo, debido a que “el órgano minoritario tiene siempre el comando, la conducción y la jefatura del estado, con más probabilidades de eficacia que los cuerpos colegiados de numerosos miembros”²⁸. Aunque esto no ocurre siempre, ya que existen casos de excepción donde el liderazgo recae en el parlamento, consecuencia de la cultura y el tipo de vida de determinadas naciones como el Reino Unido, que después de que el poder estuviera concentrado en manos del Rey este pasó a manos de la sociedad a través del

²⁷ *Ibíd.* p105

²⁸ Bidart Campos, German, *Derecho Político*, Buenos Aires-Madrid- México, Editorial Aguilar, 1962, p. 335.

parlamento y su composición bicameral; aunque el Rey (Reina actualmente) siga siendo el Jefe de Estado pero no de gobierno.

A pesar de ello y desde este punto de vista, es necesario reducir y limitar el predominio de un sólo poder, esto con el fin de evitar el uso inadecuado del mismo, para lograr un equilibrio que permita la coordinación y colaboración, pero sobre todo una armonía entre los poderes que logre el buen ejercicio del gobierno en su accionar, en las diversas cuestiones que les competen.

Esto queda de muy claro cuando “Locke se advierte de forma patente, por su discurso lógico, pero sobre todo por la nueva situación histórica que viene a justificar, que la separación de poderes sólo puede comprenderse desde el reverso de la moneda: Impedir la concentración del poder y la tiranía. Una situación que se produce cuando aquél que gobierna ejerce el poder sin someterse al Derecho y guiado por su voluntad y no por la ley”²⁹.

Para evitar que el ejercicio de poder se convierta en tiranía, tiene que estar regulado y equilibrado; regulado, atribuyéndole a cada poder las funciones que le corresponden y regulándose a su vez entre los mismos poderes para conseguir un equilibrio constante que permita darle viabilidad al estado de derecho, que como anteriormente se menciona, a pesar de ello siempre existirá un poder que de cierta forma predominará. Si no se logra esta adecuada organización, equilibrio y distribución, se corre el riesgo del autoritarismo, y a su vez de una mala administración que lleve a un mal gobierno.

La separación de poderes, concebida de forma rígida y absoluta, no existe como algunos autores lo interpretaron, sino que existen ciertas actividades que comparten en común los poderes o que algún poder posee cierta facultad similar a la de otro, tal es el caso del ejecutivo, quién tiene ciertas funciones de tipo legislativo para regular materias que no fueron abarcadas por el derecho, dentro de estas podemos encontrar los manuales de procedimientos de cada institución manuales organizacionales, bandos y reglamentos, con lo que podemos observar que la separación de poderes es más bien una distribución del mismo poder que se sustenta en la ley fundamental, es decir la constitución política de cualquier estado.

²⁹García Roca, Javier; *Del Principio De La División De Poderes*, Segunda Época, No. 38-40, enero-diciembre de 2000. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa. p. 4.

Aun así, la constitución expresa este principio de separación debido a que la ley es elaborada únicamente por el poder legislativo, mientras que las reglamentaciones y ordenanzas impuestas por el ejecutivo no poseen esta denominación. “Sea como fuere, Leon Duguit, a finales del siglo XIX, y, luego, Charles Eisenmann, en el primer tercio del XX, denunciaron el error del que arrancaba esta lectura <<El espíritu de las leyes>> que podemos llamar separatista, tras analizar la experiencia de la Constitución francesa de 1791, y evidenciar que una separación de poderes absoluta resultaba en la práctica inviable”³⁰.

Si bien no existe una separación absoluta de los poderes, sí es necesario dejar en claro las funciones que le corresponden a cada uno para evitar intromisiones entre los mismos que los orillen a caer en conflictos que lesionan la estabilidad y gobernabilidad del estado. Por lo que es fundamental, <como se ha mencionado> la coordinación “entre los mismos” con el objetivo de lograr un equilibrio “entre los mismos”, pero sobre todo que sean funcionales, es decir que sus actividades puedan realizarlas de forma eficiente sin que sean afectadas entre sí, pero también en constante cooperación recíproca.

“En efecto, en tres artículos publicados en 1893, Duguit estudia la separación de poderes en la Asamblea Nacional francesa de 1791, y advierte que el gobierno parlamentario no se basa realmente en la separación de poderes, un principio que no es realizable como tal, sino que reposa sobre su colaboración y su solidaridad”³¹.

En México podemos apreciar la evolución de este principio de separación de poderes en diversos periodos desde los inicios como país independiente al instaurarse la República con Iturbide que la transformaría en un imperio que sólo duraría un corto periodo, pero donde queda de manifiesto la clara búsqueda de la concentración y predominio de un sólo poder, en este caso el ejecutivo, en manos de un emperador que tendría facultades plenipotenciarias para administrar el gobierno, aunque existiría una asamblea nacional para legislar, esta se encontraba supeditada a las decisiones del gobernante.

³⁰Ibíd. p. 8.

³¹Ídem.

Sin embargo esto se transformaría con su derrocamiento, es con Antonio López de Santa Anna, con su gobierno dictatorial quién volvería a retomar un predominio del ejecutivo sobre los otros poderes. Este fenómeno se repetiría a lo largo del México del Siglo XIX, fundamentalmente por la inestabilidad política y social que predominaría incluso hasta los primeros 30 años del siglo XX. Un período de excepción durante el gobierno y dictadura de Porfirio Díaz quién lo mantendría bajo su control al concentrar el poder en su persona. Pasando el período de inestabilidad causado por la revolución, que se mantendría durante del gobierno de Plutarco Elías Calles, el cuál decide terminar con esta inestabilidad.

Para lograrlo Calles crea el Partido Nacional Revolucionario que se convertiría en el punto de unión para la lucha por el poder de las diversas fuerzas políticas, campesinas y armadas, que en ese momento se encontraban peleando por obtener el poder. El partido sería entonces la arena donde se librarían las batallas y no más con el uso de la fuerza, esta lucha estaría arbitrada por el Presidente de la República, que sin embargo Calles en su afán de mantener el poder, intentaría controlar al Presidente, con su figura de “Jefe Máximo”. A pesar de estar bien posicionado políticamente a Calles se le dificulta controlar a sus presidentes que en seis años y ante la presión, dos de ellos renuncian y el tercero sólo culmina el periodo respectivo.

No es sino con Lázaro Cárdenas y el exilio del “Jefe Máximo” que se da en forma la preponderancia del Presidente y del Poder Ejecutivo quién concentraría un enorme poder y control del gobierno supeditando a los otros dos poderes: el ejecutivo y el legislativo, pero además monopolizando el sistema de elección popular mediante el Partido Oficial que en la época de Cárdenas cambiaría de PNR a PRM Partido de la Revolución Mexicana y después con Manuel Ávila Camacho rumbo a las elecciones presidenciales de 1946, se transforma en lo que actualmente conocemos como Partido Revolucionario Institucional.

Este poder que duraría concentrado por más de 70 años en manos del Presidente de la República, este tipo de gobierno, es definido como “corporativo” que “es un régimen autoritario, pero no tanto como una dictadura. El poder no se concentra en una sola persona, si no que lo hace en un grupo pequeño, de grandes corporaciones. Una corporación es un grupo de personas con intereses comunes y con una estructura muy vertical. Así la representatividad de la

comunidad política frente al poder se realiza a través de las corporaciones”³².

1.2 Teoría Jurídica de la división de poderes.

El primer elemento que deberemos de considerar es el que para que la división de poderes exista la instancia a dividir es el concepto de poder; así el poder como tal no es sino un ejercicio contundente de soberanía y ejercicio de voluntad ya sea de un grupo social donde se sustente este mandato o en un solo individuo hombre o mujer esté quien lo ejerza, en un dominio, territorio, jurisdicción determinado.

Norberto Bobbio lo define claramente en su Diccionario de política como “La capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos siendo referida esta a individuos o grupos humanos, siendo el hombre no solo objeto sino sujeto del poder social que le sustenta”³³ de igual manera el poder se vincula con los hombres y en su naturaleza con las instituciones que este ha construido, desde la familia y hasta las organizaciones más complejas el poder esta presente como fenómeno de división y cohesión para los fines que en su ejercicio se argumenten.

El mismo Bobbio lo explica cuando señala que en el ámbito de una comunidad social, en una sociedad de hombres estos naturalmente se organizan para socialmente ejercer un poder, si bien esto ha estado presente desde las comunidades primitivas con la sola idea de sobrevivir, las sociedades modernas no escapan de esta premisa y el poder de una comunidad de un organismo público o de cierto grupo de presión (así lo explica Bobbio) puede explicar una actividad pública es decir un poder público; en tanto que si se refiere a partidos políticos y las instituciones que a estos les contiene, se referirá a poder político; por lo que el poder será tanto y amplio como amplio es el espectro de incidencia de la sociedad.

Y en esta incidencia igualmente natural y normal es el Estado como figura central donde el poder como tal tiende a existir, ejercerse y desde luego a dividirse; Por lo que el Estado como lo señala Max Weber el -Estado es la única fuente de derecho-, derecho que se auto propone como derecho a la violencia pues recordemos que lo

³²Schettino, Macario, *Paisajes del Nuevo Régimen*, México, editorial Océano, 2002. p. 48.

³³ Bobbio Norberto *Diccionario de Política* p. 1217

define en la mas extrema forma de ejercicio de poder es decir la violencia física legítima; “El estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio que reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”³⁴ señalando que es la figura del territorio esencial en esta definición de estado ya que como lo veremos posteriormente el territorio, es factor de composición del mismo Estado y coincidiendo con Weber argumento para el ejercicio de poder.

Si bien este autor divide el ejercicio del poder en tres formas al justificar internamente la actividad legítima de una dominación, es decir de un ejercicio de poder en tradicional, carismática y la de legalidad, esta última es la que en sociedades contemporáneas da la fortaleza al Estado de derecho para existir, de hecho el mismo Weber la explica más adelante del texto en cuestión “Toda empresa de dominación continuada necesita, por una parte, la orientación de la actividad humana hacia la obediencia a aquellos señores que se pretenden portadores del poder elegido y por la otra, el poder de disposición, gracias a dicha obediencia, sobre aquellos bienes que, en su caso, sean necesarios para el empleo del poder físico: el equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración”³⁵

Lo que explica como la sociedad en términos de actividad humana en una igualmente natural orientación para la obediencia, que determina su capacidad de organización; en, obediencia para la organización: en el sentido de buscar acuerdos para que se obedezcan y respeten el sentido y espíritu de las leyes, para su propia organización social; y que estos acuerdos de obediencia estén bajo una subdivisión de personal administrativo como igualmente bajo los medios materiales administrativos subdivididos para la contención y acotamiento de este mandato.

En este sentido los fines del Estado están en función del poder manifiesto que lo sustenta y ejerce, fines políticos, económicos etcétera, y en esta variedad estos fines los determina la parte dominante de una sociedad en términos de consensos y este último el consenso, no es unanimidad, simplemente mayoría; por lo que se le puede considerar al tomar en cuenta esa mayoría constituida, como fin último del Estado.

³⁴ Weber Max, *El político y el Científico*, México, ed Colofón., 2004 p.8

³⁵ *Ibíd.* p.11

Consenso podemos entenderlo como la capacidad social, o nivel de aceptación de las normas o leyes comunes que tiene un grupo social, siendo de igual manera la voluntad misma de solucionar estos conflictos; siendo la característica particular el que exista una cierta atracción o capacidad de integración a medida de consentimiento mayoritario en un grupo social.

De hecho una sociedad supone una determinada capacidad de atracción básica para organizarse como organización social, para lograr los niveles mínimos de sobre vivencia y desde luego para perpetuarse socialmente, este mismo puede variar, siendo el hecho que su capacidad de atracción sea mas o menos elevada y junto con esto sea mayor su capacidad de cohesión; todo esto le permite cierto nivel de consenso social y por debajo de estos la disgregación social es la enemiga de las sociedades unidas.

Coincidiendo con Louis Wirth sociólogo norteamericano el consenso es el corazón del análisis social ya que lo ideal en las sociedades organizadas, es la capacidad que estas tienen en sus miembros, hombres y mujeres organizados para subsistir comprendiendo que sin esta capacidad de unión no lograrían objetivos comunes y lograr igualmente someterse a normas jurídicas comunes.

De hecho el consenso existe como tal desde el núcleo mismo de la familia, este mismo en una sociedad se convierte en condición fundamental en el sistema de valores y creencias del mismo grupo social, existiendo este consenso “Cuando una gran proporción de los miembros de una sociedad, que participan en las decisiones relativas a la distribución de autoridad, estatus, derechos, riqueza, etc., están más o menos de acuerdo acerca de qué decisiones deban de adoptarse, señalando que éstas están unidas entre sí y con la sociedad misma en conjunto”³⁶

Los elementos que para el análisis social del consenso que podemos señalar son:

- Una aceptación común de leyes, reglas y normas.
- Una adhesión a las instituciones que promulgan y aplican las leyes, reglas y normas señaladas; así como

³⁶ Corona Ulises, *El PRI y el Consenso Social*, Tesis de Licenciatura FCPyS UNAM 1987. p.17

- Un generalizado sentimiento de identidad u capacidad de unión que revele que los individuos, hombres y mujeres constituidos en el civismo, la ética o el fenómeno político les da identidad, compromiso y la necesaria capacidad de cohesión para subsistir en la individualidad como grupo social.

Retomando a Wirth el consenso mantiene la vigencia de las instituciones de hecho acota el ejercicio del poder disminuye las probabilidades del empleo de la resolución de los desacuerdos y aumenta la cooperación no impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte, haciendo esto mediante:

- “La reducción de las probabilidades de desacuerdo.
- La Limitación de la intensidad emocional y la fuerza de las motivaciones que se expresan en las discrepancias y de la rigidez de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo, y
- La creación de una actitud favorable a la aceptación de medios pacíficos de resolver las discrepancias entre aquellas que tienen cierto sentido de afinidad o identidad mutuas”³⁷.

La viabilidad del consenso social esta en función de que ciudadanos comunes, estén de acuerdo en mantener:

La propia y natural distribución macro social de funciones, roles, actividades de actores sociales, oportunidades y recompensas que la misma sociedad condiciona.

Las decisiones particulares tomadas en el centro mismo de la sociedad, y la manera en la que afectan mas o menos estas decisiones, y los equilibrios que se requiere para que estas decisiones permitan el ejercicio acotado y dividido de poder.

Por último las instituciones en que se toman esas decisiones, siendo esta la manera en la que influyen en las distribuciones de actividades y funciones públicas aceptadas socialmente mediante el consenso.

³⁷ Wirth Louis, *Localism Regionalism and Centrallization*, The Geto University of Chicago Press., 1937 p 79

No existe ninguna sociedad, ni aún la más consensual en la que el propio consenso sea universal, de hecho la universalidad no es condición necesaria de la efectividad del consenso, este como lo señalamos no es mayoría es simplemente unanimidad, en la que la función de la democracia participativa esta presente.

Un apartado importante que debemos de considerar en la aplicación de la división de poderes, es la distinción entre poder constituyente y los poderes constituidos, es decir entre la voluntad jurídica creadora del orden jurídico, originaria por naturaleza y los poderes creados por ella, y así mismos regulados por el orden jurídico que de ella procede.

En este sentido el poder constituyente es la suprema facultad del pueblo sobre sí para darse y cumplir un ordenamiento de ley, jurídico en una organización política, este mismo poder se puede manifestar en una asamblea constituyente o constitutiva, de hecho en un congreso.

Así es como se crean los poderes constituidos derivados del poder constituyente mediante la expedición de un código regulatorio de tipo constitucional en la que se crean y fundamentan los poderes constituidos mismos que sustentan la conducción y administración de los asuntos del Estado, es decir de su administración pública y los asuntos que a esta competen.

El poder constituyente se convierte en el sustentador de los poderes divididos, la división de poderes necesaria para el equilibrio y detentación de los mismos; La teoría del poder constituyente y del pueblo como sujeto de este poder fue desarrollada por Joseph Sieyès (1748-1836) en las agitadoras fechas de la revolución Francesa, así en su texto denominado ¿Qué es el tercer Estado? Dado a conocer en 1788, afirma que la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente, teniendo lógica incluso histórica ya que es este periodo de la vida Francesa se dio a conocer en la Asamblea Nacional Constituyente que la “Idea sana y útil se estableció en 1788; la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos, figurará entre los descubrimientos que hacen adelantar la ciencia; se debe a los franceses”³⁸

³⁸ Asamblea Nacional Constituyente, en *Enciclopedia Universal Británica*, Op Cit p532, y en *Enciclopedia de la Política*, Borja Rodrigo, México, FCE2003. p.1095

Así estableció que para el principio de división de poderes, “Es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, formas y leyes propias para hacerle cumplir las funciones a que se lo ha querido destinar. Eso es lo que se llama la constitución de ese cuerpo. Es evidente que no puede existir sin ella. Lo es también que todo gobierno no comisionado debe tener su constitución; y lo que es en verdad del gobierno en general lo es también de todas las partes que lo componen. Así, el cuerpo de los representantes, al que esta confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle. No es nada sin sus formas constitutivas; no obra, no dirige, no se comanda sino por ellas”³⁹

La explicación de este importante párrafo es la explicación misma de la base doctrinaria de la división de poderes; desde el punto de vista de la teoría de la organización es imprescindible el que para crear un cuerpo social se le destine una propia organización, así como la base necesaria que le sustente su formación y ejecución legal para que pueda cumplir con las tareas y facultades para las que fue concebida como organización social; esta es la propia constitución del cuerpo social ya que es la manera en la que se instituye-constituye para tal fin.

Concepto importante es el sentido que de nación podemos aportar, así es la suma de voluntades comunes, donde el consenso es el acuerdo de supeditarse al estado de Derecho y a su vez es este Estado de Derecho quien se adapta a la sociedad otorgándole su calidad y cualidad de universalidad, de equidad, y de supremacía de la ley.

En este sentido un gobierno con una formación claramente definida, una organización burocrática, y el sustento jurídico que le otorga la ley representativa de la sociedad, debe tener una constitución, Siéyés lo precisa en el sentido de que son los gobiernos no comisionados quienes deben tener su constitución; y son sus formas constitutivas las que sustentadas en constitución las que dan legalidad y legitimidad, vida política constitutiva y constituida al cuerpo de representantes al que esta confiado los poderes siendo el caso de este estudio al poder legislativo.

³⁹ *Ibíd. Enciclopedia de la Política* p 1095

En la argumentación Sieyes antepone a la Nación como originaria de cualquier Estado, de hecho es partidario del derecho natural siendo su propio origen legal por naturaleza y de esto su supremacía constitucional, mismas que se dividen, en las que regulan la organización y las funciones del cuerpo legislativo en tanto que otras determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos activos que componen el gobierno y su administración pública en este sentido, este dominio de leyes constitucionales tienen el carácter de fundamentales por la importancia natural y primogénita que tienen; y los organismos que dependen de ellas no pueden trastocarlas.

Por lo que una constitución no es obra del poder constituido sino por el contrario del poder constituyente. Así, para Sieyes la base de toda organización política y el mejor sistema de gobierno incluso donde esta presente la soberanía nacional; solo puede expresarse por medio de aquellos representantes sociales a quien se les confía soberanía, esto es la Soberanía nacional.

A diferencia de Juan Jacobo Rousseau que señala que esta soberanía reside de manera imprescriptible en la base social, siendo por esto soberanía popular como única fuente legítima de residencia de poder, ya que el derecho positivo al ser parte de este estado de naturaleza otorga la igualdad jurídica básica al hombre Mario de la Cueva al referirse a Rousseau como el solitario de Ginebra, señala “La igualdad pertenece a la esencia de lo humano, por que a todos corresponde por igual el estado de hombre”⁴⁰ en este sentido la soberanía que reside en el pueblo, es el recurrente fundamental del contrato social “De ella podría decirse que constituye la cúspide de la doctrina y que es la fórmula que compendia las exposiciones del contrato social”⁴¹

Schmitt señala que “Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”⁴² por lo que esta ley que lleva como norma a la práctica la soberana decisión del poder constituyente, es ley constitucional; siendo el poder constituyente el fundamento que engloba a los demás poderes y en los que la división de poderes justifica su actuar.

⁴⁰ De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, México, UNAM, 1986. p. 102

⁴¹ *Ibíd.* p. 109

⁴² Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ed. Nacional, 1981. p.86

Cabe señalar que ningún tipo de poder delegado puede cambiar las condiciones de supremacía del poder constituyente incluso el hecho de que el poder esté dividido no permite que ninguno de estos rebase la competencia del poder constituyente.

Como dato adicional una sociedad cuando esta en formación se organiza para cumplir las necesidades básicas en su natural forma de estructura social, recurre a su poder constituyente originario o primigenio para constituirse como estado y como tal en una forma organizada de constitución, en tanto que en el cambio de Estado ya existente recurre a la etapa de continuidad de poder constituyente para organizarse de manera distinta en cuanto a su forma de gobierno.

Como ejemplo concreto donde la diferencia del poder constituyente y el poder constituido es en Inglaterra donde el Acuerdo o Pacto Popular (Agreement of the People) diseñado por el consejo de oficiales de Cromwell, el cual se separa la idea de poder constituyente y el propio poder legislativo, y en el que queda establecido que será el poder legislativo quien deberá de respetar las disposiciones del propio poder constituyente, que es sin duda el creador del mismo; es así como se forma la premisa que “negando el constituyente al parlamento y declarando nulas las leyes contrarias a sus disposiciones”⁴³ como una forma de auto regulación jurídica.

Thomas Hobbes señalado en este estudio señala la importancia de esta premisa de delegación de poder. “El único modo de erigir un poder común que pueda defenderlos de la invasión de extraños y de las injurias entre ellos mismos...es el de conferir todo su poder y toda su fuerza individuales a un solo hombre o a una asamblea de hombres que, mediante una pluralidad de votos puedan reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad”⁴⁴

Juan Bodino contemporáneo histórico de Maquiavelo atribuye la soberanía al príncipe; Hecho que el propio Maquiavelo no considero por ser carente de argumento, en el texto de los seis libros de la república argumenta, “Si el príncipe soberano no esta sometido a las leyes de sus predecesores, menos aún puede estarlo a las leyes

⁴³ Sánchez Viamonte Carlos, *El Poder constituyente*, Buenos Aires, Arg., Bibliografía Argentina., 1957. p 232

⁴⁴ Hobbes Thomas, *El Leviatán*, México, Alianza Ed., 1989 p.144

y ordenanzas que él mismo expide: Porque si bien puede recibirse de otro la ley o mandarse cosa que depende de su voluntad. Como dice la ley: *nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit*⁴⁵

A diferencia de Bodino, Sieyes otorga la soberanía a la nación, esta se encuentra “Supra Leges” y “Legibus solutus” pues es en el estado Nación donde “Existe ante todo y es origen de todo, su voluntad siempre es legal; es la ley misma. Antes de ella, por encima de ella, no hay más que el derecho positivo”⁴⁶

Esta misma idea de la “Legibus solutus” como lo -no atado a las leyes-, la retoma Weber en el sentido de ley absoluta, o de tipo absolutista y de manera dictatorial, “Ordenación política basada en un poder político ilimitado, por lo general ejercido por una sola persona: Emperador, rey, príncipe”⁴⁷, de esto la necesidad de subdividir el poder en un ejercicio de auto control.

Existen sin embargo nuevas teorías jurídicas de entender la división de poderes, es el caso de W. Stefani⁴⁸ quien clasifica; División horizontal que refiere a división de poderes como lo hemos estado explicando en el sentido clásico, división temporal la que es limitada, temporal y rotativa; y división vertical o federativa que se distribuye en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

De la misma manera la división decisoria, en la que las instancias de toma de decisión para la ejecución de acciones de gobierno están presentes de manera concreta en diversas instancias.

Para autores como Hans Kelsen este principio de división de poderes, desde el punto de vista jurídico “designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones. Pero esta suposición no es corroborada en los hechos además, no es posible definir las líneas que separan estas funciones entre sí, puesto que la distinción entre creación y aplicación del derecho tiene sólo un carácter relativo ya

⁴⁵ Bodin Jean, *Los Seis Libros de la República*, México, Porrúa., Libro primero, 2003 Cap. 8

⁴⁶ Sieyes J. Emmanuel, *¿Que es el Tercer Estado?*, México, 2ª. edición, UNAM, 1983. p 108.

⁴⁷ Weber Max, *El político y el científico*, Op Cit. p 8

⁴⁸ Algorri Franco Luis Javier, *La división del poder político*, Madrid, Aguilar, 2000. p.75

que en su mayoría los actos del Estado son al propio tiempo de creación y aplicación del derecho”⁴⁹.

Es decir que la labor del Estado se encuentra sometida bajo el Estado de Derecho al encontrarse normado por una carta magna que lo delimita en su composición dentro del cual se encuentra el gobierno. Pero que sirve para organizar las funciones del mismo aparato estatal dotándoles de funciones específicas regidas bajo un marco jurídico que evite la intromisión entre los mismos poderes, que en la práctica y al no existir una buena especificidad esto no siempre se cumple y ocurren los conflictos.

“La Constitución, completando su definición formal como Norma fundamental superior en jerarquía y en fuerza de ley activa y pasiva a todas las demás. No toda ley fundamental es una Constitución o, en otras palabras, no hay más Constitución que la Constitución democrática y ésta reclama la división del poder”⁵⁰.

Al estar sustentada la separación de poderes esta automáticamente se encontrará sometida al Estado de Derecho, por lo que existirá un mecanismo de pesos y contrapesos entre los mismo poderes para su autorregulación para evitar así que estos intente desviar sus actividades a cuestiones que no le competen.

En suma, la vieja dicotomía orgánica entre Parlamento y Gobierno se vuelve cada vez más relativa, debido a que existen ciertas actividades que cada día son competencia de ambos poderes, como en situaciones de seguridad nacional e incluso pública, donde mientras que el legislativo realiza las leyes, este debe ir siempre a la par de las acciones del ejecutivo ya que al momento de aplicar, es el ejecutivo quién percibe si realmente la normatividad es adecuada para el contexto para la cual fue diseñada.

La función jurídica, no obstante, se asume progresivamente como una función de del Derecho y no solamente como la aplicación de la ley en la regulación de la vida cotidiana de los individuos como del mismo estado. Empero lo que se ha ocasionado con dejar todo al ámbito judicial es que a crecido en una dimensión importante gracias a que hoy en día existe mucho más poder y protagonismo por parte de los Jueces y algunos Tribunales del que tuvieron anteriormente; nunca un poder que anteriormente estaba

⁴⁹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Editorial UNAM, 1995. Pág. 319.

⁵⁰ García Roca, Javier, *Del Principio De La División De Poderes*; Op. cit. Pág. 1

supeditado a las decisiones del ejecutivo, retomaría una fuerza tal capaz de equilibrar la balanza entre el ejecutivo y el legislativo en los conflictos que presentan estos.

El fenómeno se produce principalmente en sociedades donde existe un conflicto social constante además de un desequilibrio social, económico y cultural que provoca que se generen estos problemas entre poderes al existir factores externos como los políticos que influyen en el desempeño de algún o varios poderes, generando así un círculo vicioso que evita el buen desempeño del gobierno.

Sin embargo con el sistema democrático existen posibilidades de cambiar la orientación de los poderes, para evitar un conflicto constante, lo cual no es fácil de realizar debido a la falta de una propuesta política que este verdaderamente bien diseñada para dar solución a los diversos conflictos.

Es por ello que “una función jurisdiccional que se proyecta actualmente sobre ámbitos muy diversos en su naturaleza de los primitivos órdenes jurisdiccionales civil y criminal; y, de tiempo en tiempo, cada vez más amplios. Incluso sobre terrenos que estaban antiguamente reservados al secreto de Estado. O a la dirección política del Gobierno, absolutamente discrecionales y libres de controles jurisdiccionales. Al igual que antes se aludió al Gobierno de los Jueces (el más odioso de todos, parafraseando a Montesquieu), ha podido en nuestros días hablarse de una democracia con los riesgos que sus excesos entrañan”⁵¹.

En el caso de nuestro país es necesario lograr un control judicial de las decisiones del ejecutivo, para que estas se encuentren sometidas a Derecho, en aplicación de las reglas que presiden el Estado de Derecho, para evitar el abuso del poder que en muchas ocasiones sucede por vacíos legales que son aprovechados por los gobernantes.

1.3 Ejercicio político de la división de poderes.

Derivada de la teoría contractualista donde el ciudadano deposita esa condición de soberanía en un contrato social para garantizar su aceptación social y niveles de vida además de la de procurar su satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar paz

⁵¹ Ibíd p 27

común, así como preservar el orden público, garantizando igualmente las libertades, prerrogativas y derechos de los habitantes en un espacio territorial, por una estructura de gobierno que administra los bienes conjuntos, aquellos que son del uso dominio e interés público.

Las actividades del Estado conocidas en como las finalidad del Estado el “*Telos*” existe a partir de explicar cada una de las actividades políticas, administrativas, sociales, culturales, económicas es decir funciones públicas del Estado, es las que la división de poderes para este ejercicio se complementa.

Partiendo de estas funciones públicas es en la separación de poderes y de órganos diferenciados en el manejo de instancias de poder, donde se encuentra él la unidad del poder estatal, es decir que esta diversidad cohesiona y une en la indispensable relación entre los órganos ahora instituciones públicos en que se depositan sus funciones sustantivas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de estas funciones sustantivas y por tanto fundamentales para la vida del Estado y de la sociedad que le sustenta, tal es el caso de actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros.

Podemos explicar este importante poder estatal o soberano, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios, recordemos las características del consenso, para lograr sus fines y objetivos, siendo la Institución Estatal la que hegemoníicamente es predominante en su función, siendo que cuando exista una manifestación de oposición o rechazo a este designio del Estado habrán de articularse todas sus fuerzas para que, en términos de Estado de Derecho poder convencer y disuadir esta oposición, aún mediante el huso legítimo de la fuerza. Base de la eficacia del poder público dimanado del pueblo que, como señala Andrés Serra Rojas "es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos"⁵².

Estando de acuerdo con la noción del poder estatal, habremos de identificar, precisar sus funciones, conocidas y diversas, como funciones públicas, y diferenciarlas de los órganos en los que se depositan, que igualmente deben ser, varios, en este sentido Carré

⁵² Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*, México, 4ª ed., Porrúa, 1978 p.116

de Malberg nos explica; “las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; Dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.”⁵³

En la división de poderes, la función pública tiene como centro la actividad mínima del Estado moderno. Los elementos principales de sustentación como la soberanía, legalidad y legitimidad tienen que ver con el interés público, destacando la función legislativa, administrativa y jurisdiccional como partes detentadoras del ejercicio político y jurídico de la división de poderes.

Manuel María Diez define de manera precisa la función pública en su texto sobre derecho administrativo, “El término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado Legislativa, Legislativa y Judicial”.⁵⁴

Es importante señalar que la división de poderes no implica que esta sea en tres, bien pueden ser cuatro o incluso dos, el principio implica que el poder no se encuentre sometido al designio o voluntad de una persona o poder; el principio implica el dividir, o fraccionar la autoridad y la detentación del ejercicio del poder político.

Las funciones públicas no solo son la que en sentido estricto define la propia división de poderes, en el ejercicio público del Estado se van desarrollando otras más de acuerdo con la complejidad de las necesidades sociales y de atención política de la sociedad, por ejemplo las que refieren a la fiscalización y control patrimonial, las de derechos humanos, y las reguladoras de procesos electorales de entre otras, por eso el mismo Carré de Malberg precisa que “Las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad”⁵⁵ En la estructura del Estado el poder político de la federación, los Estados e incluso

⁵³ Carré de Malberg, R., *Teoría General del estado*, Trad. de José Lión Depetre, México, FCE, 1948. p. 249.

⁵⁴ Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires Arg., Omeba, T III, 1967. p. 187.

⁵⁵ Carré de Malberg, R., *Teoría General del estado*, Op. Cit., p. 249

hasta la base misma de la organización política-administrativa que es el municipio, reproduce el ejercicio de la función pública por medio de los órganos propios del poder público.

Dentro de la división de poderes la función pública esta determinada por todos y cada uno de los ámbitos que d competencia existen, así es el caso del espacio público federal, estatal y municipal así como de los órganos propios de gobierno.

Es en esta división de poderes donde se desarrolla toda una teoría para cada una de las funciones de gobierno, es el caso de la teoría de la función legislativa, la teoría de la función jurisdiccional y la teoría de la función administrativa; así lo explica José Fernández Ruiz en sus "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado"⁵⁶.

El mismo nos explica que la actividad esencial en la construcción del Estado, esta sustentada en el concepto de soberanía y es esta cualidad la que se subdivide en función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa en relación explícita a la división y separación de poderes.

Cabe señalar que este mismo autor propone otras tantas funciones tales como la función electoral, o también la de fiscalización o de control que están presentes en los fines del Estado. La función que corresponde a la acción de establecer normas jurídicas d convivencia general para la sociedad es la legislativa, esta contiene la naturaleza jurídico-normativa mediante la cual el estado de derecho se hace vigente mediante la vigencia misma de la ley; de la que nadie escapa incluso para aquellos que las formulan e imponen como para quienes las ejecutamos en su cumplimiento.

La función ejecutiva se explica en toda la acción del gobierno, en cada una de las acciones que de administración y organización competen a la organización social por parte del ejecutivo federal, este si bien de estar sometido al autocontrol de la función jurídica del legislativo, puede imponer reglas de carácter administrativo para el mejor cumplimiento de la función de organizar a la sociedad, pero estas nunca deberán de rebasar el ámbito y espacio jurídico de la propia función legislativa y más por que esta está investida de legitimidad social. a estas normas de tipo secundaria se les

⁵⁶ Fernández Ruiz Jorge, *Boletín mexicano de derecho Comparado: Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*, México, Sección de artículos # 99, UNAM III, 2000 pp. 2-4.

denominan decretos o reglamentos destinados a personas, sectores propios de organización social (como salud, comercio, seguridad etc.) siendo lo ideal la obligatoriedad de la continuidad de sus planes, proyectos y programas para que se cumpla la función ejecutiva de administrar lo público.

La función judicial esta sustentada en la Impartición de justicia, teniendo la posibilidad de compartir de la función legislativa la obligatoriedad de la vigencia del estado de derecho en la aplicación correcta de la misma, siendo la jurisprudencia quien al sentar precedentes de su interpretación y aplicación auto regula la aplicación de la sanción.

Contrario a lo que podría imaginarse la naturaleza del Estado promueve el movimiento controlado y coordinado de las funciones públicas, estas se autorregulan y complementan en una forma superior al ejercicio del poder mismo, en la unidad de cada uno de ellos y en la suma de los tres. Es por eso que al complementarse cada uno no se limita a la acción estricta de su competencia, el ejecutivo puede tener iniciativa de emisión de leyes, en tanto que el judicial puede en la jurisprudencia formar criterios de ley, así es este enramado control político, administrativo y jurisdiccional quien detenta el abuso del huso del poder.

Factor fundamental para esta autorregulación y control para su ejercicio en términos de funciones, es el papel de la constitución política, quien de manera brillante somete a los poderes y a la suma de estos a un articulado de concepción suprema. Es así como la supeditación tradicional de tres poderes este presente en los estados modernos, cada uno de estos no puede estar presente en otro u otros, su independencia esta en la ausencia de superioridad de jerarquías, y si en las relaciones de coordinación no de subordinación, por lo que, la creencia de que existe un poder de esa división que esta por encima de aquel otro es errónea, ni en el caso de un sistema presidencialista fuerte como es el nuestro en el que los vaivenes de la acción de la política esta permanentemente presente.

La división de poderes forma parte del Estado que, con las transformaciones sucesivas que ha tenido a través del tiempo continua hasta nuestros días, y que todavía hoy, a pesar de los problemas contingentes, permite asegurar a los ciudadanos su libertad política.

Lo que a través del contexto histórico, puede observarse con la búsqueda de una opción que no ejerciera el poder de forma tiránica, para lo cual se optó por hacer recaer en el pueblo el principio de detentador de la soberanía, el cual tendría libertad para elegir a sus gobernantes y el derecho a ser representados.

Con la libertad política de los ciudadanos el buen ejercicio del poder queda garantizada mediante un Gobierno moderado y representativo, puesto que la gobernación requiere del consentimiento y la confianza de los propios gobernados. Es por ello que fue necesario separar el poder para que distintos poderes realicen diversas funciones diferentes, para lo cual es necesario que el gobierno se encuentre regido por una cierta normatividad, evitando que se gobierne sin leyes fijas o que una persona concentre en su persona todo el poder. Para evitarlo los poderes se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el abuso o exceso de poder o incluso que se caiga en un gobierno tiránico.

Gracias a esto “puede decirse que el Estado de Derecho se basa en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres, y que la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan; aunque es notorio que la terminología *Rechtstaaty* la construcción germánica de este concepto expandido por Italia y España y luego por muchos otros países y con similitudes sea muy posterior y provenga del siglo XIX⁵⁷.

El problema en sí no solamente es alcanzar un equilibrio entre los poderes, sino que exista una buena regulación y delimitación de funciones asegurando un adecuado balance de los contrapesos y de las limitaciones constitucionalmente dispuestas, pero a su vez un ejercicio responsable de estas facultades que deben tener como objetivo la satisfacción de los derechos del pueblo, cuestión nada sencilla y que muchas veces es difícil de cumplir.

Para un Jefe de Gobierno que es el líder de una administración deberá siempre regirse bajo los principios de la ley, aunque esto en la práctica en muchos países de América Latina no siempre se lleva en forma, consecuencia de una etapa donde el poder se encontraba en manos de unos cuantos dejando de lado los parlamentos y al

⁵⁷García Roca, Javier, *Del Principio De La División De Poderes*, Op Cit p. 4.

poder judicial para después ponerlos a su disposición, esto trajo como consecuencia un abuso del poder que limitaba los derechos civiles mayoría no siempre es suficientemente importante resolver adecuadamente con verdadero respeto a las normas constitucionales- cuál es la sede y el acto jurídico que debe dar forma a las decisiones políticas de su grupo.

A menudo, no es sencillo elegir, ante un concreto problema que requiere de una intervención normativa, que debe ser objeto de regulación por un reglamento o un decreto-ley dictados por el Gobierno, o, al contrario, por una ley parlamentaria de Comisión o tramitada por el procedimiento de urgencia.

El respeto a la división de poderes, sin embargo, requiere de una voluntad política que respete a la Constitución. Al respetar y acatar lo dictado por la carta magna además de las fuentes del Derecho que se interpretan y manejan, se obtendrá un ejercicio efectivo de las actividades de los mismos.

Es por ello que también es necesario que los operadores políticos, que en muchos casos tratan de evitar cerrarse netamente en el aspecto jurídico en categorías y formas precisas y rígidas. Busquen adquirir una conciencia jurídica que les permita apegarse al Estado de Derecho con el fin de evitar desvíos en el cumplimiento de la misma.

Al volverse el Estado una estructura compleja necesariamente se buscó la manera en como diversificar sus funciones para que pudieran ser manejadas de forma que obtuvieran resultados satisfactorios en sus actividades, para lo cual la separación de poderes fue uno de los mecanismos para darle viabilidad a las funciones del estado. De ahí la que surge la importancia de regular estas funciones mediante la reglamentación, las cuales son impulsadas por los políticos que de acuerdo a su criterio plasman dentro de la constitución la manera en que se regirán los poderes, por lo que es importante como se menciona que los operadores políticos retomen conciencia sobre esta actividad para evitar con ello que se utilice con fines de intereses de grupo, pero además que sea adecuada para las necesidades que se enfrentan por parte del estado.

Frente a la mayoría se sitúan las minorías políticas que forman la oposición o se encuentra gobernando, frente a esto se ha hecho cada vez más presente el uso de los derechos democráticos, entre los cuales destacan los derechos a la participación política por parte de los ciudadanos.

Esta participación se hace presente cuando los ciudadanos se acercan a las instancias de gobierno, para exigir una solución a un conflicto o la propuesta por impulsar una reforma que les es necesaria. Esto conlleva a que el Estado necesariamente se organice para dar respuesta a estas demandas sociales, mediante diversas instancias específicas que se encuentran en determinada área del gobierno, el cual como se ha mencionado se encuentra dividido en tres poderes.

Al mismo tiempo, fue necesaria la extensión de los derechos democráticos, entre los se encuentra el del sufragio libre en los Estados democráticos que han modificado de forma importante la realidad social gracias a las instituciones sobre la que operaba el modelo liberal de división de poderes. Esto es algo tan evidente que no necesita comentario. El principio democrático ha dado una legitimidad a los poderes del Estado, permitiendo hacer participe al pueblo en ciertas cuestiones que le son inherentes dejando de forma clara donde se asienta en la soberanía popular.

“Es esencial una «división de poderes en el tiempo», basada en la alternancia tras la concurrencia electoral, y en la inevitable limitación temporal de los mandatos representativos. El sistema electoral y las normas sobre inelegibilidades deben proveer a estos fines. Por obvio que pueda parecer, frecuentemente se olvida que sin alternancia no existe realmente democracia. Todo lo cual obliga inevitablemente a pensar en términos de renovación de las elites, de circulación de los cargos públicos representativos”⁵⁸.

Por otro lado, es de observar que los Partidos Políticos también juega un papel importante en la organización del gobierno, de los poderes, en sí del Estado, donde podemos observar que su importancia radica dentro del esquema de la representación popular como mecanismos de acceso del pueblo a los puestos de elección popular que básicamente se encuentran en el poder ejecutivo y el legislativo.

⁵⁸ *Ibíd.* p 29

Más no en el judicial debido a la especialización que se necesita del mismo, que sin embargo y analizando los otros poderes de igual forma es necesario que los funcionarios que integrarán dichos órganos también debieran de poseer un conocimiento básico sobre lo que es y la forma en que se hace el trabajo que desempeñaran. Esto con el objetivo de elevar el nivel de funcionalidad de los poderes al momento de su accionar.

En el año 2000 se dio una transformación dentro de este régimen, con el triunfo de un candidato de oposición en las elecciones presidenciales de ese mismo año, con lo que se cambiaría el esquema y la forma del ejercicio del poder, pasando de la lucha interna del partido a una lucha de partidos que durante la década de los noventas fue creándose el escenario que daría lugar a este cambio.

Esto condujo a que el poder que se había concentrado en un grupo elite pero más en concreto en el poder ejecutivo a cargo del presidente de la república, cambiaría de forma importante al existir un congreso sin mayoría del partido en el gobierno y un poder judicial que en 1995 sufriría reformas a su leyes que lo sustenta para otorgarle una mayor separación y autonomía de los otros dos poderes. Por lo que este esquema teóricamente esta equilibrado, pero existe un problema que impide su buen ejercicio, y este consiste en la falta de coordinación y colaboración entre los poderes en especial entre el ejecutivo y el legislativo, consecuencia de la misma lucha entre partidos y una política de bajo nivel que no logra acuerdos en común a consecuencia de los intereses de grupo.

Sin mencionar la falta de operadores políticos por parte del poder ejecutivo que realicen las negociaciones de forma adecuada con la oposición en el congreso, a parte de que el propio ejecutivo en algunos temas no busca la negociación sino trata de imponer su decisión mediante el uso de los medios de comunicación masiva, para convencer a la población de que su postura es la adecuada. Pero también en ciertos momentos la oposición se ha cerrado en algunos temas por ser de carácter que afectan el sentir social buscando obtener un beneficio de tipo partidario electoral.

Conflictos de este tipo impiden que los poderes puedan desempeñarse de forma adecuada, ya que en lugar de realizar un trabajo coordinado, emplean el tiempo y esfuerzo en confrontaciones entre poderes. Bajo este contexto el poder judicial

ha pasado a regular los conflictos entre legislativo y ejecutivo, originando que se libren batallas legales, con lo que se pierde tiempo en la resolución de problemas que atañen a la sociedad. Empero también el poder judicial sufre de estas confrontaciones entre ejecutivo y legislativo, al en estar entredicho su carácter imparcial en las decisiones que toma.

“Colocar a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculo entre ellos, sin interdependencia, sin solidaridad, es condenarlos fatalmente a la lucha; y como de estos dos poderes uno estará necesariamente peor armado que su rival, éste absorberá aquél”⁵⁹. Referencia que anticipa un trabajo de conjunto entre grupos políticos, partidos, gobierno y estudiosos de las ciencias sociales para antepover soluciones a este conflicto.

⁵⁹ García Roca, Javier ; *Del Principio De La División De Poderes*, Op. cit., Pág. 9

Capítulo II.

Gobernabilidad y Gobernanza.

En las actuales democracias un problema fundamental es la legitimidad que estas sustenten para poder ser categorías como tales y no como intentos frustrados de participaciones plurales, el régimen de partidos que durante muchos años ha estado presente en nuestra vida política una cierta participación social en su estructura, sin embargo, esta participación es todavía limitada y no ha perneado a la totalidad de la sociedad mexicana, el régimen de partido que durante muchos años gobernó llegando al límite del desgaste, modelo que funcionó hasta que este se trunco y ante la crisis la lisis que exigía a la sociedad una alternativa en la gobernanza.

Los procesos evolutivos tanto de integración e intercambio económico como de apertura comercial que en el mundo se sucedieron durante los últimos 20 años, y concretamente en los 10 recientes obligaron a nuestro país a tratar de incorporarse en este dinámico proceso, tarea en la que los sectores mayormente representativos en México tuvieron necesariamente que adecuarse e incluso transformarse por completo para tal competitividad.

Quienes no asumieron este compromiso fueron rebasados por la dinámica social, este dinamismo se vio reflejado en la forma en la que el Estado mexicano y su gobernanza veía reflejado en la sociedad sus niveles que de consenso requiere para no solo ser legal, sino de contar con la mínima legitimidad.

Se requiere lograr en una sociedad los mínimos satisfactores de bienestar social para mantener una cierta y determinada gobernabilidad, es decir, el lograr “las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos”¹ de esta manera la gobernabilidad se obliga democráticamente toda vez que la democracia implica pluralidad y participación conjunta; no mayorías sino unanimidad.

El consenso es fundamental en la gobernanza del Congreso, si entendemos como consenso: el nivel de aceptación de las reglas, normas o leyes comunes que tiene un grupo social, aclarando que no solo es la aceptación de éstas, sino también la voluntad misma

¹ Idem

de resolver sus conflictos, siempre y cuando exista una cierta atracción o unión de un grupo sobre sus propios miembros, es decir, “el consentimiento mayoritario de un grupo social”², esta primera aceptación es de tomarse en cuenta recordemos que es en el grupo social organizado donde el consenso hace su aparición para el propiocontrol del grupo; control que en primera instancia es natural y que se hace indispensable para evitar la desintegración social y junto con esto el caos.

Lo anterior nos permite plantear que una nueva forma de gobernabilidad se esta incorporando al Sistema Político Mexicano, gobernanza de tipo democrático donde los actores tanto en lo individual como en los grupos parlamentarios al interior del Congreso de la Unión permiten la búsqueda de consensos en referencia a lo económico, político social y cultural, hacia con la sociedad civil, y en el ejercicio del poder del Estado Mexicano, un equilibrio sano y necesario que marque controles reales en su ejercicio y dignifique con esto la función del poder político, de la política y de quien la ejerza.

Tarea por demás necesaria ya que en un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de diputados se afirma de manera contundente que la poca confianza que existe por parte de la ciudadanía hacia la Cámara de Diputados explicándose esto por: “Debido al desconocimiento de sus funciones, a la cobertura de los medios de comunicación y a la opinión predominante de que la Cámara de diputados no representa los intereses ciudadanos”³; en este sentido la tarea tanto de los legisladores como de quienes tenemos la posibilidad de hacer de las ciencias sociales un instrumento de investigación y conocimiento, corresponde plantear nuevas formas, métodos de conocimiento que explique este fenómeno y lo interpreten para su mejor entendimiento.

Un Estado democrático implica instituciones sólidas y participativas donde la cultura política pernee de manera clara y conciente en un nuevo institucionalismo social. Un Sistema Político como el que impera en México, tiene necesariamente que adecuar a sus instituciones que por tradición y vivencia le han sustentado; esto mismo le ha permitido vigencia y una novedosa participación en la que sociedad y las propias instituciones requieren de un nuevo

² Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Op Cit, p. 112

³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Boletín N°1*, Octubre 2002, H. Cámara de Diputados.

código que permita el tránsito mínimamente viable para su existencia; esto en un estado vigente de derecho y de gobernanza.

Es de tomar en cuenta la variedad de consideraciones en cuanto a la forma de abordar el concepto y la práctica de la gobernabilidad de los sistemas políticos, esto debido a que el tratamiento de las formas organizativas de mecanismos para su funcionamiento, de búsqueda de equilibrios de intereses, enfocan la consideración social de la legitimidad al desempeño del Gobierno, es decir, rondan en torno a componentes sustantivos para lograr un resultado del Gobierno, es decir, componentes para lograr un desempeño eficaz, eficiente y legítimo de los sistemas políticos.

La gobernabilidad se afianza cuando queda asentada en normas, reglas, valores, que definen su calidad, a partir de un estilo de ejercicio del gobierno que convierte la interacción y la cooperación de actores públicos y privados, en uno de sus puntuales claves para el ejercicio del gobierno.

Si se trata de cooperación e interacción, estamos hablando de participación; ello define un nuevo estilo de gobierno marcado por la participación de los llamados sectores públicos y privados en los procesos decisionales del gobierno y la vida política en general.

Se entiende la gobernanza como un estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre “los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”⁴.

La gobernanza otorga a la gobernabilidad una arista del matiz democrático que debe de tener, toda vez que entendemos por democracia el grado de armonía, identidad o correspondencia que existe entre los intereses del pueblo y la actividad del estado como concepto rector que rijan todos los procesos políticos, y no solo aquellos que definen el sistema de partidos y el ejercicio electoral.

El rompimiento que vemos de la gobernabilidad en las sociedades capitalistas actuales, tiene su génesis en que estas definen los

⁴ Prats y Catal, J. “Gobernabilidad y globalización”. 1999, en: Augusto Cerrillo. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad, en: *Instituciones y desarrollo*. Edición especial, N°8-9, 2001

valores, las normas de su comportamiento político no por los intereses de la coparticipación de los sectores públicos y privados en general, sino la absoluta preponderancia de aquellos sectores dentro de lo público y lo privado.

2.1 Definición y ubicación histórica.

La convocatoria para la elaboración de este análisis esta motivada por las profundas convulsiones que venían apareciendo tanto en los centros del poder imperial como en la llamada periferia, lo cual surge como colofón de sucesos políticos, económicos y militares.

Hacia finales de la década de los setenta, las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época y el nacimiento de otra. El 68 francés, los movimientos pacifistas en Inglaterra, las marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor, la crisis de la economía capitalista mundial a raíz de las modificaciones a los precios del petróleo, se construyeron como expresiones visibles y espectaculares de que los desequilibrios económicos internos e internacionales, junto con las contradicciones culturales del capitalismo, estaban generando cambios profundos en la manera en que las sociedades y los Estados estaban procesando el agotamiento de un patrón de desarrollo, pero que todavía no alcanzaban a definir los perfiles de otro.

“La guerra de Viet Nam, el escándalo de Watergate, la crisis económica que abatía desde los primeros años 70 a los grandes centros del poder mundial, unido a ello la crisis del estado de bienestar, la irrupción de regímenes fascistoides militaristas en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda y del bloque socialista, conducían a un severo cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales del imperialismo”⁵.

⁵ Acosta Silva, A. “Gobernabilidad y democracia”. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral, en: *Noesis* 13. 2001 p 2

De acuerdo con Easton⁶, estima que son dos de los tres elementos básicos del sistema político: Gobierno, autoridad – régimen, y reglas, el tercero sería la comunidad política; Junto con el comportamiento que puede darse en el seno del gobierno o régimen por el que se manifiesta la inestabilidad, bien de cambio o de reto.

El nivel de gobernabilidad de un sistema político señala la existencia de cuatro notas generales que caracterizan una situación de ingobernabilidad y estas son:⁷

- I. La indisciplina, manifestada “en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos”;
- II. La inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política “ para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones existentes”;
- III. La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas “para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado”, y
- IV. La ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel “para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia”

El término “Gobernabilidad” aparece en la literatura con el trilateralismo para dar cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo; la gobernabilidad nace en los predios de la práctica de éste, y además, para contribuir a fomentar y diseñar la visión neoliberal del estado y la política.

El término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición. Autores como Guillermo O’Donnell, consideró por gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y

⁶ Alcántara Saenz, Manuel. “Gobernabilidad, crisis y cambio”. *Elemento para el estado de gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 2004, p 26

⁷ Schmitter, Phillipe, *Trenes towards Corporatist Intermediation*, Londres, 1988, p 375

políticas. Así pues, implícita a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político”⁸.

Como concepto de las ciencias políticas, y traído a la luz de la comprensión materialista de la historia, existen razones que le otorgan a la gobernabilidad un valor metodológico indiscutible para su introducción en los estudios marxistas de nuestros días.

El concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de “governance” (o gobernanza - como recientemente ha propuesto y ha aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia Española respectivamente). Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a⁹: “El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”.

Podemos encontrar algunas razones que son importantes de apuntar, estas son:¹⁰

- Se acompaña de valores, componentes y dimensiones que se erigen en elementos sistematizados para comprender la praxis política contemporánea tanto en los Estados nacionales, inmersos en la profunda complejización creciente de los procesos internacionales, como en la práctica política mundial.
- Brinda vías de esclarecimiento y discernimiento de los fines sociales de las prácticas políticas nacionales e internacionales;

⁸ O’ Donnell, G., *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*, Berkeley: Insitute of International Studies, 1979. p 106

⁹ Kauffman, D., Kraay, A. y Labatón-zoido, P., *Aggregating Governance Indicators*, Policy Research Working Paper 2195, 2000

¹⁰ IEN. “La construcción de la gobernabilidad democrática: marco epistemológico, bases conceptuales con opciones de acción y marco metodológico”. *Informe Managua*, 2000, p. 20

- Permite identificar con carácter provisorio el desenvolvimiento de los procesos de crisis políticas, sus razones más profundas, el rol de los diferentes sectores y clases sociales.
- Brinda pautas en el estudio de la interrelación economía-política- ideología.

Para el PNUD¹¹, la gobernabilidad es un concepto amplio que se refiere al ‘ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses. La gobernabilidad descansa sobre tres pilares: los procesos de toma de decisiones que afectan la economía de un país, la política y la implementación de políticas.

La definición del PNUD¹², al distinguir tres tipos de gobernabilidades (gobernabilidad política, económica y administrativa) subraya los procesos de gobierno más que las estructuras institucionales del Estado. El buen Gobierno ‘aborda la asignación y administración de recursos para responder a los problemas colectivos: se caracteriza por la participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política (‘accountability’), Estado de Derecho, eficacia y equidad’. Asimismo, el buen Gobierno abarca e incluye al Estado y al mismo tiempo lo trasciende, al incluir la sociedad civil y el sector privado. Las características del Gobierno y su relación con los gobernados deben constituir el eje fundamental de todo concepto operativo de la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales; tales como se puede concebir “Una capacidad social y una relación social”¹³. Es decir, la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos -gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social-; esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, nacionales, regionales y seres humanos. De esta manera, gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. La capacidad de

¹¹ Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo, *Reconceptualizing Governance*, New York: PNUD, MDGD-BPP, Discussion Paper no. 2, 1997.

¹² Idem

¹³ Cuadernos Semestrales, “Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana”, No.2-3, en *CIDE*, México, 1978; Declaración de Viña del Mar, Santiago de Chile, Declaración final de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado o de Gobierno, 1996.

governabilidad puede ser optimizada al generar sinergia positivas entre entidades involucradas en las relaciones de gobernabilidad.

Entendemos a la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De esta forma, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades para autoreforzarse.

Es por ello que, “Las relaciones de gobernabilidad que permiten a un sociedad nacional trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior del poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial del estado, así como también las que se dan entre estos”¹⁴. Este tratamiento conceptual aborda un grupo de componentes sobre los cuales resulta imprescindible llamar la atención, debido a que la conclusión de carácter social y relacional de la gobernabilidad no la podemos concebir como una categoría absoluta, extrapolable, debido a que contiene un marcado condicionamiento histórico- concreto.

Existe una propuesta conceptual en la cual diversos autores¹⁵ parten del presupuesto teórico de que la división de poderes y la concepción de los contrapesos y balances siguen marcando la esencia de la gobernabilidad, pero también encontramos otro tipo de enfoques en los que predomina el componente operativo del concepto de gobernabilidad expresado de la siguiente manera “la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado”¹⁶.

También por gobernabilidad se entiende “la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones”¹⁷. En un concepto más amplio, la gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica se pueblo.

¹⁴ IEN, “La construcción de la gobernabilidad democrática: marco epistemológico, bases conceptuales con opciones de acción y marco metodológico”, Op Cit p 6-8

¹⁵ Idem p 24

¹⁶ Prats y Catal, J. “Gobernabilidad y globalización”. Op Cit. N° 8-9

¹⁷ Acosta Silva, Adrán. “Gobernabilidad y democracia”. Op Cit p. 5

Ante la extrapolación del término inglés *governance* y su introducción en la literatura politológica identificándose en español como Gobernanza. Se considera un concepto incorporado en los años 90 a los estudios y prácticas de la gobernabilidad, fundamentalmente como componente cardinal en los estudios sobre desarrollo.

Para clarificar el término de Gobernanza, se debe destacar el rol de las instituciones políticas, destacar el concepto de estado de derecho como aspiración, y la gestión de los asuntos públicos como esfera de actividad legislativa gubernamental básica en la gobernabilidad. También debemos subrayar los principios de transparencia, participación y responsabilidad como principios comunes en los que la Gobernanza debe de asentarse.

Encontramos otras definiciones acerca de Gobernanza como “el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan como los poderes son ejercidos”¹⁸, es así que desde una generalidad del concepto podemos apreciar a la gobernanza como una institución, entendiéndola como el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de determinada política pública, en donde se definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva.

No existe tampoco una sola definición de Governanza, este es un concepto agregado en los años 90 ligado a la teoría y práctica de la gobernabilidad.

El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza en todos los ámbitos del actuar administrativo en que la complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hace que los modos de gobernanza tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces ni eficientes ni efectivos ni legítimos, no deja de plantear considerables problemas.

El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se

¹⁸ Mayntz, R. “Nuevos desafío ligado a la teoría y práctica de la gobernabilidad” de las Teoría de governance. *Instituciones y desarrollo*, vol. 7, 2000.

encuentren simétricamente representados en el asunto público de que se trate

Según los autores del *Informe sobre gobernabilidad* existían cuatro aspectos por los cuales ocurría una crisis de la democracia y estos eran:¹⁹

- *Erosión de la autoridad.* De hecho la expresión de S. Huntington es la siguiente: “La vitalidad de la democracia en los años setenta, manifestada por el aumento de participación política, generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años setenta, derivados de la disminución de la confianza del público en la autoridad del gobierno”. Sin embargo, es importante visualizar que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la parte medular de la ingobernabilidad.
- El segundo argumento del informe se refiere a *la sobrecarga del gobierno*, en el sentido de que la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provocan un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas.
- En tercer término, el Informe se refiere a *la intensificación de la competencia política*, con el consiguiente exceso de democracia y la desagregación de intereses.
- Por último, el cuarto aspecto señalado en el Informe para la Comisión Tripartita se centró en *el incremento de provincialismo nacionalista en la política exterior*, desde las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores.

En el Informe sobre gobernabilidad concluyeron que después de un periodo relativamente exitoso de consolidación democrática y

¹⁹ Crozier Michell, Huntington Samuel y Wakanuti Joji. “La gobernabilidad de la democracia”. *Informe del Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral*. Cuadernos semestrales. Perspectiva latinoamericana N°2-3, 1982, pp 37-48

desarrollo económico, las sociedades occidentales postindustriales enfrentaban problemas que impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos. Dichos problemas eran, en síntesis:²⁰

Esto hace que la preocupación de entonces por la gobernabilidad de los países ricos era producto de la crisis del Estado de bienestar. La gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental –autoridades políticas y burocráticas– para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional.

Huntington relaciona, para el caso Estadounidense, la crisis de la gobernabilidad con el grado de participación. Para él, esas relaciones llevan a una suerte de círculo vicioso en donde,

- El incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización de la sociedad;
- El aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; y
- Esta sensación conduce a su vez a una baja participación.

Dentro de este contexto “en la idea político-liberal de cambio, éste viene asociado con el de *crisis* y ambos se condensarían en el concepto de gobernabilidad como *una reflexión teórica sobre el futuro del Estado*. Es decir, a fin de cuentas, una preocupación por cómo gobernar con un mínimo de legitimidad posible que no ponga en riesgo los intereses económico-políticos de las élites.”²¹

Es así que, podemos percibir dentro de esta reflexión teórica que en las crisis de gobernabilidad se tienen presente tanto los actores políticos, económicos y sociales que se encuentran inmersos en el Estado, con el fin de conducir la buena gobernabilidad de éste para con ello tener construcción de escenarios apegados a la realidad en que se encuentre el Estado.

²⁰ Idem

²¹ Rodas Morales, Hugo, “Crítica a la Gobernabilidad: Reforma social del Estado en América Latina” en: *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México*, Vol. 35. núm. 138, julio-septiembre 2004. p 197

El investigador Hugo Rodas menciona que para tratar de salvaguardar la gobernabilidad del sistema político y con ello su estabilidad política, “La gobernabilidad, en éstos términos, llega a reducir la propia teoría política – de la que surge- a una instrumentalización paraestatal de la misma y, por tanto, a una división internacional de la teoría democrática de acuerdo con la historia de los Estados en crisis: en los países más desarrollados correspondería una reflexión conceptual sobre el Estado, mientras en los menos desarrollados sería una variable de los indicadores socioeconómicos críticos.”²²

Es importante que se efectúen reformas en los ámbitos de competencia del Estado, para que se tenga una congruencia, ya que en la reforma liberal del Estado, se efectuó una reforma a la sociedad sin realizar la del Estado, lo cual “significó un margen de ajuste del canon estatal en la democracia viable, impulsada por Estados Unidos desde los setenta. Particularizando en función de la especificidad nacional de cada país, validada por la unidad política moderna del Estado-nación. Además a los grados de modernidad de cada país habría que agregarse, para complejización del sistema, los cambios del capitalismo mundial acaecido en las últimas dos décadas, que relativizaron el papel del Estado en la reforma de la sociedad, deteriorando su capacidad regulatoria.”²³

Cuando no se lleva a cabo reformas sociales y si de Estado, las mismas sociedades modernas van exigiendo un cambio con vías democráticas, esto se puede percibir como día a día se manifiestan por ello; sin embargo, cuando no se efectúa la reforma en el Estado la reforma que se llega a dar en la sociedad se lleva a cabo de una manera que no va acorde con las exigencias que ésta misma demanda.

Para el Instituto Internacional de Gobernabilidad, existen tres factores para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad:²⁴

1. Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas;
2. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, y

²² Ídem.

²³ *Ibíd.* p. 200

²⁴ Merino Huerta M. Coord., *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- CONACYT, 1992. pág 47.

3. Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.

Pero también nos dejan claro que el nivel de gobernabilidad depende esencialmente de dos factores íntimamente relacionados:

- a) La calidad del sistema institucional existente, es decir, las reglas del juego o sistema de incentivos y restricciones, es decir, de la justicia y eficacia implícitas en el mismo, y
- b) Las capacidades de gobernación de los actores sociales.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno.

No hay un modelo único de gobernanza: las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación, aprendizaje por prueba y error.

La gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores.

Sin embargo, la estructura multinivel de la gobernanza no sólo nos determina qué tipo de actores interviene, sino también cuál es el nivel que actúa como variable dependiente de referencia. Esta estructura multinivel, que identifica analíticamente Ostrom²⁵ es clave, pues, para el juego de retroalimentación de refuerzo que implica la gobernabilidad y ayuda a distinguir el impacto sobre la

²⁵ Ostrom, E., Gardner, R. y Walker, J., *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, Michigan, The University Michigan Press, 1994 p 47

governabilidad de la gobernanza y viceversa, en tanto es la gobernanza la que determina la capacidad del gobierno transformar necesidades en políticas y, así, de establecer patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes).

La idea de gobernabilidad vinculada a democracia refiere; a la definición básica “demos, pueblo y “kratos” como poder en relación a poder del pueblo que ejerce para gobernar; Para Roberto Munizaga²⁶, la noción de democracia se puede entender en tres ordenes el lingüístico, el lógico y el de lo real, es decir no es lo mismo la palabra democracia, la idea de democracia y la democracia como una cosa.

El concepto y su significado son de origen griego se remota al siglo V antes de Cristo, en el que el discurso de Pericles a los atenienses tal y como lo recoge Tucídides, en la Historia de la Guerra del Peloponeso²⁷ es una buena descripción de los inicios del concepto: “Nuestra constitución política no tiene nada que envidiar a las leyes que rigen a nuestros vecinos; lejos de imitar a los otros, nosotros damos el ejemplo a seguir. A partir de que nuestro Estado es administrado en función del interés de la masa y no de una minoría, nuestro régimen ha tomado el nombre de democracia... Los hombres se pueden dedicar, simultáneamente, a sus asuntos privados y a los asuntos del Estado”²⁸.

Pero la democracia tiene también una tradición ligada a filosofía de Platón en la República y Aristóteles en la política, que la identifican como una forma de gobierno.

En la introducción a la *Democracia en América*, Tocqueville²⁹ reconoce que es necesaria una nueva ciencia política para explicar el mundo que se está gestando. Así, trasciende la teoría política clásica al definir la democracia, en lo que se refiere al estado social y tipo de gobierno que lo ve como un fenómeno compuesto.

²⁶ Munizaga, Roberto; *Principios de educación*, Universitaria Santiago de Chile, 4° edición, 1978.

²⁷ Guevara Niebla, Gilberto “Democracia y educación”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, N° 16, México, IFE, 2000.

²⁸ Idem

²⁹ Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Op Cit. p 115

Distingue en la democracia una triple dimensión: social, política e ideología, si bien hay algo importante que recordar, Tocqueville además de ser politólogo es un historiador también. Se dice que la obra de la democracia está sobre todo en lo que respecta a la filosofía política y la sociología.

En su estudio sobre América, Tocqueville había puesto de relieve cómo una democracia estable era precisamente la mayor garantía contra las revoluciones violentas y la mejor solución para que las gentes de diversas clases y grupos pudieran resolver sus conflictos al nivel estrictamente político, y no mediante la guerra civil y la dictadura de una clase sobre las demás, o de un partido sobre todo el pueblo.

La libertad, igualdad y revolución son los tres ejes que articulan el pensamiento tocquevilliano, la igualdad de condiciones es el hecho generador o idea madre que fundamentará la democracia y de la cual nacerá cualquier otra noción particular. Así sucede con la soberanía popular, principio que fundamenta todas las instituciones políticas; lo político se deduce de lo social, pero éste no lo determina porque, a la postre, las instituciones políticas dependen de elecciones humanas, por ello la libertad se afirma por encima de cualquier determinismo

Reinaba una gran igualdad entre los emigrantes que se establecieron en Nueva Inglaterra, el origen de la aristocracias no se introdujo jamás en esta parte de la unión, nunca se pudieron ejercer en ella más que influencias intelectuales, el pueblo se habituó a reverenciar ciertos nombres, como emblemas de ilustración y de virtud, la voz de algunos ciudadanos logró sobre él un poder que quizá con razón podría llamarse aristocrático si se hubiera podido transmitir invariablemente de padres a hijos.

En esa época, la sociedad entera desquició; el pueblo, en cuyo nombre se había combatido, transformado en una autoridad concibió el deseo de obrar por sí mismos. Los instintos democráticos se despertaron, al romper el yugo de la metrópoli vino el gusto por toda clase de independencia. Las influencias individuales decrecieron poco a poco y tanto las costumbres como las leyes empezaron a marchar acordes hacia el mismo fin, pero fue la ley de sucesión la que hizo dar el último paso a la igualdad.

Las leyes pertenecen al orden civil, pero deberían estar situadas a la cabeza de todas las instituciones públicas ya que influyen de un modo increíble en el estado social de los pueblos del que las leyes políticas no son sino expresión política. Dichas leyes actúan sobre la sociedad, además de una manera segura y uniforme, algo así como si se apoderara de las generaciones antes de su nacimiento, el hombre está armado de un poder casi divino sobre el porvenir de sus semejantes. El legislador regula de una vez la sucesión de los ciudadanos, y ya puede descansar durante siglos; puesta en marcha su obra, puede ya reiterar la máquina actúa por sus propias fuerzas y dirige como por sí misma una meta indicada previamente

Cuando un pueblo empieza a retocar el censo electoral, puede preverse que en un plazo más o menos largo llegará a hacerlo desaparecer por completo. Ésta es una de las reglas más invariables que rigen a las sociedades, a medida que se ensanchan los límites de los derechos electorales, se siente la necesidad de ampliarlos aún más, ya que a cada nueva concesión aumenta las fuerzas de la democracia y sus exigencias crecen con el nuevo poder. La ambición de aquellos a quienes se deja fuera del censo se excita en proporción a los que se encuentran dentro y la excepción acaba haciéndose regla, las concesiones se suceden sin interrupción y ya no se detienen hasta llegar al sufragio universal.

Lincoln dijo acerca de la democracia “Es gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”³⁰. En Latinoamérica a mediados del siglo XIX, para Domingo Faustino Sarmiento³¹ la democracia pasaba por “Educar al Soberano”, su idea de democracia se basada en una instrucción en función de la toma de decisiones informada por parte de todo el pueblo, educar al soberano implicaba entregarle herramientas a las personas para la participación.

Hegel³² plantea que la “libertad plena, es decir el estado como realización del espíritu, se logra en el Estado-Nación”, entendido este como espacio en el cual se desarrollan en igualdad de condiciones los deberes y derechos de los individuos, logrados así la eticidad. La democracia vista como una filosofía de vida, es un modo de pensar y de actuar que es basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

³⁰ Lincoln Abraham, *Discursos de Gettyburg en 1864*

³¹ Munizaga, Roberto; *Principios de Educación*, Op Cit. p 45

³² Hegel, Georg, W. F., *Fenomenología del Espíritu*, Buenos Aire, FCE, 1992. p 22

La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado. “El concepto democracia no se refiere a una ideología específica diferenciable de otras, sino a formas y mecanismos reguladores del ejercicio del poder político”³³.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 nos señala como es nuestra forma de gobierno, señalando lo siguiente “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”³⁴.

También referente al concepto de democracia encontramos lo que Rosseau nos dice “que no hay gobierno que esté tan sujeto las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse”³⁵.

J.J. Rousseau consideraba que la democracia pura consistía en que el pueblo ejerciera directamente las funciones del Estado, esta forma de ejercicio del poder sería, según él, una democracia directa y en caso de no cumplirse, entonces resultaba incompatibles los conceptos de poder y soberanía, ya que el pueblo para ser soberano tenía que ejercer directamente el poder, pudiéndose alcanzar así el máximo grado de perfección política.

Pero un Gobierno con esas características es imposible debido a que un gran número de ciudadanos no podría reunirse y hacer leyes o administrar justicia, por lo tanto es necesario que el pueblo elija a personas que lo representen y que interpretando la voluntad general tome decisiones por todos los representados. A esta forma de participación del pueblo en las cuestiones políticas se le conoce como democracia representativa.

³³ Pereyra, Carlos. “Sobre la Democracia”, *Revista Nexos* 57, septiembre de 1982.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op Cit

³⁵ Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, México, Ercilla, 1988. p 102

Los elementos de agenda para la consolidación de la gobernabilidad democrática, según Ojeda Paullada pueden ser cuatro.³⁶

- 1) La gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.
- 2) La gobernabilidad, entendida como el grado de sustentación social que alcanza las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.
- 3) La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.
- 4) La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.

2.2 Gobernabilidad en México.

La relación entre gobernabilidad y procesos políticos tiene un importante vínculo con los programas de reforma económica e institucional que transformaron y que caracterizan actualmente las economías de mercado en la región. Este vínculo sin embargo no ha sido explicitado suficientemente como eje dominante en los procesos políticos y el papel que ha jugado además como contexto internacional condicionante.

Es normal que la atención sobre los procesos políticos, se concentre en aspectos más específico de las realidades nacionales tales como el desempeño del gobierno, su impacto social, los reacomodos políticos y los conflictos que se producen. Pero se debe subrayar que pese a los particularismos nacionales, estos no

³⁶ Ojeda Paullada, Pedro, *Democracia y Gobernabilidad*, México, FCE, p 248-249

invalidan una tendencia general dominante que condiciona los procesos políticos en la región.

La búsqueda de modos de gobernabilidad se ha desarrollado no sólo condicionada por las situaciones nacionales y de sus respectivos regímenes políticos, vinculada a los procesos de democratización. Es cada vez más evidente que lo anterior se ha encontrado enmarcado o en dependencia, de la configuración del mercado introducida por las reformas y de su relación con la democracia.

En una concepción de democracia liberal, la sociedad civil es la que conduce el proceso, pero no es una sociedad civil fuera del estado. Este juego democrático al pasar del tiempo se ha convertido en una trampa en la cual ha caído la mayoría de los estados-nación pero que reviste el peligro de que sea la misma sociedad civil que haga conciencia de la imposibilidad del cambio por la vía institucional y se arriesgue en una batalla contra el estado y la política.

Si bien hemos señalado que la democracia hay que ubicarla como un elemento fundamental para la gobernabilidad y junto con este se desglosa otro factor que es importante para las sociedades modernas que es la confianza.

Gobernabilidad y democracia son dos temas interrelacionados al implicar la acción conjunta del gobierno y la sociedad y, víctimas de sus propios e irreversibles procesos entrópicos, consistiéndolas en entidades difíciles de gobernar.

Ahora bien, para nuestro sistema político mexicano, los términos de gobernabilidad y legitimidad se encuentran cerca de la gobernabilidad democrática con un consolidado y fuerte Estado de Derecho; esto es, la gobernabilidad democrática implica el control del Poder Ejecutivo por el Legislativo y de este último por los ciudadanos, la alternancia, la realización periódica de elecciones y otras formas de participación, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales y, de manera especial, la conciencia colectiva en la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, es decir, las condiciones materiales de igualdad y equidad así como la adecuación entre medios y fines de la autoridad del Estado.

Fisonomía indiscutible y definitiva de la gobernabilidad son dos situaciones que podemos concebir en México:

- I. En la normalidad democrática,
- II. En las situaciones de transición política.

En éste último, los principales problemas localizables se encuentran en lo relativo a la gobernabilidad, específicamente en los déficits democráticos generados por el régimen de partido dominante de Estado; Un régimen cuya configuración nacional ha repercutido sobre la diversidad regional socio-espacial del país y se ha servido de ella.

Por que hay que tener presente que hablar de gobernabilidad, es referirse de la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

La actual coyuntura de gobernabilidad democrática se presenta, entonces, en contextos regionales que crean una muy diversa transición política, la cual está signada por conflictos de gobernabilidad localizados, cuya máxima expresión es –por citar un ejemplo- la guerra de Chiapas, y por las disputas en torno a la alternancia en los gobiernos locales, incluyendo aquí las dificultades para gobernar bajo las nuevas condiciones democráticas desatadas por la propia alternancia.

Dicho de otra manera, el contexto de la transición política está encuadrado por las modalidades que toma lo que es bien conocido como el inicio del fin del partido dominante; algunos sucesos que así lo evidencian encontramos: a acotación del presidencialismo por el Poder Legislativo como una Cámara de Diputados con mayoría opositora al PRI; surgiendo de una legalidad tendiente a establecer condiciones de equidad en los procesos electorales; alternancia opositora en el DF y en diversos gobiernos estatales, en la mayoría de los municipios de las capitales estatales y en regiones o localidades donde la iniciativa social, no necesariamente organizada en partidos, reclama espacios democráticos de gobierno.

La sociedad es un actor importante dentro de la democracia, debido que es éste quien da legitimación al gobierno y al Estado, nos encontramos en un constante cambio en el que “el paradójico papel de una democracia que ya no puede ser redistributiva en el marco de un Estado que ya no puede ser regulador. La democracia participativa en el contexto de una articulación estatal está determinada por el desarrollo social y no por la estadística partidaria de cuotas de poder”.³⁷

La reforma político electoral federal y, en menor medida, algunas reformas políticas locales que se han planteado el fortalecimiento de la autonomía municipal, han evadido el tema de los partidos estatales y municipales en México. “La tradición centralista de la federación mexicana ha argumentado frecuentemente, la relativa “inmadurez” de los sistemas políticos locales para afrontar con éxito el supuesto proyecto nacional que se fundamenta en la unidad de todos los ciudadanos”³⁸.

Otras reservas mostradas por la Federación respecto a los partidos locales se refieren a la posibilidad de que los particularismos étnicos u otras tendencias calificadas de premodernas, cuestionen las directrices trazadas por el Estado central y propicien el separatismo regional en un estado respecto a otro e inclusive puedan provocar el desprendimiento de regiones y localidades del país.

“De manera que para gobernar y no sólo dominar, falta no sólo atender las demandas sociales sin reformar socialmente las relaciones sociedad-Estado para que, en vez de gobernabilidad, se piense en una meta-gobierno mediante alternativas a la institucionalidad democrática contra el discurso particularista del dogmatismo democrático-institucional.”³⁹

Hay experiencias locales de gobernabilidad democrática en las que los partidos no son el actor protagónico, aunque estos se constituyen, en condición imprescindible para lograrla, con algunas excepciones notables en los municipios zapatistas o en algunas regiones étnicas del país donde los usos y costumbres para elegir autoridades locales no dependen de los partidos. Las alternativas

³⁷ Rodas Morales, Hugo, “Crítica a la Gobernabilidad: Reforma social del Estado en América Latina” Op. cit., p202

³⁸ Alcántara, Manuel. “De la gobernabilidad”, en: *América Latina Hoy* Salamanca, España, Revista de ciencias sociales, N° 8, junio, 1994,

³⁹ Rodas Morales, Hugo, “Crítica a la Gobernabilidad: Reforma social del Estado en América Latina” Op. cit., p206

de gobernabilidad democrática dependen del origen del nuevo gobierno.

Una posibilidad es que este proceda de una situación de ingobernabilidad, teniendo como característica la indisciplina ciudadana que busque influir en las decisiones políticas por métodos violentos o ilegales, por la inestabilidad causada por los fracasos de las elites para reproducir la coalición hegemónica, por la ineficacia de la burocracia para coordinar las políticas públicas, o por la ilegalidad de los poseedores del poder corporativo para –de alguna manera- evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.

Sostengo que en México, Las experiencias de gobernabilidad novedosas enfatizan formas propias de obediencia y legitimidad ciudadana, buscarán producir mínimas condiciones de estabilidad y certidumbre en sus acciones y, dependiendo de la situación particular, buscarán espacios de coexistencia con las elites mediante un cuadro de alianzas favorable, o entrarán al campo de la confrontación con la coalición que pretende conservar el poder local.

La gobernabilidad hace referencia a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde esta perspectiva, un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones, que deberán resolver los existentes entre diseños alternativos.

Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad vendrá asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y; será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

Existe una alternativa de gobierno local⁴⁰, proviene de un conflicto de gobernabilidad que no llega a constituirse en crisis del sistema político, los énfasis se podrán en las críticas hacia la incapacidad de los gobernantes para conducir las políticas públicas en un marco de legitimidad y en la inoperancia del régimen federalista y

⁴⁰ Idem

presidencialista; Así, las experiencias de gobierno buscarán el apego a la legalidad, a la búsqueda de aceptación pública y de respaldo social organizado bajo condiciones diferentes al corporativismo, y se inventarán metodologías que pretendan una eficiencia y eficacia tales, que los temas del desarrollo y ola de democracia se potencien mutuamente, mediante políticas públicas consensuadas y donde la siempre difícil relación entre Estado y sociedad pueda mantenerse estable.

De igual manera debe existir una buena relación entre los partidos políticos y la sociedad, ya que la gobernabilidad también podemos verla como un fenómeno pluridimensional, sin embargo, por la complejidad que conlleva cada uno de ellos es en ocasiones difícil de distinguir cuando existe un problema, pero básicamente podemos señalar cuatro.

Una de ellos es el dilema entre legitimidad y eficacia; una tensión que plantea la necesidad de evolucionar hacia una cultura política y participativa, así como una visión de largo plazo en las propuestas partidarias. Los partidos tienen, la posibilidad de evolucionar hacia formas de cultura participativa y de fomentar la pluralidad que les permita superar algunos de los problemas originales de su respectiva formación, a través de los tres instrumentos que propician formas directas de participación ciudadana: el Plebiscito, la Iniciativa Popular y el Referéndum.

La visión cortoplacista partidaria, hace que las sociedades locales pierdan la credibilidad en la capacidad de proyecto de los partidos, en la medida que los éxitos coyunturales que estos puedan mostrar no estén sustentados en tendencias políticas de Estado, que sitúen los fenómenos locales en la dimensión nacional y global.

Otra, es una identificación realista de las presiones y demandas del entorno gubernamental, lo cual supone una distribución de las responsabilidades. Así como una visión Pragmática de los temas de la gobernabilidad, lo explica por una mera sobre-demanda que lleva a la frustración ciudadana por falta de cumplimiento de las demandas explicitadas, una visión realista y, a la vez responsable, plantea que a través del reconocimiento de los responsables de los conflictos o carencias que suscitan presiones sociales, se pueden jerarquizar las acciones a tomar y de esa manera se puede distribuir entre el gobierno, sus diferentes ordenes y poderes, y la sociedad.

La condición es que la relación partidos-sociedad se funde en metodologías participativas, que sean capaces de involucrar a los actores concernidos en la solución de los problemas que estén a su alcance, y que lleven a los ciudadanos a saber exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Una de las condicionantes de la gobernabilidad es la manera en que se dé la reestructuración corporativa de la sociedad y la capacidad de los actores incluidos los partidos políticos, para concretizar un pacto social incluyente y participativo que supere el corporativismo.

De igual manera es fundamental el papel de la burócracia, su grado de compromiso en la elaboración de políticas, el marco de las instituciones así creadas y el papel de los partidos, dada su influencia en el proyecto de gobernabilidad. Offe Claus⁴¹, plantea la capacidad y el deseo de los grupos para establecer determinados arreglos institucionales.

Ellos implican aceptar compromisos institucionales democráticos que confieran mayor peso relativo a los grupos de masas políticamente relevantes por encima de grupos elitistas, pero que permitan la representación política efectiva de todos ellos, en un diseño institucional favorable de los arreglos institucionales.

Conlleva también, una auténtica representación ciudadana a través de los políticos elegidos, y la creación de una mayoría que funcione basada sobre criterios partidistas. El fortalecimiento de la sociedad civil y su evolución hacia una cultura política de la pluralidad, pero también hacia valores propios de la injusticia social, coronaría una nueva relación entre partidos y sociedades modernas.

Un último aspecto que podemos distinguir es la vinculación de la gobernabilidad con los temas de desarrollo y muy particularmente con la expansión y el cambio tecnológico, ya que estos tienen repercusiones demográficas, ecológicas y sociales, las cuales han sido subestimadas en torno a la gobernabilidad democrática y el papel de los gobiernos. Se trata de uno de los puntos que son estratégicos en la transición política de nuestro país y que por ahora cuenta con la creación de regiones para la planeación pública.

⁴¹ Offe, Claus. "Ingovernabilidad". Sobre el renacimiento de teorías conservadoras sobre la crisis. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, 1988, p 27-53.

Existen tres escenarios que Kooiman⁴² sitúa para fortalecer la gobernabilidad: los organismos de gobiernos encargados de manejar la economía y al sector público; el conjunto de organismos del Estado que vincula economía y política y la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, al mercado y esencialmente, a sectores empobrecidos sin representación. Se requiere en suma, que los partidos puedan construir estas relaciones horizontales democráticas con las sociedades y de esa manera influir en la dirección que tomen los tres escenarios antes citados.

La gobernabilidad se refiere no sólo a la capacidad de formulación sino también de implementación y, por tanto, de aplicación efectiva de políticas públicas, la gobernabilidad también tiene una vertiente positiva como gobernabilidad para transformar demandas en acciones de gobierno concretas.

La gobernabilidad se preocupa de la transformación mediante las instituciones políticas de las preferencias ciudadanas en gobiernos más o menos respaldados por bancadas parlamentarias que formulen las políticas que den respuesta a dichas preferencias.

Los modelos analíticos positivos se aproximan a la gobernabilidad mediante el análisis de los efectos del diseño institucional (o gobernanza) en la capacidad de un gobierno para formular e implementar políticas. Conviene destacar que, si bien la formulación se produce a nivel “constitucional”, la implementación puede llevarse a cabo en diversos subniveles según el tipo de políticas y el grado de descentralización del país.

“El grado de descentralización y el tipo de política afectaran, a su vez, a la capacidad de formular”⁴³; así, por ejemplo, en los federalismos, como las restricciones presupuestarias son mayores, existen menos posibilidades de redistribución, lo que reduce los subsidios y la distorsión en la aplicación de tarifas en los servicios públicos.

Las variables más estudiadas en la literatura que canalizan la delegación de soberanía de los ciudadanos y la formación de

⁴² Kooiman, Jan., *Gobernanza y gobernabilidad: uso de complejidad, dinámicas y diversidades. Gobernanza moderna*, Londres, 1993, p 35-48.

⁴³ Qian, y WeingasT, B. *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, 1997, 4, p. 83-92.

políticas son: el sistema electoral (incluida no sólo la transformación de votos en escaños, sino también el calendario electoral, la presentación de candidaturas y la forma de financiación), el sistema de partidos (y sus niveles asociados de fragmentación – directamente relacionados con el sistema electoral-, pero también de volatilidad y organización interna), la relación entre poderes (como el predominio de los ejecutivos o legislativos con diferentes capacidades reactivas o proactivas), la ideología (y su nivel de polarización) y las condiciones socioeconómicas (donde resulta clave la desigualdad).

La restauración del equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades requiere medidas que alinearán la distribución del poder con la distribución de la responsabilidad. Aquéllos que han adquirido nuevo poder, como son los medios de comunicación, los sindicatos, los intelectuales y los tecnócratas, deben ser inducidos a usar ese poder en una forma responsable.

Aquéllos que han tenido responsabilidad de la toma de decisiones en gabinetes, parlamentos y partidos políticos deben tener un poder proporcional a su responsabilidad. Las demandas constantemente crecientes sobre el gobierno por grupos de la sociedad y la necesidad del gobierno constantemente creciente de manejar las interrelaciones de una sociedad compleja, requieren de un incremento de los recursos materiales y de la autoridad política a disposición del gobierno.

Al adentrarnos al concepto encontramos otra idea, Bobbio⁴⁴ señala que la ingobernabilidad es un problema que afecta sólo a los regímenes democráticos, no a los autocráticos. Ello ocurre porque la democracia implica participación, concurrencia de ciudadanos en organizaciones múltiples que representa intereses variados, lo que desafía constantemente la capacidad gubernamental para dar respuesta a intereses diversos y, a menudo, contrapuestos. Los regímenes autocráticos, en constante, no requieren de participación intensa, sino que reduce al mínimo los procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. En un caso, la democracia genera problemas de gobernabilidad; en el otro, es un problema que, por lo menos en un corto plazo, puede resultar inexistente.

⁴⁴ Bobbio, Norberto, O., *Futuro de la Democracia*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p 57

Desde esta perspectiva, Bobbio señala tres grandes problemas de la gobernabilidad democrática que constituyen, a su vez, rasgos constitutivos de los regímenes democráticos que podemos aplicar al mexicano:

- 1) Desproporción entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales;
- 2) Relación entre complejidad social y conflictualidad; y
- 3) Distribución y difusión del poder en las sociedades pluralistas.

Luhmann⁴⁵, nos dice que la ingobernabilidad del sistema político es siempre un riesgo sistémico. Sin embargo, dado el alto nivel de autonomía alcanzado por este sistema en las sociedades democráticas postindustriales, las potencialidades destructoras de un conflicto político derivado de la ingobernabilidad, se disuelven en la politización misma del conflicto y en su posterior normalización. El mecanismo sistémico consiste en ubicarlo, primero, en el seno del sistema político para trasladarlos después al sistema jurídico, despolitizando los conflictos y estandarizando sus posibles soluciones.

En la investigación en ciencia política existe una estrecha relación entre gobernabilidad y la estabilidad política como:⁴⁶

- La ausencia de violencia;
- La longevidad o duración gubernamental;
- La existencia de un régimen constitucional legítimo;
- La ausencia de cambio estructural, y
- Atributo de una sociedad multifacética

La formulación de cuatro modelos predictivos de cada dimensión de la inestabilidad y que se centra en la inestabilidad de cambio de régimen, en la inestabilidad de cambio de gobierno, en la inestabilidad como consecuencia de un reto violento y en la inestabilidad como resultado de un reto pacífico. Hechos que bien podemos ejemplificar en México a partir del año 2000.

⁴⁵ Luhmann, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*, México, Universidad Iberoamericana, 1996 p 79

⁴⁶ Knight, J., *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Así, encontramos cuatro características que afectan en términos de gobernabilidad la capacidad de gobierno⁴⁷

- 1º. El grado de calidad de los burócratas que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas.
- 2º. El referente al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos.
- 3º. El entorno institucional en el proceso de gestión de políticas por parte del gobierno que puede influir en la gobernabilidad.
- 4º. Señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

Tomassini⁴⁸ hace depender la gobernabilidad de tres variables: el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la orientación y el compartimiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.

En el caso de los sistemas democráticos de los países en vía de desarrollo –como México- se da una situación teórica en que si bien “La problemática de la gobernabilidad tiene una historia muy breve”⁴⁹, existen razones sobradas para estimar que la acción de gobierno en sí misma considerada es algo trascendental que sobrepasa la actual coyuntura democratizadora.

En las democracias del Tercer Mundo se dan condiciones políticas especiales que realzan el significado de las variables políticas para entender las recurrentes crisis de gobernabilidad, es así que, pueden asumirse como tales: la calidad de liderazgo y las preferencias de éste, la ideología prevaleciente, el grado de armonía, el diseño de las instituciones políticas dominantes como el sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo,

⁴⁷ Schmitter, Phillipe, *Trenes towards Corporatist Intermediation*. Op Cit, p 375

⁴⁸ Tomassini, L., *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Monografías No.9, 1993 p 12

⁴⁹ Mayorga, Reneé, Antonio. “Bolivia’s Silent Revolution”, *Journal of Democracy*. Vol.8, No.1, enero de 1997, p.142

y el peculiar papel del Estado como responsable primordial del desarrollo socioeconómico.

La capacidad interventora del Estado la que por último acentúa la crisis de gobernabilidad bien por mayor tendencia a politizar la sociedad que la de un Estado limitado, bien por la elevada influencia que ejerce sobre la economía y sus limitados recursos que hace que se convierta en objeto de una considerable atención política.

El problema de la gobernabilidad, que en sus reencarnaciones sucesivas estuvo confiado al ámbito de la política, hoy día aparece cada vez más bajo la forma del contexto o de las condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo.

2.3 Gobernanza Legislativa.

Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza referidos.

Como señala Koimann⁵⁰, estamos asistiendo más a un cambio por re-equilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales.

El rompimiento entre gobernabilidad y gobernanza que caracteriza los ejercicios deslegitimadores de los gobiernos en los sistemas políticos actuales, pasan por el desplazamiento del ejercicio de la soberanía en la democracia contemporánea.

La Comisión Europea en la preparación de su Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001 adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socio-económico actual

⁵⁰ Koimann, J. (2003), *Governing as Governance*, en www.iigov.org. *Conferencia Internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales"*, Barcelona, 27-29 de noviembre

caracteriza los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos.

Romano Prodi al presentar al Libro Blanco al Parlamento argumentaba que “Tenemos que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiariedad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas”⁵¹. Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: “Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas”⁵².

El concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea, no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo del Poder Legislativo.

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado en cinco principios de una buena gobernanza: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el estado de derechos de los estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local; La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y subsidiaridad”⁵³.

⁵¹ Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea, *Un Libro Blanco*, Bruselas 25 julio 2001

⁵² Ídem

⁵³ Ídem

La gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, la formulación de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo.

La gobernabilidad democrática puede partir de los principios sistémicos de la democracia, como el marco conceptual e instrumental, que debía ser alcanzados para satisfacer una relación estable entre mercado y democracia y que permitiera responder a las expectativas.

Esto implica superar el concepto restringido de elecciones, libertades públicas y estabilidad política. Es necesaria una exploración de la calidad de los procesos de construcción de gobernabilidad democrática y su incidencia en los modos de administración y reproducción del orden social. Particularmente en su capacidad de articular mercado y democracia.

Desde este punto de vista existe evidencia que la ola democrática llegó hasta las costas electorales y se diluyó luego en los escollos de una democracia delegativa cada vez más hueca y alejada de las expectativas de los ciudadanos. La razón de fondo parece estar en justamente en el fracaso de construir una relación virtuosa entre democracia y mercado en el marco de las reformas.

La gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

La calidad de la gobernabilidad esta basada en el grado de desarrollo institucional de la Gobernanza que hay en una sociedad, por ello, “un sistema es gobernable cuando esta estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales instituciones dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”⁵⁴.

Desde una perspectiva teórica es entendido el concepto como “aquellos aspectos que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos que incluyen aquellos que se dan al interior del

⁵⁴ Augusto Cerrillo. “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en www.iigov.org

poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial del estado, así como también las que se dan entre estos”⁵⁵.

Sin embargo encontramos también definiciones que en términos operativos se definen las relaciones de gobernabilidad y gobernanza como “la capacidad de una sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado”⁵⁶.

El principio político de la democracia es la soberanía popular pero el núcleo del nuevo orden es la descentralización administrativa. En ella radica el ideal de libertad que consiste no ya el limitar el poder, sino en distribuirlo.

Tocqueville descubre en América que es la extensión del mismo lo que garantiza la libertad; sólo la descentralización administrativa permite la vitalidad de la existencia comunitaria, sólo la participación en los asuntos locales asegura el interés de los individuos en lo colectivo.

Él destaca varios medios para frenar la centralización administrativa y asegurar la libertad: los partidos, que en América no se basan en principios ideológicos, sino en intereses; la libertad de prensa, necesaria para que exista una verdadera opinión pública, y la libertad de asociación, que imprime transparencia a la vida política y limita la injerencia estatal.

El asociacionismo es la mediación principal entre el interés individual y el espíritu público porque arranca a los individuos de sus quehaceres particulares; disminuye el provincianismo y desarrolla la capacidad de acción colectiva. Una vida local enérgica convierte a los individuos en ciudadanos, en seres que viven la política como una empresa común en la que reconocen sus propios intereses.

Mejorar la democracia. Se ha hecho frecuente la afirmación que la democratización se ha estancado en América Latina, mucho de ello se atribuye a las imperfecciones institucionales y a la incapacidad o descomposición de la clase política. Consecuente con lo anterior se propone mejorar la institucionalidad, la cultura y formación política y

⁵⁵ Aguilera García, Luis, *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*, 2001 Versión digital.

⁵⁶ Idem

la participación ciudadana. Estos postulados insisten en aspectos normativos y de funcionamiento del sistema político intentando combinarlo con una introducción de demanda para equilibrar el funcionamiento de la relación mercado democracia.

La agenda política del futuro democrático pasa entonces por:⁵⁷

- Elevar la calidad de la democracia
- Afrontar el tema de la pobreza y la desigualdad como un factor de gran influencia en la calidad y estabilidad de la democracia
- Profundizar la cultura democrática
- Reforma institucional:
- Introducir mecanismos de resolución de los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo
- Reforzar los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales garantizando su autonomía, imparcialidad y capacidad de gestión

En un caso tan significativo como el del sistema Italiano, y tomado como elementos indicadores la frecuencia de los cambios en el Ejecutivo y la ausencia de un Ejecutivo de “pleno iure”, no se encuentra correlación alguna entre estabilidad-inestabilidad del gobierno y rendimiento del mismo.

Si bien la estabilidad no es una condición suficiente, sí es necesaria para el buen rendimiento de las instituciones que asegure la gobernabilidad del sistema. La gobernabilidad queda reducida a un ámbito de dos tipos de categorías dentro del sistema político, las de orden estrictamente formal y aquellas referidas a la política económica, por lo cual mantiene una notable presencia en la esfera de acción de gobierno.

Los resultados políticos en el escenario formal estarían referidos al funcionamiento institucional y quedarían constituidos por la estabilidad gubernamental, entendida en cuanto a la duración del gobierno y al grado de control del Ejecutivo; y por la violencia política, en cuanto incapacidad del sistema político para institucionalizar el conflicto y medida por los indicadores que

⁵⁷ Molina, José, *Democracia en América Latina: problemas y retos en la actualidad*, Venezuela, Universidad del Zulia, 2001 p 57

representan el número y el tipo de manifestaciones de protesta y de desórdenes.

Coppedge⁵⁸ enuncia seis condiciones de la gobernabilidad, centrando las dos primeras en su ámbito general y las restantes en la gobernabilidad democrática, estas se refieren a:

- a. La aceptación de compromisos institucionales democráticos, que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes por parte de aquellos otros de carácter más elitista;
- b. La aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida;
- c. La efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida y,
- d. La creación y mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas, como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Una evasión recurrente de los mecanismos institucionales a la hora de dilucidar los conflictos entre los grupos políticamente relevantes, a los que no son ajenos fuerzas externas que continuamente les influyen haciéndolo obsoletos tales mecanismos. Esto también es causa al desajuste entre las instituciones formales que no respetan el relativo poder de dichos grupos, como el congreso mexicano. Pero, asimismo, se registra cierta capacidad de reclutar a que estos grupos relevantes se comprometan con algún arreglo institucional. Todo lo cual se sintetizan en que las tradicionales manifestaciones de ingobernabilidad, no son otra cosa que un desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones.

El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.

⁵⁸ Coppedge, M. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". *En Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES-PNUD, 1996 p 13

Feldman, define la gobernabilidad como “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo” a la que se le deben considerar las siguientes dimensiones: capacidades de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exige una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; Aceptación social de esa decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzca efectos contradictorios”⁵⁹.

Tomassini⁶⁰ nos dice que la gobernabilidad tiene la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

En este inicio de siglo, muchas democracias emergentes siguen “en busca de consolidación”⁶¹, luchando por convertirse en verdaderas democracias liberales y multipartidistas. Es muy común para países que han intentado transiciones políticas quedarse con las formas pero no con la sustancia de la democracia.

Si bien “las crisis contemporáneas de gobernabilidad no suelen resultar en el fracaso o la interrupción de los regímenes democráticos”⁶², sí significan una erosión importante del marco democrático y pueden resultar en regímenes políticos híbridos, caracterizados por instituciones pseudo-democráticas y modos de gobierno autocráticos.

En particular, las relaciones ambiguas y complejas entre los procesos de democratización y las reformas económicas han producido nuevos acercamientos sobre la economía política de las reformas. Como lo indica Roberto Pérez Rocha⁶³, un proceso de

⁵⁹ Feldman, E. “La evolución de la reflexión politológica sobre democratización” *En Instituciones y Desarrollo*. Vol. 8 y 9, 2001, Edición Especial. Mayo p 113

⁶⁰ Tomassini, L., *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Op Cit p. 15

⁶¹ Boeninger, E. “Latin America’s Multiple Challenges”, en Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien, ed. “Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges”. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996, pág.26 - pág.63.

⁶² Santiso, C. “Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance: Pour une nouvelle coopération politique au développement”, ponencia presentada en la primera conferencia anual del Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), Francia, Dourdan, 29 de agosto de 2001

⁶³ Pérez Rocha, Roberto, *Un proceso de democratización ¿lleva necesariamente a la adopción de una agenda de buen gobierno?*, Barcelona, IIGOV. 1999.

democratización no lleva necesariamente a la adopción de una agenda de buen gobierno así como el buen gobierno no lleva necesariamente a la emergencia de la democracia. Si bien la democracia consolidada conlleva un mayor grado de estabilidad, al institucionalizar las reglas del juego político, la democratización es un proceso altamente volátil, inestable y vulnerable.

“El fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado”⁶⁴, para la consecución de la gobernabilidad no basta con la operación de las reglas democráticas, sino un orden de esas reglas para tener un equilibrio social, generalizado y estable.

Como algunos autores⁶⁵ sugieren partiendo de la observación de la evolución de algunos campos administrativos, la solución de problemas públicos cuya definición cambia en el tiempo, que requiere además soluciones diferentes para los diferentes contextos locales-económico-sociales, requiere nuevos modelos de gobernanza que en lugar de suponer la sustitución de la burocracia por la red combinan estos dos rasgos aparentemente inconciliables: las burocracias formales y las redes informales. Este modelo supone un nuevo modo de concebir las relaciones entre el centro formulador y responsable democrático último de las políticas y la red de actores necesarios para la implementación de las mismas.

La Ley no puede pretender realizar el diseño institucional y organizativo completo. Su función es “enmarcar el marco”: crear un espacio amplio dentro del cual los Ministros puedan facilitar la búsqueda y la evaluación de soluciones. Esto no significa que la delegación tradicional de los legislativos en la burocracia se haya ampliado. Los Ministros no están autorizados a llenar los detalles de las en nombre del legislativo. Estos detalles van a ser rellenados experimental y cambiantemente, en condiciones de transparencia y responsabilidad similares a las antes indicadas, por las unidades administrativas locales, por los ciudadanos y sus representantes y por los grupos de interés afectados por el servicio en cuestión, todos ellos crecientemente organizados en redes. Se trata de un cambio importante que expresa nuevas combinaciones entre

64 Mayorga, René, Antonio, *Bolivia's Silent Revolution*, Op Cit p 117-118

65 Charles Sabel y Rory O'Donnell, *Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems after Whitehall*, Paris, en OECD, 2001

democracia representativa y participativa, que el congreso mexicano deberá asumir.

La falta de un marco conceptual para guiar la implementación de las reformas institucionales desemboca en una agenda política compleja e imprecisa. Esta nueva agenda es sin embargo sumamente política y, a pesar de los esfuerzos de las instituciones financieras internacionales, no se pueden aislar las dimensiones económicas de las reformas de sus dimensiones políticas.

El proceso de desarrollo institucional, como lo señala Joan Prats⁶⁶ “El punto clave es el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado ni indicar con fundamento qué deba hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, están condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan o sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países”.

El debate contemporáneo sobre las reformas conlleva importantes innovaciones para nuestro entendimiento del desarrollo humano. En particular, introduce importantes elementos que hasta se habían descartado u olvidado, entre los cuales: la reforma del Estado para reforzar la ‘responsividad’ de las políticas públicas a las demandas y necesidades de los ciudadanos y para conseguir una mejor adecuación de las instituciones públicas con los cambios políticos, económicos y sociales; el fortalecimiento de las instituciones de gobernabilidad tras décadas de ajuste estructural con una excesiva obsesión fiscal; y la articulación de principios de gobierno como la participación, la responsabilidad -accountability-, la transparencia y la efectividad.

La reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad son procesos sumamente políticos que se arraigan en la rehabilitación de lo político, la reinvención de la política y la consideración de su centralidad en todo proceso de reforma. La reforma del Estado no puede ser completa sin la reforma de los modos de gobierno y la revitalización de la

⁶⁶ Prats, J. “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Reforma y Democracia. no.11*, 1998

ciudadanía activa, en otras palabras en la consolidación de la democracia.

Como observa Casaburi y Tussie, las reformas estructurales “sólo pueden ser factibles políticamente, sostenibles en el largo plazo y lograr sus resultados esperados, si se llevan adelante bajo condiciones específicas: gobiernos legítimos, regulaciones económicas adecuadas, participación activa por parte de los más afectados directamente, una administración pública capaz y honesta, y un sistema descentralizado de implantación de políticas que genere la rendición de cuentas a todos los niveles. En su conjunto, estas nuevas condiciones cada vez se empaquetan más bajo el término general de gobernabilidad”⁶⁷.

Para Rothstein⁶⁸, es posible distinguir a grandes rasgos cuatro tipos de instituciones políticas:

- a) Un primer tipo necesario para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas (como el Congreso mexicano y los Congresos locales, los Ejecutivos locales y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos);
- b) Un segundo tipo necesario para la implementación y la ejecución de dichas decisiones (entre las que no se encuentra ya el parlamento, pero sí el gobierno, los organismos reguladores autónomos y la administración u el mercado);
- c) Un tercer tipo vendría definido por aquellas instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas (donde resulta clave el poder judicial); y
- d) Aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad (instituciones de imposición de normas como, por ejemplo, puede ser la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo).

⁶⁷ Casaburi, G. Y Tussie d., *Governance and the New Lending Strategies of the Multilateral Development Banks: Some Research Questions*, Buenos Aires: Flacso, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Documento de trabajo no. 1, 1999

⁶⁸ Rothstein, D. “Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses.” *Journal of Economic Growth* Vol. 4, 1999, 4, p. 385-412.

Las reformas económicas fueron adoptadas por el poder ejecutivo en forma relativamente aislada del resto del sistema político, usando de las prerrogativas del poder ejecutivo contenidas en las constituciones presidenciales adoptadas por las democracias latinoamericanas. Este aislamiento de la política económica resultó “del uso de los decretos de emergencia y de la delegación del poder legislativo por el congreso”⁶⁹.

Por lo tanto es necesario ampliar la concepción de la gobernabilidad y de las reformas institucionales contenida en las reformas económicas de ‘segunda generación’ para integrar consideraciones acerca de la democratización del Estado y la reforma del sistema político. En otras palabras, es necesario reintegrar y rehabilitar lo político en el debate acerca de la reforma del Estado. Esto requiere en particular la ‘reinención de la política’ como vector de cambio y desarrollo humano integral y sostenible.

Como lo señala Marcelo Lasagna, “la reforma del Estado quedará hipotecada en caso de no impulsarse cambios sustantivos en la gobernabilidad democrática que tiendan a hacerlo más transparente, eficaz, inclusivo y legítimo. Cambios que deberían tender a mejorar la capacidad de gobernar en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental”⁷⁰.

Le reforma de la política es todavía más necesaria en el contexto de “Cohabitación” hecho que México ocupa, cuando el ejecutivo y el legislativo son dominados por fuerzas políticas diferentes -o en casos donde el poder ejecutivo no cuenta con mayoría parlamentaria- generando situaciones de gobernabilidad dividida o compartida.

La “Cohabitación” política representa un contexto político con implicaciones importantes en cuanto a la manera de hacer política. La incongruencia entre mayoría ejecutiva y legislativa pone de relieve muchas de las insuficiencias de los sistemas presidenciales

⁶⁹ Haggard, S., Y Kaffman R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press, 1995. p 63

⁷⁰ Lasagna, M., *La Reforma Política para el Desarrollo Institucional en América Latina*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999 en : www.iigov.org

El contexto de gobernabilidad compartida requiere el establecimiento de coaliciones gubernamentales coherentes y eficaces para llevar a cabo las reformas estructurales que deben sustentarse en un consenso socio-político amplio. Esta realización implica ampliar la agenda del ajuste estructural e integrar consideraciones acerca de la reforma del Estado, del desarrollo institucional y, de manera más fundamental, de la reforma del sistema político. La consolidación simultánea de la democracia y de las reformas económicas exige cambios substanciales no sólo en la arquitectura institucional del Estado sino también en los modos y estilos de Gobierno. Esto requiere la reinvención de la política y la reactivación de la ciudadanía.

En este contexto político que el sistema político mexicano ocupa, la gobernabilidad compartida impone nuevas condiciones para la gobernabilidad democrática, y en particular formación, gestión y mantenimiento de coaliciones gubernamentales coherentes y sustentadas por un programa político común, y no solamente conveniencias electorales.

La consolidación de instituciones representativas y eficientes se vuelve entonces imperativa tanto para consolidar la democracia como profundizar las reformas económicas. La política recobra todo su poder, en particular en su capacidad de generar suficiente consenso y sustentarlo con coaliciones reformistas. Además, la gobernabilidad democrática compartida puede contribuir a reforzar los mecanismos institucionales de responsabilidad política y de “accountability”, como por ejemplo las comisiones parlamentarias, restringiendo así el poder ejecutivo y previniendo el abuso del poder.

Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de estado de derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial al Poder Legislativo.

La reforma política permanente en México viene a ocupar una plaza crucial en la agenda de reforma y desarrollo institucional. En particular, el desarrollo de las instituciones de gobernabilidad, esenciales para sustentar las reformas económicas, exige importantes reformas políticas como, por ejemplo, la separación

efectiva de los poderes para garantizar la autonomía y la independencia mutua de los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo, judicial e incluso las autoridades electorales) o la reforma del sistema de partidos políticos y del sistema electoral para generar y sustentar compromisos sobre las políticas públicas y coaliciones para apoyar el proceso reformador. La efectividad y eficiencia de las reformas institucionales (incluso apolíticas y técnicas) requiere en gran medida importantes reformas del sistema político.

El fortalecimiento de la cultura y de los comportamientos democráticos tiene que sustentarse en principios directivos articulados en un código de conducta para la gobernabilidad democrática. Este código definiría en particular los principios democráticos que tendrían que guiar la acción gubernamental y la conducta de la política. Estos principios incluyen:

(i) La inclusión y la participación, y por lo tanto la articulación de preferencias por medio de un sistema de partidos políticos eficaz y representación efectiva de los ciudadanos y sus preferencias;

(ii) La responsabilidad política ('political accountability'), tanto vertical como horizontal, y por lo tanto la capacidad de respuesta de las políticas públicas a las preferencias;

(iii) La transparencia en la acción pública y la obligación de rendir cuentas, en particular en casos de corrupción; y

(iii) El Estado de derecho y la independencia efectiva de los poderes, en particular el poder judicial, para garantizar la aplicación consistente e imparcial del derecho.

Un Gobierno es unificado cuando existen, al menos, coaliciones ganadoras mínimas o el controla tiene mayoría en el Legislativo. De la misma forma, un gobierno dividido es aquel que no cuenta normalmente con la mayoría en el parlamento. Sin embargo, el Gobierno puede estar más o menos polarizado ideológicamente y/o fragmentado. La fragmentación está directamente relacionada con el sistema de partidos y, por tanto, con su institucionalización y disciplina.

Capítulo III. EL CONGRESO MEXICANO.

3.1 Sustento Constitucional y Doctrinario.

Doctrina Constitucional.

Al hablar del Congreso Mexicano, necesariamente debemos establecer cuál es o ha sido la historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX, en ella se podrá observar los antecedentes que han servido para conformar el sustento Constitucional que le da al congreso mexicano - como uno de los tres poderes que conforman al país,- una relevancia colosalmente importante, al asentarse en éste la representación ciudadana más importante y directa del Estado Mexicano.

Para iniciar este análisis, es imperativo hablar de la obra de Jellinek Teoría General del Estado, en los albores del siglo XX, como el prometedor horizonte que abría definitivamente el camino a una doctrina jurídica del Estado y a una vertebración lógica y sistemática del derecho constitucional. Definiéndose por sí misma como una parte de tres momentos diferentes en la historia y evolución de las doctrinas constitucionales calificándose como la primera parte de esos tres momentos “Etapa del positivismo jurídico”.

En esta primera etapa Pedro de Vega menciona que “Tomando en cuenta como punto de partida la inexorable depuración metodológica de los elementos políticos, sociales, históricos y filosóficos que habían condicionado hasta entonces la exposición de la teoría del Estado, aspiró el positivismo a la construcción de una teoría forjada única y exclusivamente desde el razonamiento jurídico”.¹

Este razonamiento jurídico explicaba al Estado como un ente con personalidad jurídica, que tiene derechos y obligaciones, es decir, capaz de entrar en las relaciones jurídicas con los ciudadanos, titulares, a su vez, de obligaciones y derechos recíprocos con relación al Estado. Sin embargo, en este pretendido razonamiento Javier Conde hace una advertencia: “Cabe efectivamente la posibilidad de reconocer la personalidad del Estado y su titularidad de derechos y deberes, pero en ese caso habrá que reconocer también que el Estado es un poder con mando, y como mandar equivale a imponer a otro la propia voluntad, como mandar es

¹ Vega Pedro de, *Historia de las doctrinas constitucionales*, p. 9

imperium, en sus relaciones jurídicas con los ciudadanos el Estado aparecerá siempre por necesidad como un poder superior.”²

Y es en esta pretendida visión y doctrina, en donde se observa un problema de establecer y fundamentar una teoría jurídica del Estado, en donde tiene como consecuencia la legitimidad del mando del Estado. Pues en este postulado se le asigna al Estado el monopolio de la legislación, lo que equivale a convertirlo en la única instancia capaz de declarar lo que es derecho y lo que no lo es. Y por tanto no hay cabida para la teoría jurídica del Estado dentro de la etapa del positivismo jurídico, pues su mayor premisa es la relación en igualdad de circunstancias ante los ciudadanos.

Así, la cuestión es la siguiente: ante una persona jurídica dotada de fuerza dominadora implícita en la idea de un imperium, ¿tiene acaso algún sentido hablar de un sistema de relaciones jurídicas con los ciudadanos que forzosamente, quedan relegados por la simple naturaleza de las cosas a súbditos?.

Por su puesto que no, pero para resolver estos problemas se ofrecían diversas posibilidades, sin embargo, no es objeto de nuestro estudio continuar analizando todas las interrogantes y respuestas que fundamentan este momento de la doctrina constitucional. Ya que se pretende establecer las diferentes doctrinas o momentos del sustento doctrinario, a fin de identificar cuales fueron las doctrinas o doctrina que dan origen y sustento a la conformación del Congreso Mexicano.

Anverso a las formulaciones del positivismo jurídico que terminaron convirtiendo al Estado en una realidad metafísica, a la Constitución, en una entidad simbólica. Cabe hablar de la aparición de un positivismo sociológico que, proclamando el valor supremo de la realidad, relegando a un segundo plano el ámbito de las consideraciones jurídicas.

En este momento evolutivo de las doctrinas que pretenden dar una aportación a la teoría constitucional; Pedro de Vega sintetiza de manera ilustrativa el ambiente en que se desarrolla esta doctrina.

“A efectos de poder encuadrar minimamente el abigarrado complejo de aportaciones doctrinales a la teoría constitucional que se producen en ese periodo que convencionalmente llamamos de

² Conde Javier., *Introducción al derecho político*, P. 87.

positivismo sociológico, que se inicia con la publicación de la Constitución de Weimar en 1919, y que terminaría con la aparición del nuevo constitucionalismo que surge tras la Segunda Guerra Mundial, acaso el único procedimiento correcto sea el de comenzar la exposición partiendo de las actitudes que inicialmente se adoptan ante la propia democracia liberal. En este sentido, la línea divisoria entre un pensamiento político democrático y un pensamiento político antidemocrático constituye un inexorable punto de partida”.³

Como se puede observar hablar de una doctrina constitucional de los totalitarismos, (es a lo que se refiere con pensamiento político antidemocrático) tanto marxista como fascista, constituye una aberración en la medida en que sus concepciones del mundo se basan precisamente en la negación del Estado Constitucional.

El supuesto del totalitarismo marxista es, obviamente, diferente. Desde el entendimiento del estado y del derecho como meras superestructuras e instrumentos ideológicos de dominación de las clases explotadoras, una teoría del Estado y de la constitución deja de tener sentido. Lo único que se podía hacer es construir una teoría marxista del Estado que Marx, por su puesto, no realizó, claro esta al triunfo de la Revolución Soviética, por lo que los colocados al servicio del realismo socialista, los juristas soviéticos inventaron sin dificultad y sin escrúpulos esa teoría; es decir, una teoría que se adecuara a la realidad y contexto político en el que se vivió.

En el caso de los fascistas la situación es distinta pues ellos comienzan reivindicando el papel del Estado y construyendo un modelo de Estado diferente al Estado Constitucional Liberal.

En estas dos realidades un tanto distintas, se observa que siempre se planteó rechazar el positivismo jurídico como una doctrina ideal y proclamando frente a él la necesidad de operar con la realidad histórica. Es aquí cuando entra el positivismo sociológico de Carl Schmitt, como una crítica al sistema liberal, pues para él los principios liberales son una simple ideología y relegan el derecho constitucional liberal al mundo de la ficción.

Ahora bien, se puede sostener que, desde el mismo modo en que los contenidos y métodos del positivismo clásico resistieron los embates del tiempo y en cierto sentido permanecen en el

³ Vega Pedro de. *Historia de las doctrinas constitucionales*, Op. Cit. P. 17

constitucionalismo actual, el positivismo sociológico, también sobrevive en el tiempo.

A fin de establecer mejor este planteamiento Pedro de Vega comentado en el segundo capítulo, establece dos premisas fundamentales dentro del positivismo sociológico:

“En primer lugar, y desde la óptica ideológico - político, en la base de sus argumentaciones siempre la defensa de los valores y principios inspiradores de la democracia constitucional, lo que, expresado en otros términos, equivale a indicar que se trata de posiciones doctrinales en cierta forma en contraposición continua con las concepciones del derecho político totalitario.”⁴ “y en segundo lugar, desde la óptica de los planteamientos científico - constitucionales, todos coinciden en la necesidad de superar el formalismo positivista, integrado en la argumentación jurídica los elementos de la vida real y de la historia de los hombres, en los que únicamente pueden encontrar aquélla su verdadera razón de ser y su sentido”.⁵

En este doble esquema de premisas que expone De Vega, democraticismo político y antiformalismo científico, podría incluirse una serie interminable de diversos constitucionalistas, que forjaron la gran doctrina del derecho político del siglo XX, y cuyos postulados son los que, directa o indirectamente, siguen sirviendo de base a la teoría constitucional del presente. Sin embargo, no es objeto del presente estudio.

Para finalizar, el derecho constitucional, como conjunto normativo que se involucra en la realidad social y política concretas, no tenía por qué renunciar a dar sentido histórico y a hacer vales sus proposiciones normativas. Al considerar que los valores, principios, contenidos y objetivos establecidos en las normas sólo tiene sentido y sólo pueden explicarse cuando responden a los propios valores y principios que conforman la realidad social, se abría el camino para que la confrontación entre normatividad jurídica y realidad política pudieran empezar a resolverse.

La historia del Estado Constitucional es precisamente la historia de las transformaciones de esos valores, principios y exigencias que, definidos y explicativos previamente en la realidad social, se

⁴ Ibid . p 23

⁵ Idem

integran luego en la normativa constitucional. Lo que equivale a indicar que no son los cambios de legalidad los que provocan las transformaciones sociales y políticas de los pueblos, sino que son las transformaciones operadas en la realidades que determinaron siempre las grandes revisiones de la legalidad.

Así la tercera y última etapa de la historia de la doctrina constitucional del siglo XX se abre con el nombre de positivismo jurisdiccional.

El derecho constitucional de la posguerra tiene aspectos innovadores menos importantes que los que tuvo el derecho constitucional surgido después de la primera gran Guerra. La Segunda Guerra fue combatida en nombre de los principios democráticos y liberales contra los regímenes totalitarios fascistas, lo que supuso que la victoria final fuera entendida más como medio para restaurar unos sistemas constitucionales que se habían visto amenazados por las dictaduras.

En esta etapa existen dos datos característicos del constitucionalismo surgido tras la Segunda Guerra Mundial que no pueden pasar desapercibidas. Para identificarlo mejor Carlos Ollero lo describe de la siguiente manera:

“En primer lugar, cada vez más acusada la tendencia, en las organizaciones constitucionales del presente, al desarrollo de técnicas y mecanismos jurídicos encaminados a racionalizar y controlar el poder. Por otro lado, y en segundo lugar, el establecimiento y la universalización de un constitucionalismo rígido en todos los Estado asentó las bases para conferir a los preceptos constitucionales un autentico valor normativo. Las constituciones dejaron así de entenderse como mero sistema simbólico de principios ideológicos y de formulaciones políticas, para pasar a ser normas jurídicas con la misma validez y eficacia que el resto de los preceptos del ordenamiento”.⁶

Ante estas circunstancias, las cuestiones alusivas a la aplicación e interpretación del derecho constitucional cobren una relevancia y una significación que no tuvieron en el pasado. Hasta el punto de que, la doctrina jurisprudencial y los problemas relativos a la formación de esa doctrina, se han convertido en los centros de

⁶ Ollero Carlos, *Derecho constitucional de la posguerra*, p. 189.

referencia en torno a los cuales se sitúan las cuestiones y problemas más importantes de la más reciente teoría constitucional.

En este sentido, uno de los temas capitales del derecho constitucional fue siempre el de cómo dar sentido y coherencia al principio democrático. Si el positivismo jurídico clásico camufló el problema con una arbitraria asignación de la soberanía del Estado, haciendo descansar su legitimidad no en la voluntad del pueblo, sino en el abstracto y e impreciso conjunto de convicciones y creencias que definían el concepto de institución.

Para lograr un claro y preciso razonamiento doctrinal se tuvo que dar un giro y regreso a las teorías contractuales de Rousseau, para poder dar un definitivo rescate histórico y espacial del principio democrático.

Para conseguirlo se llegó a la conclusión de que el descenso de los cielos metafísicos de la libertad abstracta a una libertad política situada en el mundo forzosamente tenía que conducir a la definición y determinación de los espacios en los que, efectivamente, pudieran realizarse. La conexión inequívoca entre libertad política, voluntad general y Estado, subyace en la lógica de todo el pensamiento de Rousseau, lleva implícito el convencimiento de que sin Estado, como espacio político del contrato, una teoría de la libertad resultaba impensable.

Por lo tanto se puede apreciar que el sustento de una teoría constitucional para el caso del Congreso Mexicano es la doctrina jurisdiccional. Para comprender mejor esta aseveración a continuación se hace un análisis sobre la teoría constitucional del Congreso Mexicano.

3.1.1 Teoría Constitucional

Considero importante mencionar y explicar el origen y evolución de la división de poderes, para tener una mejor interpretación de lo que le da sustento constitucional al congreso mexicano. Por lo que retomaré del capítulo primero, lo que a división de poderes interesa a la teoría constitucional

La separación de los poderes públicos en un principio fue concebida como una forma de distribuir las distintas tareas políticas que debían cumplirse, pero además como una manera de equilibrar el poder por el poder creando así una oposición dentro del mismo Gobierno como lo son en la actualidad los poderes Ejecutivo y Judicial. La tendencia a evitar la concentración del poder a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre los diversos entes, tiene antecedentes remotos. Es durante el siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esas tendencias alcanzaron su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado Moderno. La división de poderes es una institución política, proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado.

A través de la historia se han desarrollado diferentes acepciones sobre la división de poderes las cuales como habremos de observar han sufrido cambios notables e incluso determinantes para la época en la cual tuvieron su manifestación ideológica y de las cuales señalan las siguientes: “De la comparación entre varias Constituciones de la época, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial.”⁷ En presencia de la realidad política de su época, Según Locke, “para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; por que podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés, llegando a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.”⁸ Montesquieu por otra parte hace una severa crítica con relación al poder, señalando que: “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso, que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”.⁹

Cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad, tampoco si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, p.34

⁸ Locke John., *Ensayo sobre el gobierno civil*, Op Cit p.98

⁹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Op Cit p. 78

de aristócratas, o de pueblo, ejerce estos tres poderes. La libertad a la que hace mención en esta idea Montesquieu es a la Libertad Política, ya que según él, es a través de esta Libertad Política y de la División de Poderes donde puede hablarse de un Estado libre en donde no impera la anarquía y menos aún el absolutismo.

En las ideas expuestas por Platón y Aristóteles se considera la calidad y el número de los gobernantes como factores definitorios de las formas de gobierno, por lo mismo, esos filósofos determinaron la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público. Aristóteles señala que: “ toda organización equilibrada de la ciudad debe contemplar tres elementos de gobierno con facultades específicas y diferentes entre sí.”¹⁰ Enuncia el elemento deliberativo, el de los magistrados y el jurídico, y los explica de la siguiente manera: Todas las formas de Constitución tienen tres elementos, y estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada; el primero es el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuales deben ser y cuales son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, el tercero es el cuerpo jurídico.

El elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y de las rendiciones de cuentas a los magistrados.

Durante el siglo XVII tuvieron lugar, en Inglaterra, el Instrumento de Gobierno, documento que postuló un principio de división de poderes; y la publicación del ensayo sobre el gobierno civil de John Locke, donde el autor desarrolló una teoría sobre la separación de las funciones públicas, en que expresa lo siguiente: “La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del Poder Legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún el Poder Legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y

¹⁰ Ídem,

jueces autorizados y conocidos.”¹¹ Locke sólo reconoce dos poderes: “El Legislativo, que reside en el parlamento y el Poder Ejecutivo.

La función del Judicial es reconocida por Locke como una actividad implícita en el Poder Ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces; atribuyó al monarca, la facultad de la prerrogativa que lo autorizaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común, en el ejercicio de esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella.”¹² Sobre este tópico afirma lo siguiente: “ El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el Poder Ejecutivo. Porque, incapaces los legisladores de prever y atender con las leyes a todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de estas teniendo en sus manos el poder, cobran por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso él para el bien de la sociedad ese poder obra según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa.”¹³

Montesquieu tuvo presentes los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, así pues en su célebre obra, *el espíritu de las leyes (1748)*, éste afirmó la existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo de Gentes y el Ejecutivo civil o Judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga, declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad entre los particulares.

Montesquieu, afirma lo siguiente: “la libertad política solo reside en los gobiernos moderados, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella para impedir este abuso es necesario que, por naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder. Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad

¹¹ Locke, John., *Segundo Tratado sobre Gobierno Civil*, México, Porrúa, 2001 p. 134

¹² *Ibíd.* p. 85

¹³ *Ibíd.* pp. 106-107

si el poder de juzgar no esta bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Si no esta separado el poder Legislativo se podrá disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, el juez sería el legislador. Si no está separado el Poder Ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares.”¹⁴

Con este pensamiento se generalizó la convicción de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles específicas atribuciones para evitar la opresión. Esta idea, esencialmente política, implica que las leyes deberían ser hechas por una asamblea electa por el pueblo porque siendo éste titular de la soberanía sólo podía someterse a las normas generales que hicieran sus representantes. Las funciones de gobierno, consistentes en aplicar esas leyes en la esfera administrativa, solamente corresponderían al órgano Ejecutivo; y las funciones jurisdiccionales que traducen en aplicar las leyes para resolver controversias, únicamente las podrían desarrollar los tribunales y los jueces. El principio así concebido, inspiró a los fundadores del Estado contemporáneo.

El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del pueblo al organizar un gobierno compuesto de hombres para hombres. El hecho de depender del pueblo es el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada uno sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea centinela de los derechos públicos.

¹⁴ Montesquieu, Op cit. p.224

El Derecho Constitucional de Estados Unidos, parte de los conceptos de Montesquieu y los adopta con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí. Este principio fue reiterado por la propia Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos cuando resolvió lo siguiente: Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, divídase en tres grandes departamentos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas propias del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección de sistema requiere que las líneas y sistemas que separan y dividen esos departamentos sean definidos con claridad y amplitud.

Es también esencial el eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de lo correspondiente a su propio departamento y no a otros. Kant sostiene que “Los tres poderes del Estado están coordinados entre sí, y cada uno de ellos es completamente necesario de los otros dos, se unen al otro para dar a cada cual lo que es debido.”¹⁵ Rousseau afirma “La sumisión del Ejecutivo que tiene con el Legislativo, es porque el gobierno, titular del poder Ejecutivo, no es más que el ministro del legislador, un cuerpo intermediario colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a estos las ordenes de aquel.”¹⁶ En el derecho alemán, Jellinek por su parte advierte que la doctrina de Montesquieu establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que son esencialmente independientes unos de otros.

El ejercicio de una función, cualquiera del Estado, se traduce siempre en una orden dada o una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad; esto implica el concurso de todos los órganos del Estado. En el Derecho Italiano Gropali considera que “esta concepción puramente estática debía estar en contraposición con la dinámica de la vida estatal, una vez que han sido fijados sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de iniciativa y libertad de acción en los límites

¹⁵ De la Bigne Villeneuve, *El fin del Príncipe, la Separación de los Poderes*, México, Porrúa, 2000 p. 29

¹⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Op Cit p.35

del derecho.”¹⁷ Entre los autores modernos, sin duda De la Bigne de Villeneuve es quien mejor formula la tendencia a resolver la colaboración de los tres poderes. “No separación de Poderes estatales, sino una unidad de Poder en el Estado, diferenciación y especialización de funciones. Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus sentimientos.”¹⁸

¹⁷ Gropali. *Doctrina General del Estado*, p.238

¹⁸ De la Bigne de Villeneuve, Marcel, “*El fin del Príncipe, la Separación de los Poderes*”, Op cit, p. 128

3.2 Competencia y atribuciones del Congreso General.

3.2.1 El Poder Legislativo y su Integración.

El órgano Legislativo de la Federación reside en un Congreso General, el cual consagra el principio del bicameralismo al disponer la Constitución en su artículo 50 que: “El Poder Legislativo de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.¹⁹

La Cámara de Diputados se integra por quinientos miembros, representantes de la Nación; la Cámara de Senadores con ciento veintiocho miembros que representan a los estados de la federación.

El Congreso tiene dos períodos de sesiones ordinarias: el primero que inicia el 1º de septiembre y culmina el 15 de diciembre, aunque puede prolongarse hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo. El segundo periodo comprende del 1º de febrero al 30 de abril. En los intervalos sesiona la Comisión Permanente, la cual está facultada para convocar a sesión extraordinaria.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un organismo constituido, sus facultades y funcionamiento derivan de la ley que lo concibe, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

- Integración de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados le fue asignada, en su concepción, la representación del pueblo así como la atribución de elaborar leyes.

El artículo 51 constitucional señala que la Cámara de Diputados se compone de quinientos miembros que representan a la nación, esto es, a la población del país; electos en su totalidad cada tres años. Esta Cámara estará integrada por trescientos Diputados electos

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editado por la H. Cámara de Diputados, Título Tercero, Capítulo II, artículo 50, Pág. 61.

según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El artículo 55 Constitucional, señala que para ser Diputado es necesario:

Ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha.

No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, dos años en el caso de los Ministros.

No ser ministro de algún culto religioso; y ...

No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59²⁰.

²⁰Ibíd. p. 63.

- Integración de la H. Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores representa a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, son electos por la población de los estados pero su elección se diferencia de la de diputados en cuanto que su representación es independiente de su densidad poblacional, sólo se eligen cuatro diputados por entidad. Sus atribuciones, por la Constitución delegadas, se entienden con base a la conformación de la nación como ente federalizado e impone a sus integrantes la representación de los Estados y no de la población.

Por lo tanto el artículo 56 constitucional dispone lo siguiente: “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional”²¹.

Para ser Senador se requieren, de acuerdo con el artículo 58 Constitucional, los mismos requisitos que para ser Diputado, vecindad, incompatibilidad del desarrollo de funciones públicas, no desarrollar algún otro cargo de funciones privadas, además de la no-reelección; salvo la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

3.2.2 Funcionamiento del Honorable Congreso de la Unión.

El funcionamiento del Congreso de la Unión, legalmente atribuidos de acuerdo al precepto interno del congreso General, se refiere a los criterios que operan en el acto de instalación del Congreso de la Unión, así como en el desarrollo de sus funciones atendiendo sin perder de vista el lugar de residencia, el quórum de legisladores, los periodos de sesiones y a los periodos de recesos en que opera la Comisión Permanente.

El lugar de residencia.- De acuerdo al artículo 44 constitucional el Congreso de la Unión debe residir junto con los otros poderes de la Federación, en la capital de los Estados Unidos Mexicanos que es el Distrito Federal. El artículo 62 de la Carta Magna ordena que los

²¹ *Ibíd.* p. 65.

recintos de las dos Cámaras se encuentren en un mismo lugar de la capital federal, sin que puedan trasladarse a otros sitios a menos que ambas asambleas lo acuerden, definiendo el tiempo y modo de llevarlo a cabo y la designación de un mismo punto para la reunión de ambas Cámaras.

Para atender todos los asuntos que a la sociedad afectan, ambas Cámaras se organizan internamente en comisiones de legisladores que por sus conocimientos deben atender los asuntos que se refieren a la materia de cada comisión. Además, las dos Cámaras, deben conformar el órgano de su gobierno y centro de poder interno, nombrando a los integrantes.

Existen comisiones ordinarias y especiales; dentro de las comisiones ordinarias se encuentran: las comisiones puntos constitucionales, justicia, educación, trabajo y previsión social, medio ambiente, seguridad pública, defensa nacional, entre otras. En cuanto a las comisiones especiales resaltadas aquellas que se crean en casos muy específicos atendiendo asuntos que requieren de pronta resolución, ellas son las de investigación y las jurisdiccionales.

Por lo tanto, las comisiones de trabajo se encargan de examinar los proyectos de reformas o adiciones legislativas y los proyectos de decretos que se refieren a sus materias.

El trabajo en comisiones es un mecanismo que facilita el trámite de los asuntos sometidos a consideración de las Cámaras.

La actividad parlamentaria tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de actos: leyes, decretos, acuerdos y dictámenes. El artículo 70 constitucional establece que las resoluciones del Congreso de la Unión pueden darse de dos formas, como leyes y como decretos; además la Ley Orgánica permite a cada Cámara emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la Asamblea. Así pues tenemos:

La Ley.- Es el acto que se produce cuando el Congreso de la Unión expide una serie de normas generales en alguna de las materias que la Constitución le asigne dentro de su competencia.

El Decreto.- Tiene lugar cuando el acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión *decreto*.

El Acuerdo.- Orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada colegiadamente y que permiten el mejor desarrollo y conducción de las funciones legislativas.

El Dictamen.- Es la determinación que sobre un proyecto de ley o decreto pronuncian las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales, de la Cámara de Diputados o del Senado de la República.

3.2.3 Facultades del Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del estado mexicano consiste en crear normas jurídicas.

Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término ley, conjunta dos aspectos, impersonalidad y generalidad, pues aunque en determinados casos conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y de los órganos Legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 y que resumo en los siguientes puntos:

Facultades de Organización.- Crea y suprime los cargos públicos de los tres órganos federales (f. XI); Organiza el cuerpo diplomático y consular (f. XX).

Facultades Tributarias.- El Congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan obligaciones fiscales locales y federales (f. VII, X y XXIX; y artículos 31 f. IV, y 131 constitucionales).

Facultades Patrimoniales.- Expedir leyes para regular la preservación del patrimonio nacional y la adecuada explotación de los recursos naturales (f. X, XVII, XXIX-G).

Facultades Económicas.- En materia de rectoría y desarrollo económicos (f. VIII, IX, X, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y artículos 25, 26, 28 y 117 constitucionales).

Facultades en materia de Población.- Legislar sobre los criterios y requisitos que operen en cada una de las calidades migratorias (f. XVI y XXIX-C).

Facultades en materia de Educación Pública.- Expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento de centros de educación e instituciones de cultura (f. XXV y artículo 3º).

Facultades en materia de Salud.- De finir las bases para el acceso a los servicios de salud prestados por la Federación y las entidades federativas. (f. XVI y artículo 4º).

Facultades en materia de Trabajo y Previsión Social.- Expedir leyes conforme a las bases que establece la propia Constitución (f. X y artículo 123).

Facultades en materia de Comercio.- Definir su competencia a favor de la federación; de otra manera cada Estado tendría una legislación propia sobre esta materia (f. X).

Facultades en materia de Comunicaciones.- Legislar el uso y cuidado de las vías generales de comunicación (f.XVII).

Facultades en materia de Defensa Nacional.- Expedir leyes que reglamenten la organización y sostenimiento del Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea (f. XIII).

Facultades para la jurisdicción federal.- Expedir las leyes sustantivas y adjetivas aplicables a los procedimientos jurisdiccionales federales (f.f. XIII, XXI, XXII, XXIX-H Y XXX).

Facultades para la Coordinación de Seguridad Pública.- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre

la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública (fr. XXIII).

Facultades de territorialidad.- El Congreso está facultado para admitir y formar nuevos Estados como parte de la unión federal; para cambiar la residencia de los Poderes de la Federación y para resolver definitivamente las diferencias que surjan entre los Estados con motivo de sus límites territoriales (f.f. I, III, IV y V).

Facultades de Control Financiero.- Aprobar los empréstitos, además de reconocer y mandar pagar esa deuda (f. VIII).

Facultades en Materia Educativa.- Establecer, organizar y sostener centros de estudio, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, además de bibliotecas, museos y otros centros de cultura (fr. XXV)

Facultades de Control Político.- Autorizar al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, para ausentarse del país, aceptar su renuncia y nombrar Presidente interino o sustituto (f.f. XXVI, XXVII y artículos 84 y 85).

Facultades en otras materias.- Expedir leyes que regulen las actividades de la industria cinematográfica, los juegos, las apuestas y sorteos, legislar en materia deportiva y regular sobre el uso de los símbolos nacionales (f.f. X, XIX-B y XXXIX-J).²²

- Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Estas facultades son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara.

Los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que afectan inmediata y directamente al individuo, que es lo que constituye el elemento popular, y a la Cámara de Senadores las facultades que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo, es decir, que el pueblo depositó en el Poder Legislativo la soberanía de la Nación.

²² *Ibíd.*, p. 73.

Cada Cámara depende de la otra, puesto que debe entenderse la especialización de sus actividades ya que, a pesar de tener algunas atribuciones en conjunto, ambas Cámaras interactúan una con otra pero cada una realiza una función muy importante por un lado la representación de los Estados y por otro la representación de los ciudadanos.

- Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado.

Estas facultades se clasifican en:

Político-Administrativas

Dentro de este tipo se comprenden las que consisten en erigirse en colegio electoral para calificar las elecciones del Presidente de la República y declarar electo al individuo con ese carácter que de acuerdo con la Constitución y la ley haya obtenido la votación popular mayoritaria respectiva; calificar las elecciones de ayuntamientos en los territorios federales; suspender y destituir a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos a juntas municipales y en vigilar el desempeño de las funciones de la contaduría mayor y nombrar a los jefes y empleados de ésta.

Político-Económicas

Dentro de estas facultades está la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envía el Ejecutivo Federal.

Político jurisdiccional

Estas son facultades exclusivas son acusatorias, de desafuero y destitutorias; en el primer caso corresponde formular acusaciones ante el Senado por delitos oficiales que cometan los altos

funcionarios del Estado y en el segundo, le compete erigirse jurado para determinar si ha o no a proceder por delitos del orden común.

- Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

En el sistema bicameral la función legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara. Por ende, el Senado de la República, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución alguna para expedir leyes. Sus facultades exclusivas, en consecuencia, son únicamente ejecutables en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, o sea, que solo en los casos que dentro de ellas establece la Constitución puede actuar con independencia de la Cámara de Diputados.

Las funciones político-administrativas consisten en aprobar los tratados internacionales y convencionales diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso de la Unión; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga al Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; también autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

La facultad político-jurisdiccional se ejerce cuando se erige en jurado de sentencia para conocer de juicio político de las facultades u omisiones cometidas por servidores públicos.

- La Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, substituyéndolo a él o a la cámara de senadores únicamente en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere sólo la constitución en el art. 79 y a lo largo de su texto.

Se integra por treinta y siete miembros; diecinueve diputados y dieciocho senadores propietarios; para cada titular se nombra un suplente; son nombrados por sus respectivas cámaras en la última sesión ordinaria a propuesta de la gran comisión (art. 105, frac. I de la Ley Orgánica del Congreso), duran en sus cargos el tiempo que comprenda el receso respectivo, pueden ser reelectos; Hay una alternancia de los miembros de una y otra cámara en el desempeño de los puestos directivos; de hecho su *quórum* es más de la mitad, adopta sus resoluciones por mayoría de votos de los presentes, excepto en los casos de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones o de designación de gobernador provisional en lo que deberán hacer por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los presentes.

Debe sesionar cuando menos una vez a la semana, cuenta con comisiones para el despacho de los negocios; sus periodos corren del 15 de diciembre al 15 de marzo y del 16 de abril al 31 de agosto de cada año; en virtud de que el congreso puede concluir sus periodos de sesiones con anterioridad a la fecha límite, es factible que el tiempo de actuación de la permanente sea aumentado.

Sus facultades más importantes son:

Convocar al congreso o a cualquiera de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones,

Aprobar el decreto de suspensión de garantías,

Aprobar nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, ascensos en las fuerzas armadas de coronel en adelante,

Designar Presidente provisional, conceder al Presidente de la República licencias hasta por treinta días y nombrar el interino,

Hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada una reforma constitucional.

3.3 Análisis de la conducción parlamentaria actual.

3.3.1 Proceso legislativo.

Actualmente, el país vive una situación de una extraña y poco estable circunstancia, esto, en todos sus ámbitos, tanto en lo político, como en lo económico y lo social.

En lo tocante a lo político, el poder ejecutivo federal encabeza la lista de pioneros en su ámbito y en sus condiciones, razón que por supuesto no justifica su ineptitud ante los asuntos públicos y que si exigía de mayor imaginación y exigencia políticas.

No sin dejar atrás al poder judicial, el cual se ha convertido en una institución acéfala y por lo tanto carente de una misión y una visión reales y que respondan a las demandas sociales nacionales y hoy en día hasta internacionales.

Y por supuesto, no podemos obviar al poder legislativo, que es el H. Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, un total de 628 legisladores que están constituidos como la representación popular de los mexicanos ante las acciones de gobierno, las cuales no siempre no son las mas indicadas en ocasiones y ante lo cual en los últimos años el Congreso ha servido como foro de discusión y consenso para dar el mejor cause posible a las mismas.

Así pues, podemos entender la importancia de que exista un Congreso incluyente y verdaderamente representativo en México, es decir, un Congreso de mexicanos y para los mexicanos, a su vez, es importante observar la importancia que tiene para el Congreso en su conjunto, el proceso legislativo, el cual comienza con las facultades que se le confieren al mismo en el capítulo II en las secciones I, II, III y IV, y más específicamente en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo esto la base jurídica, es decir, el campo de acción dentro del cual pueden actuar los representantes sociales ante las acciones de gobierno.

Esto nos da una dimensión de la importancia de la función legislativa, la cual sirve para dar origen, sustento y una guía rectora para el Estado, obedeciendo así, a los principios de la democracia, esto justo como lo decía J. J. Rosseau cumpliendo la tarea de los dioses, la de dar leyes a los hombres.

Así pues, los legisladores deben proceder bajo una premisa y asumiendo que “el hacedor de leyes debe perseguir la felicidad de los hombres permaneciendo independiente de su origen o fin”, esta premisa suena quizá muy distante, sin embargo, era lo que Rosseau pensaba al respecto y ya que es muy deseable, quizá pueda ser posible.

Pudiendo ser la parte mas complicada de cumplir, la referente a la inmaculación con la que se deben de conducir los legisladores, esta no es imposible, ya que como lo observamos en la actual legislatura, los conflictos de intereses están siendo dejados a un lado y se están atendiendo casi en su totalidad, asuntos que son de interés general y de urgente resolución. Siendo los únicos asuntos, y no menos importantes, aquellos que tienen que ver con costos electorales instantáneos, siendo los preferidos de los legisladores para mantenerlos un año o dos en la “congeladora”, mientras que la balanza política se inclina hacia algún lado en esta inédita carrera al 2006, cuestión que nos demuestra, que la acción legislativa, como todos los quehaceres del ser humano son perfectibles en el mas amplio de los sentidos.

Si bien es cierto que este que hacer humano es *per se* complejo, se tiene que añadir un cúmulo de inclinaciones ideológicas, sentimentales, doctrinales y dogmáticas de cada individuo, cuestión que dificulta el trabajo por la comunidad, pero que a la vez obliga a este mismo individuo a elevar su capacidad de negociación y convencimiento para lograr con sus iguales los acuerdos mas positivos para el mayor numero de sus representados.

Como ultimo punto del proceso legislativo o el devenir de los legisladores como nuestros representantes, es bueno resaltar que nunca o casi nunca el resultado de una discusión con su consecuente emisión en forma de ley o decreto es o se convierte en un dogma que va a solucionar de manera mediata un conflicto, esto puede pasar, pero generalmente se tiene que llevar a cabo el proceso administrativo para que en su penúltima etapa nos arroje los resultados de dicha ley o acción gubernamental, para después

en consecuencia echar a andar la etapa de retro alimentación y ahora si, volver esa ley casi una doctrina.

A la par de todo este proceso que envuelve a nuestro Congreso de la Unión, le debemos a recientes legislaturas la apertura (en ocasiones excesiva e irracional) que se le ha dado al pleno tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado de la República, lugares en donde ya no solo se emiten leyes y se realizan solemnes ceremonias, e informes administrativos, sino ahora también funge como un foro de discusión de la vida política, económica y social de nuestro país, cuestión altamente saludable para este país, ya que la sociedad actualmente se encuentra en una etapa de desencanto o desconfianza para con las instituciones políticas, al menos con un 90 % de ellas, resultando así este nuevo proceder del congreso de la Unión.

Como una válvula de escape a toda esa presión que enturbia el clima político y el cual no permite el que el país crezca y tampoco se desarrolle; siendo por añadidura conveniente, ya que así se recuperara poco a poco la confianza en las instituciones políticas, siendo el legislativo uno de las más importantes dada su cercanía a la población.

Finalmente es bueno precisar que con estas acciones, el Congreso de la Unión se ha convertido en una tribuna popular, pública en donde se tratan los asuntos de interés general, mediante el establecimiento de una agenda nacional. Cuestión que le brinda la gran oportunidad al poder legislativo de convertirse en la punta de lanza del desarrollo social, político y económico de este país, además de fungir como su guía rectora en ese encargo de todos los ciudadanos; sin duda una gran oportunidad, pero también una gran responsabilidad, donde de su gobernanza interna depende en buena medida la gobernabilidad social.

A todo este respecto, la legislatura LIX de la Cámara de Diputados tiene mucha de la meritoria responsabilidad, ya que desde que se instalo en 2003, se manifestó como un poder real, de oposición y que efectivamente sabe hacer política de oposición, demostrándolo así en varias ocasiones que ya se comentará más adelante; defendiendo los intereses de la población, no sin tener dividendos y en otros casos costos políticos de gobernabilidad.

Esta condición esta dada debido a que los tiempos electorales han sido adelantados por los propios actores políticos que insisten en descalificarse y en descalificar cada acción de gobierno que realizan, independientemente de que estas sean buenas o malas, todas ellas se llevan a un extremo donde es difícil tomar decisiones sin ver amenazadas sus aspiraciones políticas y claro esta, sin dejar la oportunidad para golpear a algún otro funcionario público, políticamente hablando por supuesto.

Entonces, entendemos que las transformaciones que el país ha experimentado a lo largo de estos últimos años y las experiencias vividas principalmente por la presente y también anteriores legislaturas, han dado suficientes muestras del trascendental papel que está obligado a desempeñar el Poder Legislativo en la consolidación de la recién nacida democracia electoral mexicana.

Por lo tanto es necesario redimensionar el funcionamiento del Congreso de la Unión a la realidad que exigen los nuevos tiempos, se requiere de un Poder Legislativo fuerte, decidido, informado, fuera de la esfera presidencial, que sea capaz de actuar por la vía del control parlamentario y de sus instrumentos, que funja como un verdadero contrapeso al Ejecutivo.

Todos los elementos anteriormente expuestos, dan lugar a pensar que efectivamente tenemos un congreso más independiente, sin embargo, esto tiene consecuencias y estas son que no siempre han sido del todo eficaces las resoluciones que se han dado en alguna de las dos cámaras, esto es resultado del partido históricamente hegemónico, quien tenia perfectamente tejidos los hilos conductores de las relaciones políticas que hacían que ese mismo congreso funcionara, hilos claro sostenidos por el presidente de la república, y es precisamente lo que tanto el partido como el propio congreso están aprendiendo a hacer de manera conjunta por su igualdad de tiempos y de circunstancias.

A continuación se analizarán las acciones de cada una de las cámaras como órganos independientes el uno del otro, pero que a su vez coadyuvan en la enorme tarea de brindar mediante un marco jurídico, las directrices que ha de seguir el país.

3.3.2 Cámara de diputados

Tal y como se lo faculta el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados es junto con la Cámara de Senadores la encargada hasta el momento de iniciar y aprobar leyes y decretos, facultad de la que mantienen exclusividad hasta el momento, tal como se ha demostrado en los últimos casi dos años de la actual legislatura, en donde ha cobrado mucha fuerza y vigencia la frase “el presidente propone, y el congreso dispone”, la cual además de ser un trillado “spot” publicitario, es el reconocimiento del propio presidente Fox al término de la etapa presidencialista de este país, y quizá cuestión por la que se le recuerde y reconozca a este presidente, que por lo demás, no ha entendido del todo bien esa frase que el mismo acuñó y pretende seguir aprovechando las bondades del sistema presidencialista, al cual el mismo, claro con el apoyo de la población, dio fin.

A lo largo de esta legislatura, podemos apreciar los asuntos que ha tenido que enfrentar esta cámara, saliendo bien librada de la mayoría y no tan bien de otros tantos. Desde el día de la instalación del primer año de ejercicio, el 1 de septiembre de 2003, esta legislatura estuvo marcada por los conflictos, las manifestaciones desmedidas y la clara confrontación con el poder ejecutivo federal, al permitir de algún modo se dieran manifestaciones y protestas por asuntos como el de Acteal, Chiapas, o el caso de las “muertas de Juárez”, o el quebranto del protocolo por parte del Presidente Fox al no saludar al pleno en primer lugar, cuestión que pudiera parecer superficial, pero que a todas luces denota irreverencia ante la institución más importante del Estado en su papel de representante directo de la población.

Esto no quiere decir que los asuntos evidentemente públicos que se manifiesten en este recinto no sean legítimos, porque así lo son, demandas totalmente legítimas y válidas, sin embargo, deben darse las condiciones para que estas se puedan canalizar a las vías institucionales adecuadas según el Estado de derecho en el que vivimos para que puedan ser atendidas.

Factor importante para la conformación de este Congreso es su propia composición, la cual sin duda está muy pensada y diseñada así por el propio electorado, quien fue quien decidió que debería existir un equilibrio de poderes en la Cámara de Diputados, ya que

no existe mayoría absoluta de ninguno de los partidos, lo cual quiere decir que para que se puedan tomar decisiones importantes, por ejemplo en materia presupuestaria, deben de existir acuerdos y consenso al menos de dos grupos parlamentarios o quizá mas, según sea el caso.

Esto nos habla de una sociedad informada y comprometida con su país y su democracia, la cual si bien en este momento solo es electoral, con decisiones como la tomada con respecto a la Cámara de sus representantes directos, pudiese llegarse a una vida democrática, y bajo la legítima representación de su Cámara de Diputados.

3.3.3 Cámara de Senadores

Por su parte, la Cámara de Senadores también ha tenido un papel importante dentro del desarrollo de la vida política en el último periodo, ya que ha tenido que lidiar con diversas situaciones que han puesto a prueba su capacidad y habilidad para generar los acuerdos necesarios para que el país continúe sin mayores sobresaltos.

El accionar en la Cámara de Senadores ha estado marcado por una nueva condición en la vida nacional, ya que al igual que su homóloga de Diputados, desde el inicio de la presente legislatura ha fungido como una Cámara de oposición, no significando esto que únicamente funja como un aparato de choque entre el Ejecutivo Federal y una parte del Poder Legislativo, mas bien ha encaminado sus acciones como un auténtico órgano de representación de la sociedad, coadyuvando junto con los legisladores de San Lázaro a proporcionar el marco jurídico necesario y la gobernabilidad para que el país y su sociedad se desarrollen, lo cual es el fin primigenio del Estado, el dotar a la población de las condiciones necesarias para que esta se desarrolle por si misma y donde cada cual obtiene en retribución lo justo por el usufructo de su trabajo.

Otra de las funciones que tiene a su cargo el Senado de la república en materia de control hacia el Ejecutivo Federal, es la de ratificar o remover de sus cargos a ciertos funcionarios del propio gobierno, entre los cuales encontramos al Procurador General de la República, al Gobernador del Banco de México, al Secretario de Seguridad Pública Federal, entre algunos otros no menos

importantes. Esta función netamente de control, contribuye a garantizar que cargos de tanta importancia y repercusión para la población, no son designados de forma arbitraria, sino que son los funcionarios indicados y además están avalados por la Cámara de Senadores.

La participación de la Cámara de Senadores como órgano de control dentro del Estado es una consecuencia intrínseca de la aplicación del principio de separación de funciones y de la concurrencia de los poderes en la conformación de la voluntad del Estado; lo que constituye uno de los elementos esenciales del Estado democrático moderno.

Otro punto que vale la pena destacar, es la participación que el Senado tiene en la aprobación de los tratados internacionales o convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo Federal; esto implica que: el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesta para su aprobación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución y si son aplicables según los intereses de la Nación.

3.4 El Congreso ante la sociedad mexicana

El México Contemporáneo, el congreso ha desempeñado varios papeles de diferentes matices que lo han puesto siempre en los diferentes extremos en su relación con la sociedad mexicana.

Desde el constituyente de 1917 donde se diseñó, en términos de Sayeg Helú, "la primera Carta Constitucional político - social del mundo"²³, que intentaba plasmar las necesidades del pueblo de aquella época, pero que en la realidad era difícil de poner en práctica a consecuencia de las deficiencias dentro de las propias instituciones e incluso dentro del sistema político que no estaba todavía bien constituido.

El Constituyente del 17 diseñó una visión social que desarrolló en la constitución, basándose en las ideas europeas y norteamericanas que se encontraban resonando en esos momentos por todo el orbe y que se impulsó dentro de la carta magna con otros aspectos innovadores que impulsaron los propios constituyentes dentro de la misma, donde se plasman derechos sociales e individuales.

²³Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo social mexicano*, México, FCE, 1996, p. 614.

Por lo que “La constitución mexicana de 1917 se caracterizó por ser una ley escrita y rígida {...} ha dado cabida a los derechos fundamentales de la personas humana (individuales y sociales) y a los principios que derivan directamente de la idea de democracia (soberanía del pueblo, forma representativa y sufragio universal); tendientes a mantener el orden, aparecen el sistema federal y el principio de división de poderes, consagrando, al efecto, el sistema presidencial {...} más ninguno de estos principios opera aisladamente”²⁴

No es sin embargo, hasta que el país se encuentra en niveles óptimos de estabilidad político - social, cuando puede observarse la forma en que se desenvuelve en la práctica lo establecido dentro de esta constitución.

Empero es la misma estabilidad lograda a través de la concentración de las fuerzas revolucionarias en una sola arena de la lucha por el poder, que sería primeramente el Partido Nacional Revolucionario, la que provocaría la centralización del ejercicio del poder a manos del ejecutivo federal, dejando a los otros dos poderes en situación de desventaja.

Esto queda de manifiesto a pesar de que dentro de la constitución se establece un equilibrio de poderes al establecerse el régimen presidencialista, donde se opta por que el ejecutivo fuera el encargado de la administración pública sin que el parlamento tuviera injerencia dentro de las acciones realizadas por este. Lo cual fue promovido por Venustiano Carranza con el fin de evitar que el Poder legislativo interviniera en los otros dos poderes a consecuencia de la propia naturaleza de sus funciones.

Carranza menciona que “A la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella el poder que les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos”²⁵.

²⁴ *Ibíd.* p. 656.

²⁵ *Ibíd.* p. 686.

A partir de ese proceso de institucionalización impulsado por Calles, la concentración del poder iría en aumento, no sin antes pasar por diferentes matices previos a la forma final que duraría como modelo durante varios años. Calles buscó en el orden político la consolidación institucional mediante la unificación de las diferentes fuerzas Revolucionarias, que van desde el sector obrero, el campesino, el popular e incluso el militar, dentro de un partido que fuera compuesto por los miembros de la revolución.

Este partido se convertiría más adelante en un partido de masas, con lo cuál “Emprende con éxito la realización de algunos otros de los principios en que se sustenta: el apoyo al fomento a la actividad industrial; La preferencia al capital nacional sobre el extranjero; la liquidación inmediata de los latifundios; el aumento, conservación y distribución equitativa de la riqueza agrícola y la liberación económica de la clase campesina”²⁶.

Sin embargo Calles Intentó mantenerse en el poder a través de los presidentes que apoyaba, aparecería la figura del “Maximato”, la cual se encontraba por encima del Presidente de la República, pero debido a la presión misma de él, optaron por renunciar dos de los tres que colocó en dicho cargo. El cuarto fue Lázaro Cárdenas que mediante estrategia política logró voltear el apoyo del partido de la figura del “Jefe Máximo” hacia su persona, con lo que pudo terminar con la hegemonía de Calles e impulsar ya de forma práctica el régimen presidencialista donde el Presidente concentraría el poder en su figura y dentro de su partido arbitraría la disputa por el mismo.

Con Ávila Camacho se observa como gracias a la coyuntura de la 2da Guerra Mundial y a la participación de México en la misma, adquiere facultades extraordinarias otorgadas por el congreso en virtud del Estado de Guerra que mantenía la Nación, que sin embargo y a pesar de que México no participó de forma importante, fueron utilizados en otros aspectos que eran ajenos al ámbito bélico que en ese momento vivía el país.

Esto da la pauta para que el Ejecutivo supedite a los otros poderes a sus decisiones en los siguientes gobiernos, sin olvidar que la hegemonía del Partido Oficial dentro del congreso le daba un apoyo incondicional a las decisiones del Presidente. Esto cambiaría no sin antes pasar por un largo periodo de más de 70 años de dominio presidencial.

²⁶ Ibíd. p. 876.

El exceso del uso del poder en manos del Ejecutivo se vería reflejado claramente en la época de los 60's y 70's especialmente en los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz quién por su tendencia por el orden y la de "combatir las fuerzas del caos y la anarquía", utilizaría los mecanismos represivos para mantener en la estabilidad a su gobierno, mientras que el de Luis Echeverría continuaría con esta labor mediante la denominada "Guerra Sucia", pero además impulsaría junto con José López Portillo medidas populistas y decisiones sin medir consecuencias como la estatización de la Banca.

En los años 80's cuando los partidos de oposición incrementan su aceptación popular y con ello poco a poco van ganando un espacio dentro de la esfera de gobierno ya sea en los municipios, congresos locales y federales. Mientras que en esa época el ejecutivo se muestra inoperante para atender a la población, sobre todo cuando ocurren desastres ya sea naturales o causado por le hombre.

En los noventas, la fuerza de estos partidos aumenta y su presencia también a nivel nacional, gracias a la apertura que impulsa el Gobierno de Carlos Salinas, pero que también sería uno de los Presidentes que utilizaría en gran medida su poder presidencial, aun con ello los partidos opositores van adquiriendo gubernaturas estatales y una presencia mucho mayor dentro del Congreso de la Unión, más en concreto en la Cámara de Diputados donde incluso en el año de 1997 en el Gobierno de Ernesto Zedillo Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en el congreso, en el año de 1997, donde los partidos de oposición hacía una mayoría, algo histórico donde quedaba asentado por primera vez un sistema de gobiernos divididos.

En el año 2000 con el ascenso de un Presidente emanado de la oposición (Vicente Fox), se da un giro que cambia de cierto modo la forma de gobernar en el Estado Mexicano, a su vez es de observar que dentro del congreso el partido en el gobierno no posee la mayoría, ya que se da una división más equilibrada de la distribución de las diputaciones y senadurías, donde su composición hace necesario la negociación para alcanzar puntos de acuerdo, consenso y en sí gobernanza.

Esto de una u otra forma es un avance hacia la puesta en práctica de lo dictado en la Constitución, que trata de impulsar una visión

social en base a lo emanado de la Revolución Mexicana, donde se busca amparar “al débil y al necesitado”. Sin embargo para que esto ocurra es necesario que se llegue a acuerdos y negociaciones que den margen de maniobra al gobierno.

Es entonces donde el papel del Congreso se hace mucho más presente que antes y pone de manifiesto las carencias que existen dentro de la constitución, en ciertas cuestiones que traban el ejercicio de gobierno, donde el problema principal es aclarar las atribuciones de cada uno de los poderes para evitar que existan confrontaciones estériles como la que recientemente se observó en aras del presupuesto del año en curso y que todavía continua al pasar del diálogo al tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde el Ejecutivo busca hacer valer un derecho de veto aún no bien esclarecido.

Este tipo de casos abundan al existir vacíos legales, que ponen de cierto modo en riesgo la estabilidad del equilibrio del poder, y con esto la gobernabilidad democrática. Sin embargo es el Congreso quién en estos momentos debe atender estas cuestiones tan importantes, para evitar que existan las confrontaciones entre poderes.

Aun así, como consecuencia de estos sucesos se plantea la necesidad de hacer una revisión sobre nuestro sistema político, para analizar que tan viable sigue siendo el régimen presidencial en el que estamos inmersos, o que tan factible sería el cambio hacia uno parlamentario.

Lo cierto es, que es necesario que cualquiera que sea el modelo, es fundamental que se apegue a un “Estado de Derecho”, donde se pregone el cumplimiento de las leyes y el respeto a los derechos de los ciudadanos. El término comienza a ser utilizado en Alemania por la ciencia jurídica y la política para designar una relación específica entre la forma llamada políticamente “Estado” y el Derecho, cuya relación ve más allá de un Gobierno limitado que envuelve su actuación dentro de las normas jurídicas. Es decir que el Estado eleva al derecho a la condición fundamental de su existencia, por lo que todo acto debe estar sometido al ordenamiento legal de la ley fundamental que es la constitución política del Estado y que se divide a su vez en diversas leyes que dan certidumbre al ejercicio social, político y económico de un país.

Este Estado de Derecho y su vigencia ha sido enmarcado dentro de la teoría política y la teoría constitucional de los últimos siglos, mediante una elaborada construcción de instituciones cuyo objetivo es salvaguardar los principios y derechos fundamentales de los ciudadanos. Muchos de estos aspectos como anteriormente se menciona los maneja la Constitución Política y que le dan la forma de ser un documento de carácter social, debido a que entre otras cosas pero principalmente los puntos que son columna vertebral del documento, abordan las necesidades básicas de la sociedad mexicana, manejados en los artículos 3ro, sobre educación pública, 27 sobre la propiedad de la tierra y 123 en lo referente al trabajo, por mencionar algunos.

El artículo tercero enmarca una de los grandes aciertos en los que se refiere a derechos sociales donde claramente estipula que toda la educación que imparta el Estado será pública y gratuita además de laica, este último aspecto fue fundamental en la época posrevolucionaria en donde el constituyente buscaba darle un sentido más comunitario que individual al documento, con lo que se pretendía evitar la injerencia de la Iglesia en la formación educativa de los niños y jóvenes que se formarían dentro de las aulas del Estado Mexicano, donde lo principal es la búsqueda del progreso científico y la lucha contra la ignorancia, prejuicios y fanatismos, que muchas veces conducen a las confrontaciones entre la misma sociedad además, del concepto que de democracia tiene y que para el estado actual de la sociedad mexicana está limitado, al no considerar la política como una forma de vida en constante mejoramiento que consolida a la democracia.

Por su parte el artículo 27 habla de un aspecto muy importante que a lo largo de la historia de nuestro país ha sido uno de los temas de discusión más sensibles para la sociedad mexicana, el de la tierra. Cuyo origen emana precisamente de una de las principales causas que dieron origen a la Revolución Mexicana.

Consecuencia del “sistema feudal que privó en el agro mexicano durante tanto tiempo, y la grave situación social que, consecuentemente, hubo aquél de generar, hubieron de desembocar, así, en el movimiento de 1910, que, intensificando sus reclamos sociales a partir de 1913, pugnaba ahora por dejar jurídico - constitucionalmente plasmados los más altos y nobles ideales que perseguía”²⁷.

²⁷ *Ibíd.*, p. 639.

Esto no fue tarea fácil para el constituyente del 17, debido a que el proyecto presentado por el entonces Jefe del Ejercito Constitucionalista Venustiano Carranza, mantenía una postura similar a los postulados de la Carta de 1857 que básicamente propugnaba el liberalismo individual, más no el social que en esos momentos trataba de constitucionalizarse, por lo que los diputados constituyentes impulsaron que dentro de ese artículo se abarcara no sólo el contener los abusos y la garantía del cumplimiento de las leyes del derecho de propiedad, sino también la distribución de la tierra que debería darse en base a los derechos que posee la nación sobre la misma

Por su parte el artículo 123, toca otro de los principales asuntos que hablan del Trabajo y la Previsión social, donde se postula no sólo el derecho al trabajo sino también el derecho de no laborar, además de que una de las motivaciones que trajo consigo la elaboración de dicho artículo fue la “injusta situación que sobre este particular prevalecía; pues era enajenado, prácticamente, el trabajo de miles de hombres, a la voracidad de patrones inconscientes, a quienes poco importaba agotar al hombre en el trabajo y arrebatarle su dignidad, consiguientemente, a cambio del provecho personal que de ello derivaban”²⁸.

Además este artículo abarca varios temas de real importancia, buscaba una reglamentación sobre las necesidades más importantes de los trabajadores, como la jornada de trabajo, la protección a mujeres y menores, el salario mínimo y sobre las responsabilidades patronales, así con el derecho al recurso de huelga en caso de la defensa de sus derechos. Con lo que representa un enorme equilibrio en las relaciones obrero patronales y sobre todo en los derechos de los trabajadores, que sin embargo en la práctica difícilmente se pueden ejercer a cabalidad a consecuencia de las deficiencias jurídicas y las condiciones tanto económicas como políticas que se viven en el país incluso en la actualidad.

A pesar de que la realidad nos muestra, ciertas deficiencias de nuestra Carta Magna, no es producto sin embargo de los rezagos y momentos políticos coyunturales que se han suscitado en nuestro país, producto de la falta de una competencia política partidista más amplia, al estar prácticamente bajo la figura de un sólo partido

²⁸ *Ibíd.* p. 631.

político el ejercicio del poder, que sin embargo tuvo errores como aciertos en sus diferentes gestiones, que con todo dieron paso al momento que actualmente vive nuestro país, después de una alternancia en la presidencia de la república, sin caer en la ingobernabilidad que desemboca un proceso de tal magnitud.

“Y es que la realidad social de México, en su evolución misma, logra ser captada plenamente por nuestra constitución; ello nos autoriza a concluir que ésta es lo que es aquella. México y su Constitución se confunden, diluyen e identifican {...} No han faltado detractores, sin embargo, que hayan llegado a considerar a la constitución mexicana como letra muerta; como un conjunto de fórmulas huecas”²⁹. Sin embargo podemos observar que siguen “intactos” varios de sus preceptos fundamentales y son los que le dan el carácter de una constitución social, buscando siempre la protección y salvaguarda de los derechos civiles y humanos de la sociedad mexicana.

No es sin embargo, que dados los tiempos actuales de mayor pluralidad política, el actual Congreso mexicano compuesto por una mayor diversidad partidista que representa la diversidad actual de la sociedad mexicana, tenga en sus manos la enorme responsabilidad de ir ajustando el texto constitucional a los requerimientos cada vez más cambiantes del pueblo de México.

Tarea que representa un enorme reto al verse en la necesidad imperiosa de estar en constante negociación Política con los diferentes actores que se encuentran inmersos dentro de nuestro sistema político, el cuál junto con el régimen se encuentran en transformación al quedar rebasados por la realidad actual.

El papel del Congreso y de sus dos Cámaras tanto la de Senadores como la de Diputados, los obliga a buscar alternativas tanto jurídicas como políticas, que permitan darle al gobierno un sistema adecuado que se adapte a la realidad nacional, lo cuál pone a debate la necesidad de realizar una revisión profunda a nuestra carta magna, en vistas de una Reforma de Estado que modifique el régimen presidencialista que actualmente se ejerce en el país.

Por lo que se pone a discusión la viabilidad o no de crear una nueva constitución, para que esta reforma se lleve a cabo con un nuevo sustento jurídico que le de una mejor pauta, o si la actual

²⁹ Ibíd. p. 729

constitución mediante ciertas reformas puede seguir siendo el documento que garantice los derechos sociales de los mexicanos y el ejercicio del poder.

La actualidad, nos presenta un congreso en donde este tema no esta a discusión debido principalmente a la coyuntura política que se vive a consecuencia de la lucha por el poder, en especiar rumbo a las elecciones presidenciales del año 2006. Por lo que es necesario que dentro de los actores políticos exista un consenso para poder llegar a los acuerdos necesarios que permitan la discusión y el debate sobre el tema.

Sin embargo dentro de los mismos actores políticos se escuchan voces donde concuerdan en que es necesario crear mecanismos que permitan gobernar por mayorías, evitando con ello la confrontación suscitada por la división partidista que existe dentro del propio congreso, dando así oportunidad al gobierno en turno de tener un margen de maniobrabilidad legislativa que impulse los proyectos presentados por el, con lo que se daría una alternativa al modelo vigente.

Al obtener el ejecutivo una mayoría de diputados o senadores dentro del congreso facilitaría de cierto modo la realización de las reformas y proyectos que plante con lo que la gestión hasta cierto punto no tendría excusas como las que actualmente se mencionan sobre la capacidad para poder obtener resultados que satisfaga las demandas sociales, a consecuencia de que las políticas no se pueden realiza debido a la falta de mecanismos jurídicos que le permitan su ejercicio. Sin mencionar que facilitaría de cierto modo la gestión del gobierno debido a que legalmente ningún partido puede tener una mayoría plena dentro del congreso, pero que sin embargo, al obtener una mayoría relativa se puede llegar a acuerdos, sin necesidad de conflictos, siempre y cuando exista un dialogo, pero sobre todo voluntad política.

Es esta misma voluntad política la que actualmente a faltado dentro de las mismas Cámaras, para evitar tocar temas de importancia como las reformas electoral, energética (tanto en lo referente a la energía eléctrica como a PEMEX), Fiscal, Educativa y del Trabajo, que ha orillado a una serie de confrontaciones entre el ejecutivo el y Congreso, que a pesar de que se han logrado llegar acuerdo importantes dentro de ambas cámaras por parte de la mayoría de los partidos en otros aspectos de una índole no tan trascendental, sí

han permitido que el Gobierno pueda tener el margen de maniobra necesario como para trabajar, un ejemplo sería el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2005, que a pesar de que se aprobó después del plazo constitucional establecido, logro ser aprobado por una mayoría parlamentaria, esto sin contar con el apoyo del partido en el gobierno, causado por el diferendo que existía por ciertas partidas que las consideraba como oportunistas por los momentos electorales que atravesaban ciertos estados.

Esto trajo como consecuencia que el Ejecutivo impulsara una controversia constitucional, al no realizar el congreso ninguna modificación que el ejecutivo había puesto en observancia y que orillo a ejercer el derecho de veto que posee el presidente de la república, lo que trae como consecuencia que el Poder Judicial este inmerso dentro de esta misma confrontación política, poniendo en juego su carácter imparcial y objetivo.

Esto pone a prueba el sistema de pesos y contrapesos que se le atribuye a la división de poderes, en donde podemos ver que dentro de nuestro sistema político ha cedido cierto lugar, en mayor medida al predominio del poder ejecutivo, causado entre otras razones gracias a la superioridad técnica que le otorga a éste la administración pública.

Aún con ello lo importante es mantener el Estado de derecho que desde la independencia de nuestro país se ha tratado de buscar se propia identidad, ante el paso de varios años de un pasado conflictivo y desgarrado que trae más preguntas que respuestas, lo que provoca que siempre se intente de buscar implantar dentro de las instituciones los modelos más avanzados que existen en el mundo. Pero que también plantea la pregunta sobre si es realmente necesario copiar los modelos que dan éxito en algunas regiones, o más bien sería el diseñar nosotros un modelo que realmente satisfaga las necesidades político-jurídico-administrativas y sociales, que cada día van en aumento.

Por lo que el resultado del conflicto deberá dar una salida a este aparente vacío jurídico y con ello aclarar sobre este aspecto del presupuesto las facultades que posee el poder ejecutivo y, las que corresponden al legislativo. Pero más importante es que se legisle sobre las atribuciones y competencias de cada uno de los poderes para que de una vez por todas, este asunto quede aclarado y definido el papel que deberá desempeñar cada uno de los poderes.

Por lo que le corresponde al congreso realizar un análisis muy detallado y profundo sobre el tema.

Y es que el Congreso deberá de desempeñar un papel importante para aclarar el rumbo que deberá de tomar nuestro país a futuro, pero también el ahora, que si bien "nuestra constitución de 1917, como óptimo fruto de la historia política, económica y social de la patria mexicana, nos señala el rumbo, al dar simultanea cabida {...} a libertades individuales y a derechos sociales, y al sancionar la intervención del Estado en la economía del país, con objeto de regularla de acuerdo con los intereses nacionales"³⁰. Ha quedado rezagada en diversas áreas debido al acelerado proceso de globalización que ha ido afectando a los modelos políticos y a los propios Estados que se han visto rebasados ante los cambios y transformaciones constantes que sufren a consecuencia de tan mencionado fenómeno.

De ahí radica la importancia de que exista un Congreso influyente, propóístico, que debata, estudie y analice todos los puntos que son necesarios al momento de legislar, con el objetivo de mantener siempre presente la realidad social y en constante modernización las estructuras jurídicas que mantiene el Estado de derecho, sin olvida de mantener la doctrina social - liberal surgida de la Constitución de 1917 y que gracias a ella México tiene la posibilidad de convertirse en un país de sistemas, que lo conduzcan a una madurez en el ejercicio del gobierno pero sobre todo del poder con gobernabilidad.

³⁰ *Ibíd.* p. 962.

Capítulo IV.

El Congreso Mexicano en la alternancia política.

Después del año 2000 en que el partido revolucionario institucional perdió por primera vez, desde su fundación en sus diversos momentos históricos de su creación, las elecciones presidenciales; se anunció con gran expectativa que la era de la democracia, la transición democrática había llegado al sistema político mexicano; si bien el sistema de partidos políticos ha jugado un importante papel en la consolidación de la participación social esta misma participación social ha estado presente desde mucho tiempo atrás.

Con la aparición del fenómeno de gobierno dividido terminó una larga etapa de dominio presidencial sobre la política mexicana, es así, que “México dejó de ser una excepción entre los regímenes presidenciales de América Latina, en los que el multipartidismo de manera regular produce gobiernos sin mayoría en el Congreso”¹.

A partir del inicio del periodo de gobiernos divididos en 1997, el poder del presidente y su partido se ha transformado en un poder esencialmente “negativo”. Tienen la autoridad para evitar un cambio a la legislación existente, pero no pueden por sí solos definir el contenido del cambio como en el pasado. En otras palabras, no es posible formar una coalición mínima ganadora sin la participación del presidente y su partido, pero para formar coaliciones mínimas ganadoras el presidente y su partido necesitan del respaldo de los partidos de oposición.

Los partidos políticos en México tienen presencia efectiva en la contienda política en fechas recientes, así la oposición ha jugado un creciente papel siendo cada día más su actividad intelectual en términos de postura ideológica, su presencia organizacional y su postura y posicionamiento político.

El presidente deja de ser al mismo tiempo jefe del ejecutivo y jefe del legislativo. De hecho, la contribución de los partidos de oposición a la producción legislativa empieza a ser cuantitativamente más importante que la del presidente y su partido.

¹ Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III, 1995. p 20

Lo anterior hace que la democracia en términos de participación ciudadana este acrecentándose conforme la profesionalización partidista asume su papel de oposición real y legalmente.

Las instituciones de gobierno, no escapan de la importancia en este proceso de construcción, consolidación y vuelta a la construcción democrática, de hecho son fundamentales para la buena marcha de la vida pública, el concepto de alternancia no solo tiene que ver con un modelo de ejercicio gubernamental se encuentre presente de manera alternada con otro, que le es oposición y bajo las reglas escritas de legalidad en un territorio, con una estructura de gobierno y para una población específica y con una mínima gobernabilidad.

La transición que se efectuó a la democracia, no fue el resultado de una sola elección decisiva. Tuvo lugar después de un proceso complejo y profundo de cambio institucional cuyo efecto principal fue la dispersión del poder. En lo que al sistema de partidos se refiere, hemos transitado de un régimen de partido único a un sistema apéndice temporal del partido en el partido sometido al tutelaje presidencial y se convirtió en un órgano que decide por mayorías multipartidistas y que ejerce un efectivo contrapeso al poder del presidente y su partido.

El Congreso Mexicano, el Congreso de la Unión Cámara de Diputados, y Cámara de Senadores, está presente en los procesos de alternancia en el ejercicio de acción gobierno, en la práctica real de gobernar de manera conjunta y equilibrada, en el respeto mismo de la división y acotación de poderes, y en esta novedosa actitud de republicana de gobierno asume con cierta responsabilidad la consecuencia de sus actos.

A esto nos referiremos en éste capítulo en el que el Congreso de la Unión deberá de vislumbrar una nueva forma de gobernanza, gobernanza legislativa que permita un ejercicio consensual de gobierno interno en sus respectivas cámaras, de igual manera conjunto en la suma de voluntades de las dos cámaras; y que permita un sano y productiva relación con los otros poderes de la unión.

Lo anterior implica un gran ejercicio de replanteamiento de suma de voluntades y posicionamientos políticos, así como de coincidencia en la forma de entender el trabajo de la administración pública, este se lograra en la medida en que podamos entender la visión del

Congreso tanto como en el espacio histórico, como hacia la diferente gobernanza.

4.1 Hacia la diferente gobernanza

Si bien es cierto que el éxito en el ejercicio del poder de un gobierno tiene que ver con la manera en la que este mantenga para sí una buena gobernabilidad, este éxito está más reflejado en las propias capacidades estructurales es decir al gobierno en acción o la acción de gobierno que requiere de instituciones, estructuras institucionales que les permitan desempeñarse con eficacia.

Hay que mencionar que el gobierno lo concebimos como el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiando el ejercicio del poder estatal, o dicho de una manera, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes, como es el caso del Congreso Mexicano.

De hecho estas estructuras institucionales requieren de una adecuada democracia que ya bien definimos en un capítulo anterior y que es condición insoslayable en el buen ejercicio de la transición, asegurando que la transición debe de estar acompañada por una práctica democrática para que se cumpla la máxima, es decir una transición deberá de ser democrática en términos de participación social, así como acompañada de los mínimos satisfactores de desarrollo económico, político y social de una sociedad.

Linz sostiene que “la democracia posee un carácter contingente, genera mucha incertidumbre, porque los ciudadanos no pueden estar seguros que los van a gobernar son quienes ellos quieren, nadie puede tener la garantía de que por quien votó, vaya, efectivamente, a desempeñar el cargo público. Se genera un estado de incertidumbre, dado que se corre el riesgo de que sean gobernantes las personas por las que no votó”². A sabiendas de esta incertidumbre se corre este riesgo, porque es un riesgo limitado, en donde las normas constitucionales defienden, tanto el ámbito del poder, los límites o las taxativas al poder, así como las garantías frente al poder.

² Linz, Juan J., *La quiebra de la democracia*, Madrid, Alianza, 1987. p 98

Las constituciones son formas que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder.

Además, porque los que hoy han sido derrotados tienen el día de mañana la aspiración de gobernar, no hay ni vencedores eternos, ni eternos vencidos; la alternancia, la posibilidad de acceder al poder está garantizada para todos, si bien es cierto algunas organizaciones mantienen de manera permanente esta condición de minorías; aunque estas organizaciones pueden acceder al poder en un régimen parlamentario en la construcción de un gobierno de coalición o hacia el acceso de determinadas posiciones públicas que son incentivos que los mantienen dentro del juego democrático.

La democracia entonces es la condición primaria de gobernabilidad de un régimen de amplia participación social, esta misma da la estabilidad necesaria para la conducción y viabilidad en el ejercicio de gobierno, luego entonces una democracia estable bien puede garantizar un igualmente gobierno estable, quiero aclarar que la estabilidad no es condición de desarrollo, ayuda en gran parte pero para que la estabilidad social implique crecimiento debe ser una estabilidad de un gobierno efectivo.

En la actualidad todos los estados modernos que se precien de ser democráticos son gobernados de manera representativa, si bien es cierto que es posible combinar la democracia representativa con algunos elementos de la democracia directa, como sería el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato o la iniciativa popular; cuando hablamos hoy de democracia estamos implícitamente reconociendo que aludimos a la democracia representativa.

La gobernabilidad y estabilidad es un plano intermedio focalizado su atención en el problema de la estabilidad política, un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político; estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo.

Señala Leonardo Morlino que “Debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente puesto que sólo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”³.

La efectividad de un gobierno esta claramente relacionada con la manera en que pueda articular sus políticas públicas en términos de acciones de gobierno, es decir en la medida en que su administración pública sea verdaderamente efectiva, por lo que un gobierno efectivo ayuda a la ejecución eficaz y eficiente de políticas públicas como acciones de gobierno estratégicamente diseñadas para una base social; esperando con esto un impacto en términos de respuesta; en esto radica la eficiencia de un gobierno siendo que es en principio efectivo y estable, como condición última pero completamente necesaria que le permita la capacidad de gobernar.

La estabilidad es el principal indicador de la democracia funcional; se razona que si un sistema parlamentario logra un gobierno estable, también conseguirá un gobierno efectivo. A la inversa, el gobierno inestable es síntoma de un mal gobierno. Pero este razonamiento sólo se sostiene parcialmente cuando se le estudia.

Recordemos que la gobernabilidad, es decir, la eficacia o eficiencia en el gobierno, la advertencia preliminar es que estos conceptos no se aplican a los desempeños reales, sino a las capacidades estructurales. Quienes dirigen los gobiernos necesitan estructuras que les permitan desempeñarse.

La democracia como podemos percibir esta vinculada con las políticas públicas del gobierno, con la estabilidad, con la efectividad y la eficiencia, es así que:

- a) Si hay democracia estable, tenemos un gobierno estable, es decir, existe una estabilidad del régimen.
- b) Pero un gobierno estable no es un gobierno efectivo
- c) Un gobierno efectivo ayuda ala ejecución de políticas públicas.

³ Morlino, Leonardo. “Estabilidad política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1988. pp 601-609.

d) Un gobierno efectivo con políticas públicas es decir, con acciones de gobierno vía su estructura de la Administración Pública es eficiente.

e) Y un gobierno efectivo, eficiente y estable –como condición última pero necesaria- es un gobierno gobernable.

La gobernabilidad de tipo democrática se logra en la posibilidad de que este ejercicio social con la mayor participación posible, tenga la guía del gobierno estable pero igualmente más efectivo; solo así la gobernabilidad esta presente y se transmite en hechos reales que atañen a la sociedad, siendo esta la que garantiza y otorga legitimidad a la estructura legal del Estado de derecho.

Strom y Müller⁴, señalan como requisitos mínimos indispensables para la consolidación democrática los siguientes: una sociedad civil activa e independiente; una sociedad política con suficiente autonomía; un consenso de trabajo acerca de los procedimientos gubernamentales: el constitucionalismo y el imperio de la ley; una burocracia de la que puedan hacer uso los líderes democráticos, y una sociedad económica institucionalizada.

De acuerdo a la teoría clásica de la división de poderes garantiza la representación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno y la estabilidad de los sistemas libres; contribuye al buen gobierno al garantizar la seguridad y la libertad de los individuos y al evitar el ejercicio arbitrario del poder. La división de poderes hace del Poder Legislativo uno de los pilares de los sistemas libres representativos de gobierno mediante sus funciones de legislación, representación, control y supervisión siendo que esto acontece de manera concreta en nuestro Congreso.

La desconfianza y alejamiento de los ciudadanos con respecto al Poder Legislativo se inscribe dentro de un complejo fenómeno mundial de desafección de los ciudadanos hacia la política. No obstante, también se relaciona con la propia naturaleza del trabajo legislativo y, en muchos países, con el desempeño de los legisladores.

⁴ Strom, K. y Müller, W. Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el Workshop 13 “Designing Institutions” en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31. 1999. Mannheim.

Parte de esta desconfianza tiene que ver con la cultura política mexicana; con el acontecer del Poder Legislativo en nuestro país, la falta de conocimiento y comprensión sobre las funciones y facultades del Congreso, los resultados del trabajo legislativo, la imagen de los partidos políticos y las opiniones expresadas por los medios de comunicación, entre otros factores.

William Culver nos dice que “El Congreso era para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos un mecanismo de gestión del Poder Ejecutivo, más que una institución autónoma con funciones propias y diferenciadas”⁵.

En un estudio efectuado en la H. Cámara de Diputados en su Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, nos hace tener una visión de que tenemos que hacer una verdadera consolidación entre ambas cámaras para poder tener una buena conducción de la gobernanza del país, debido que desde ahí se puede comenzar a tener un buen principio.

En esa encuesta, seis de cada diez mexicanos ignoran el número de Cámaras que componen el Congreso de la Unión; más de la mitad de la población no sabe el número de Diputados que componen a la Cámara; solo entre tres y cinco personas de cada diez conocen la duración de los cargos de los Diputados y seis de cada diez ciudadanos dicen desconocer las funciones encargadas a los Diputados.

Este estudio reveló como es que la sociedad visualiza a la H. Cámara de Diputados y este fue su resultado:

- 1) Los Diputados son vistos con recelo, puesto que se les califica como distantes, poco preocupados por las necesidades de los ciudadanos y, últimamente conflictivos;
- 2) Existe un grado importante de confusión y desconocimiento sobre las facultades y funciones de Diputados; para la mayor parte de los ciudadanos un legislador es un gestor de necesidades sociales;
- 3) Los ciudadanos coinciden que la Cámara de Diputados tienen un papel central en la democracia mexicana; no obstante,

⁵ Culver, William, *El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: hechos y perspectivas en el funcionamiento del legislativo*, en: www.geocities.com/politikaperu/renac_demo.html

señala que sus decisiones no son del todo satisfactorias ni atienden a los intereses de la sociedad;

- 4) Al analizar los datos sobre la imagen pública de la Cámara de Diputados, resulta que los grupos que en mayor porcentaje afirman tener mala imagen de la Cámara son precisamente aquellos que cuentan con mayor conocimiento sobre la composición y facultades de la institución legislativa, esto es, más los hombres que las mujeres, las personas de 35 a 44 años, con estudios profesionales y de postgrado, los profesionistas y las personas que trabajan en el sector servicios. Asimismo, la mala imagen es ligeramente mayor entre la población que lee periódicos que entre aquellas que no lo hace.⁶

La mayor parte de los estudios de opinión sobre la confianza ciudadana hacia las instituciones de Gobierno⁷ indican que un porcentaje cada vez más alto de la población en todo el mundo expresa desinterés, desconfianza y alejamiento respecto a la política y de los políticos. Este fenómeno, conocido como desafección política, dio inicio durante la década de los sesenta en las democracias desarrolladas y gradualmente se extendió hacia las democracias en formación.

En este contexto de alejamiento, pérdida de confianza y de aprecio por la política y los políticos, el Congreso en casi todos los países del mundo es la institución que junto con la policía, en los países en desarrollo, y los partidos políticos, en la mayor parte del mundo, enfrenta el nivel más lato de desconfianza y desaprobación ciudadana.

La baja confianza que los ciudadanos expresan hacia el Poder Legislativo en la mayor parte del mundo ha llevado a algunos autores⁸ a sostener que este poder experimenta, desde hace algunas décadas, un proceso de crisis, que se expresa en la baja eficacia y la mala imagen de los Congresos así como en un proceso de decadencia frente al Poder Ejecutivo.

⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Opinión Pública y Cámara de Diputados*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura

⁷ Phaar, S. J. y Putnam, Robert. "Democracias desafeccionadas". *Que es el problema del Estado trilateral*, Princeton, Princeton University Press, 2000. p 26

⁸ Ömer Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedure in Turkey*, Turquía, Universidad de Filken, 2001, p 1

En los países con regímenes democráticos estables el factor que tiene más relevancia para la desafección política es el desempeño de las instituciones, esto es, sus resultados. En tanto, los ciudadanos de las “nuevas democracias tienden a evaluar las instituciones políticas y su actividad con base en la historia política del país, con su experiencia antidemocrática acumulada”⁹.

El estudio Ciudadanos y cultura de la democracia¹⁰, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, encontró que en la opinión de los mexicanos conviven posiciones aparentemente contradictorias; por un lado, la mayoría prefiere que las decisiones en la Cámara las tomen todos los partidos, aunque tome más tiempo, mientras que por el otro existe una percepción más o menos generalizada que la falta de acuerdos en la Cámara han obstaculizado al Presidente y el futuro del país.

4.2 Nueva Gobernabilidad en, y a partir del Congreso.

El Congreso es una pieza clave para definir el régimen político de un país. Las diferentes combinaciones de sus facultades formales e informales y su relación con los otros poderes del Estado dan como resultado calidades diferenciadas en los productos del proceso legislativo. De ahí que su estructura y organización sean de vital importancia.

La preeminencia del Ejecutivo en el corporativismo mexicano se ha explicado a partir de la convergencia de cuatro características del sistema político: las facultades constitucionales del presidente de la República, el gobierno unificado, la gran disciplina partidista y el reconocimiento del titular del Ejecutivo como líder del partido hegemónico.

El Congreso quedó ominosamente subordinado al Ejecutivo, quizás como nunca antes. A los legisladores les convenía mucho más actuar como aliados del presidente que como contrapeso de sus acciones; las facultades del Congreso se ejercieron únicamente a iniciativa e instrucción del Ejecutivo. Esta combinación de factores

⁹ Toral, Mariano, *La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica*, en: www.iigov.org/revista/?p=8_07

¹⁰ Flores, Julia y Meyenberg, Yolanda, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, México, IFE-UNAM, 2000, p 45

permitió un crecimiento económico estable hasta finales de los sesenta, al mismo tiempo que se mantenía la gobernabilidad.

Cuando hablemos de gobernabilidad, uno de los polos de la relación de gobierno estará fincado en el sistema político-administrativo, o en alguno de sus componentes como lo es en la H. Congreso de la Unión. Es así, que sistema político es “el conjunto articulado de las creencias y valores, las fórmulas institucionales para la agregación de preferencias y toma de decisiones y las prácticas y las relaciones de poder efectivamente vigentes entre los actores políticos de una sociedad”¹¹.

No es un Estado o gobierno lo que permite –por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.

Los niveles analíticos en el interior del Sistema Político dentro de los problemas de la gobernabilidad pueden ser que i) la gobernabilidad, y consiguientemente los problemas de gobernabilidad, pueden ser analizados al nivel más general del sistema político, en su relación con el sistema económico –mercado-. Y el sistema sociocultural –sociedad civil-; ii) es posible ubicar los problemas de gobernabilidad en alguno o algunos de los componentes del sistema político. Los dos candidatos más notorios son el Estado y el Gobierno, Naturalmente, esta distinción analítica no puede perder de vista el hecho de que el Estado actúa políticamente a través de las personas encargadas de los órganos de Gobierno, y que éstas sólo pueden ejercer su poder jurídicamente vinculante mediante los instrumentos y regulaciones del Estado.

Juan Rial, entiende la gobernabilidad como “La capacidad de las instituciones y, movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y movilizar con (...) coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas”¹².

¹¹ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrourtu, 1989, cap 4.

¹² Rial, Juan. “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” en: *Revista Mexicana de Sociología*, N°2 abril-julio de 1988, p 11

Sin embargo Ángel Flisfisch dice que “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones de la “oportunidad”, la “efectividad”, la “aceptación social”, la Eficiencia” y la “coherencia de sus decisiones”¹³.

Se defiende al bicameralismo contra el unicameralismo sobre la base de que dos cámaras son resguardos, y que la concentración de todo el poder Legislativo en un solo órgano no sólo es peligrosa, sino poco conveniente, y la prudencia aconseja que cualquier proceso de toma de decisiones está controlado y apoyado por elementos que eviten las decisiones apresuradas. Cuanto menos parecidas sean, tanto más probable es que representen mayorías diferentes que, a su vez, acaban con la gobernabilidad.

“El parlamentarismo y el bicameralismo fuerte son incompatibles sólo si se tiende a construir los gabinetes con base en pequeñas mayorías de la primera Cámara. Si los gabinetes son grandes coaliciones no habrá problema. De hecho, la solución obvia al problema de dos mayorías realmente hostiles en una legislatura bicameral fuerte es formar un gabinete de coalición exageradamente numeroso”¹⁴.

Si las dos cámaras son muy parecidas, si una es el reflejo de la otra, facilitan la gobernabilidad, pero no sirven a ningún propósito de control o balance; por otra parte, si son diferentes, aseguran un mayor control, pero también prometen conflicto y estancamiento.

Sin embargo en un sistema como el nuestro Federativo, la opción de tener una sola cámara no es buena opción, debido a que se requiere una Cámara Alta que represente a los Estados miembros y que por tanto se base en la representación territorial. Este requisito también deja claro que el federalismo está reforzado por un fuerte bicameralismo. Entonces, en condiciones óptimas el federalismo requieren dos cámaras de igual poder pero de diferente naturaleza.

¹³ Flisfisch, Ángel. “Gobernabilidad y consolidación democrática” en: *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3 julio-septiembre de 1989, p113

¹⁴ Lijphart, Arend, *Democracias: patrones de mejoría y censuras de gobierno en dos o un estado*, New Haven, Yale University Press, 1984. p 104

El proceso de liberalización política, el fortalecimiento de la sociedad civil y de los partidos políticos y la transición política que México ha experimentado desde los años setenta, no obstante, contribuyeron a transformar y fortalecer las funciones e influencia del Congreso, en particular desde 1997, cuando su composición se transformó en pluripartidista. El Congreso es un claro poder estratégico dentro de la política mexicana y su gobernabilidad.

Dentro de esta lógica, la creciente participación política de los partidos de oposición; el incremento en el número de sus propuestas legislativas; la ausencia de mayorías absolutas en la Cámara de Diputados; la presencia de gobiernos divididos a nivel federal y local hacen impostergable impulsar una reforma a las disposiciones internas del Congreso.

Siendo importante precisar que la carencia de reglas que normen y distingan los procedimientos que hay que seguir para aprobar productos legislativos tan distintos como una reforma constitucional, la ley de ingresos, una solicitud de juicio político, la autorización de viajes al Ejecutivo, entre otros. “Una vez que el pluralismo y la competencia electoral han confirmado su arraigo en la sociedad mexicana, la incertidumbre y el conflicto con ello generados exigen acelerar el replanteamiento de las reglas para encauzar las estrategias de los actores políticos”¹⁵.

Así, la responsabilidad del Congreso de la Unión, órgano encargado de elaborar el marco jurídico para ordenar la práctica y la convivencia políticas, es mayor. Para cumplir con ella, sus cámaras han de afanarse en impulsar su propia reforma institucional a fin de garantizar la existencia de procedimientos internos que aseguren el derecho de participación libre y equitativa de todos sus miembros en el proceso de integración de la voluntad del Estado, de acuerdo a los principios de una representación democrática.

Cualquier Estado democrático moderno, como lo es el nuestro, considera relevante el papel de los parlamentos como gestores en una función de impulso que implica la vinculación entre el Congreso y la sociedad, estableciendo acercamientos a través de una señal de televisión abierta y mediante la presencia institucional de este poder federal y de sus integrantes en todo el territorio nacional.

¹⁵ Przeworski, A., “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Elster, J. y Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 p 24

Fortalecer el trabajo legislativo y procurar los vínculos con la sociedad en una tarea que se vea favorecida mediante el impulso a la investigación parlamentaria, ya que el producto de la reflexión y análisis que se gesta en el seno de la labor legislativa, retroalimenta y nutre una cultura parlamentaria de la que se puede obtener beneficios comunes para representantes y representados.

El fortalecimiento de la democracia mexicana pasa por procesos que, al mismo tiempo contribuyan a una mayor dispersión del poder y fomenten la cooperación entre los partidos políticos. Para maximizar las ventajas de la democracia pluralista en el aspecto del equilibrio constitucional, convendría llevar la simetría de poderes entre el Senado y la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto. Actualmente, el Senado sólo se involucra en la aprobación de una sola parte del presupuesto—los ingresos—. La parte que concierne a los egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Esta asimetría concentra un poder excesivo de la Cámara de Diputados y nulifica el esquema de frenos y contrapesos que prevalece en el proceso legislativo normal.

Madison lo expresa de la siguiente manera, “Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres (...) primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; luego obligarlo a que se regule a sí mismo”¹⁶.

La práctica de la no reelección inmediata se ha constituido en un serio obstáculo para profesionalización del Congreso y sus legisladores; la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras; la transformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, y la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente que requiere experiencia.

La nueva realidad de competencia política y la presencia de gobiernos divididos hace necesario asegurar la disponibilidad de verdaderos congresistas que, plenos conocedores de las prácticas parlamentarias y de las necesidades de sus electores permitan recuperar al Congreso sus facultades legislativas y su control.

Reintroducir la reelección inmediata de los legisladores tan solo en el caso de diputados Federales y solo por un periodo mas, en nuestro sistema constitucional, así como fortalecer los cuerpos

¹⁶ Madison, *El Federalista*, 4ª reimpresión, México, FCE, 1987, p 54

técnicos de apoyo a las labores parlamentarias impulsaría la profesionalización de los legisladores y de los trabajos camerales, asegurando así niveles aceptables de calidad de trabajos parlamentarios, favorecerá una mejor estructuración y organización de las cámaras y reforzaría la especialización parlamentaria: promovería la eficiencia, la productividad y la continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley; propiciaría una mayor independencia del Poder Legislativo respecto del presidente y de las dirigencias de partidos, lo cual redundaría en el aumento de la capacidad de influencia de los legisladores en la política nacional y coadyuvaría a garantizar la gobernabilidad al crear incentivos para que éstos pudiesen negociar con las demás fuerzas políticas representadas en las cámaras; finalmente, acercaría a los legisladores con sus representados, promoviendo su responsabilidad y obligándolos a rendir cuentas.

La naturaleza del trabajo legislativo, sus productos y la calidad del debate que se desarrolle al interior de la institución parlamentaria dependen, en gran medida, de su organización, estructura y funcionamiento.

En la medida en que se logre armonizar la pluralidad de intereses heterogéneos y hasta encontrados, propios de todo Estado liberal democrático, y que garanticen la mínima gobernanza legislativa, será posible obtener productos legislativos de calidad. En este sentido, los órganos de gobierno de la institución parlamentaria y las áreas esenciales sobre las cuales inciden, tienen especial importancia; es precisamente en ellos donde se define el resultado de los juegos de poder inherentes a la vida democrática.

La distribución del poder en los regímenes democráticos, el poder se encuentra difundido en diversos ámbitos –ejecutivo, parlamento, organizaciones políticas y sociales- que deben ser adecuadamente coordinados al momento de la toma de decisiones; pero además, el uso de las atribuciones y las facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto decisional.

Cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino más largo que en el caso de los regímenes autoritarios, tanto porque es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder como el Congreso, como porque es necesario hacer

coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales como el Poder Ejecutivo y Legislativo siendo esto gobernabilidad compartida.

4.3 Nuevo Institucionalismo desde el Congreso

Es así que el cambio institucional que tuvo lugar antes de la democratización determinó el tipo de democracia que ha surgido en México. Entre los dos grandes modelos de democracia existentes – el pluralista y el mayoritario-, es así que nos estamos aproximando más a un modelo de democracia pluralista o proporcional. Las características de este modelo son esencialmente dos¹⁷; 1) las elecciones no generan ganadores y perdedores absolutos, sino múltiples representantes que comparten el poder de formular cambios en las políticas gubernamentales; y 2) la formulación de las políticas gubernamentales es el resultado de negociaciones en las cuales los representantes defienden los intereses de sus votantes.

El estudio de las instituciones políticas tiene “una larga tradición en los campos de la sociología, la ciencia política y el derecho”¹⁸. Lo que ha variado significativamente a través del tiempo es la importancia que se les ha reconocido, el carácter de su naturaleza, operación e interacciones, sí como el tipo de relación que guardan o deben guardar con la sociedad.

La idea de que las instituciones son capaces de modelar las decisiones individuales y colectivas, por tanto deben ser reexaminadas, ha reaparecido en el campo de las ciencias sociales con el nombre genérico de “nuevo institucionalismo”.

Dentro de esta perspectiva, han proliferado una serie de modelos para explicar las relaciones intergubernamentales, dando lugar a lo que se ha dado en llamarse “análisis interorganizacional” dentro de varias disciplinas.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo son instituciones políticas; entendiendo por institución política “aquella estructura que ha alcanzado cierto estado o propiedad que le permite generar e

¹⁷ Powell, Bingham, “Elections as Instruments of Democracy”, *Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000. p 40

¹⁸ Lourau, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994 p 15

imponer patrones de conducta y que puede ser estudiada con independencia de los miembros individuales que la integran”¹⁹.

Los retos de México han tenido que superar para lograr la democratización de su vida política deben ser entendidos como dos facetas de un mismo esfuerzo. La primera se refiere a las acciones para desarmar el viejo entramado autoritario. La segunda resume los intentos para establecer las modalidades del arreglo institucional llamado a sustituirlo. El armado del nuevo rompecabezas supone además la existencia de actores políticos resistentes al cambio, pero también de otros excluidos de un sistema de privilegios y, por lo mismo empeñados en promover su recomposición.

Desde esta óptica, el análisis de la reentitucionalización de la legislatura debe considerar el impacto de las tensiones que emergen de este doble afán, y su eventual replanteamiento durante las diversas etapas de su desarrollo.

En un ensayo sobre el apoyo político, David Easton²⁰ explica que puede distinguirse entre el apoyo a las instituciones del sistema político –apoyo difuso- y el apoyo a las autoridades en turno –apoyo específico-. Ello significa que el apoyo, la confianza y la legitimidad de un sistema político o de una institución no están invariablemente unidos ni son enteramente dependientes del desempeño a las autoridades inmediatas. No obstante, como explica Easton, si la falta de legitimidad de las autoridades se convierte en un fenómeno crónico, se corre el riesgo que las instituciones del sistema político acaben por deslegitimarse.

En el plano institucional nos encontramos con las reglas y organizaciones del juego político que configuran formulas institucionales, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de preferencias e intereses, y la toma de decisiones, uno de cuyos componentes centrales, al nivel más agregado, configura el régimen político, para ello, debemos definir que régimen político de acuerdo a Luis F. Aguilar es “el conjunto articulado de instituciones jurídicas que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por

¹⁹ Torres Espinoza, Eduardo, *Burocracia y política en México: el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, Aldershot, Ashgate, 1999. nota 12 p 146

²⁰ Easton, David. “A re-assessment of the concept of political support”, en *British Journal of Political Science*, N° 5, 1975, pp 435-457

conseguirlo”²¹ y para O’Donnell y Schmitter es “el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para garantizar tal acceso”²².

Uno de los requerimientos más importantes para establecer relaciones de gobierno legítimas es que haya intereses compartidos entre gobernantes y gobernados, esto hace necesario que los ciudadanos conozcan y entiendan las atribuciones, funciones y responsabilidades de las Cámaras para poder evaluar el trabajo legislativo.

Hasta el momento, hay evidencia que indica que la Cámara de Diputados sigue siendo valorada como una institución central de la democracia mexicana. Sin embargo, la falta de aprobación que han recibido las últimas legislaturas, a pesar de su creciente grado de pluralidad y de los resultados de su trabajo, podría poner en riesgo la legitimidad no sólo de los legisladores sino de la propia institución parlamentaria. Así, todo esto puede incluso modificar la cultura política en formas que amenazaría al sano desarrollo de nuestra vida democrática.

Si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimidad de las propuestas gubernamentales, ahora la aplicación de tales métodos deberá constituirse en una práctica obligada también en el ámbito procedimental para evitar la parálisis parlamentaria. Vista así la cuestión, la pérdida de posiciones del PRI en el Poder Legislativo crea finalmente las condiciones para la incorporación de modificaciones de fondo en su entramado institucional.

Según Adam Przeworski, “el tránsito a la democracia tiene siempre lugar en dos frentes. El primero, contra el orden político autoritario que se busca eliminar. El segundo, contra los propios aliados en esa lucha por la ocupación de mejores posiciones políticas bajo el

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F. “Estado, régimen y sistema político” en Juan E. Vega *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1983, pp 205-219

²² O’Donnell, Guillermo. Schmitter, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, BsAs. Paidós, 1988 p 118

nuevo arreglo institucional”²³. Por consiguiente, los actores políticos comprometidos con este proceso no pueden dejar de resolver un dilema común en estas circunstancias: para favorecer la construcción de instituciones democráticas, las fuerzas antiautoritarias han de unirse en contra del régimen en el poder, pero para lograr el avance de su organización bajo las nuevas reglas del juego deben a la vez competir contra sus aliados.

En una transición pactada, lo importante es romper con el pasado autoritario; importa cambiar lo más posible para alejarse del modelo anterior. En una prolongada, -por ejemplo-, lo importante es ajustar todo lo necesario que garantizar continuidad en las transformaciones, acelerar algunos ritmos y, sobre todo, afianzar la gobernabilidad democrática y la actuación del sistema político.

Desde esta perspectiva teórica, la transición mexicana parece encuadrarse con mucha mayor exactitud dentro del modelo de las prolongadas. En particular, sus imperativos actuales se encaminan muchos más a un ajuste de fondo, que a una refundación de la República.

Una confusión estructural que impera en la concepción de la transición, es que se dio entre la lealtad partidista y la debilidad institucional. Esto precisamente porque durante casi setenta años, el partido del Presidente de la República tuvo mayorías absolutas en todos los cuerpos legislativos del país. Y en efecto, los legisladores de ese partido votaron a favor de las iniciativas del presidente en turno. Pero eso no significa, por sí mismo, que el Congreso sea débil en sentido institucional. Significa que el sistema de partidos y el sistema electoral no permitían que la correlación de las fuerzas diera insumos concretos para la puesta en marcha de los poderes reales del Congreso.

Es cierto que el hecho de que haya existido un sistema de partido dominante, no implica que el diseño institucional del Congreso sea defectuoso: significa sólo que no tuvo el uso y la práctica necesarios.

²³ Przeworski, Adam, “El juego de transición”, en Mainwaring, Scott, *Stages in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative perspective*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1992, p116

La Reforma del Congreso deberá ubicarse en un contexto amplio, denominado recurrente “Reforma del Estado”, cuyas implicaciones derivan en la revisión, análisis y estudio de la integración, estructura, facultades y funciones del Poder Legislativo, así como de las relaciones que constitucional y legalmente establece con los otros poderes de la Unión.

En este orden de ideas, podemos afirmar que la reforma y el fortalecimiento del Poder Legislativo están íntimamente vinculados con temas como la forma de gobierno de nuestro país, las facultades constitucionales del Congreso y de las Cámaras, así como el ejercicio de sus funciones pero siempre bajo principios de colaboración y división de los poderes.

Un hecho innegable es que el Congreso y sus Cámaras tienen que volverse más eficientes, lo cual no necesariamente quiere decir que tienen que producir más y más rápido. Si algo distingue a los Congresos y Parlamentos de los Estados democráticos modernos, es precisamente el tiempo de análisis y reflexión que se dedican antes de tomar sus decisiones. Sin embargo, es procedente evaluar y detectar las carencias actuales para lograr el óptimo cumplimiento de las atribuciones constitucionales del Congreso y de cada una de sus Cámaras.

A pesar del avance alcanzado, el proceso de re-institucionalización del Poder Legislativo enfrenta, sin embargo, hondas dificultades. En primer lugar aunque, la suscripción de acuerdos parlamentarios logra establecer la preponderancia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en la Cámara de Diputados, ello no resuelve la ausencia de una normatividad capaz de manejar, sin ambigüedad, la relación entre diversos grupos, en un contexto en que ninguno cuenta ya con la mayoría. Tampoco elimina las sospechas de sesgo político en el ejercicio de las facultades administrativas entregadas a este órgano, carente de contrapesos por la debilidad institucional de la mesa directiva para regular la conducción del trabajo parlamentario.

La consolidación democrática designa el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado. En sentido restringido, demanda la construcción de instituciones fuertes y democráticas, la expansión de la legalidad del régimen y la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso

político, es decir, en el proceso mediante el cual el régimen democrático alcanza una amplia y profunda legitimación, de tal manera que todos los actores políticos importantes, tanto de la élite como de la masa, crean que éste es mejor para su sociedad que cualquier otra alternativa realista que se pueda imaginar.

Se afirma que la democracia está consolidada cuando se impone por sí sola; esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones.

Para Przeworski²⁴, la democracia sustentable designa la presencia o sobrevivencia de las instituciones democráticas al enfrentarse a conflictos políticos y económicos constantes, proceso que tiende a institucionalizar la incertidumbre y propiciar el acatamiento de los resultados por parte de los perdedores.

Una democracia es gobernable cuando promueve un entramado institucional normativamente aceptable y objetivos políticamente deseados, como libertad a pesar de la violencia arbitraria, seguridad material, igualdad o justicia y cuando, en su momento estas instituciones son expertas en el manejo de la crisis que resurge en caso de que tales objetivos no estén cumpliendo.

En el ambiente democrático en que vivimos es necesario renovar los dispositivos institucionales que sustentan nuestro régimen político y que, por diversas causas, no han funcionado, o no lo han hecho de forma inadecuada. De lo que se trata es de reconocer la necesidad de los avances políticos y electorales alcanzados, combatan la polarización, subsanen los defectos institucionales de nuestro diseño constitucional, promuevan la cooperación y fortalezcan nuestra frágil democracia.

Sartori en Ingeniería Constitucional Comparada en el posfacio, nos hace una propuesta a la Constitución actual de 1917 en la que destaca tres prioridades en su cambio, ya que dice que se debe de actuar construyendo primero la casa y después se debe de ocupar de los muebles y para ellos una de sus prioridades son:

²⁴ Przeworski, A., *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p 35

- I. Un nuevo sistema electoral
- II. La abolición de la no-reelección de los miembros del Congreso y,
- III. Una definición clara de los poderes constitucionales del presidente (que sustituyan a los anteriores poderes paraconstitucionales y de facto)²⁵

En un sistema democrático, un Congreso depende en el que además la rotación excesiva dificulta la adquisición de experiencia, es un arreglo que crea un desequilibrio constitucional inadmisibles. Por lo tanto, no existe duda de que esta situación debe remediarse. Cualesquiera que sean las razones que en el pasado llevaron a la no-reelección, pertenecen al pasado.

Una reforma positiva que podría darse en este nuevo institucionalismo, sería el de establecer un Jefe de Gabinete y un gobierno responsable frente al Congreso para sus actos políticos fundamentales y que cuenten para su nombramiento con la aprobación de éste; o de la figura de un jefe de Gobierno que pueda ser removido junto con el gabinete, tanto por el procedimiento de voto de censura, como por el de cuestión de confianza.

Lo que se propone es de fortalecer los poderes públicos derivados del Estado nacional. Esto exige una reforma administrativa en profundidad, un fortalecimiento del Poder Judicial, una definición respecto de la justicia constitucional, una federalización y descentralización de las atribuciones y de las responsabilidades públicas, el desarrollo de las entidades autónomas, el servicio civil de carrera, el juicio político al presidente de la República y, por esa vía, la revocación del mandato.

En el proceso de construcción de la reforma democrática integral del Estado mexicano, y por construir el mejor cauce para procesar la diversidad y hacer valer los distintos intereses que han comenzado a resurgir como resultado del crecimiento respeto al voto y de la legitimidad que han adquirido nuestras instituciones electorales, una de las áreas de oportunidad más importantes es, sin duda, la institución del Congreso mexicano.

²⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, México, FCE, 2002 p 225

Las reformas prioritarias en la arquitectura institucional del Congreso de la Unión puede dividirse en dos grandes áreas: la manera en que se organiza el Congreso en su interior y las relaciones del Congreso con el entorno. En ambas es necesario elaborar un acuerdo incluyente de gobernabilidad y corresponsabilidad política, de que puedan formar parte todos los partidos y todos los actores y que tenga sustento en tres grandes principios: la democracia como trasfondo, la gobernabilidad como meta y la legalidad como aval.

Convertir a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados en un órgano de carácter exclusivamente político, otorgando a la Mesa Directiva las facultades de administración sobre los recursos humanos, materiales y financieros; podría favorecer la gobernabilidad al adecuar las reglas de la operación de las cámaras a la realidad política y a la nueva práctica parlamentaria. Se fortalecería, asimismo, la adopción de resoluciones internas con base en consenso y negociaciones; ya que, al separar las funciones administrativas y de apoyo de las políticas, se generaría los incentivos necesarios para que los productos de las comisiones y del Pleno sean resultado de los buenos oficios y la capacidad de todos los miembros de las distintas fracciones parlamentarias, y no el resultado de los acuerdos cupulares como actualmente sucede.

Cuando el Congreso no gobierna, cuando está limitado, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del Parlamento; más bien, el parlamentarismo funciona cuando se especifican bien sus alcances y sus limitaciones de cada una de las Cámaras.

Para que la institución parlamentaria siga cumpliendo su función primigenia, ya que al ser una columna para la gobernabilidad del Estado, un instrumento de control de las acciones del Ejecutivo y el ámbito por excelencia de regulación y representación de la vida ciudadana, es necesario reformular sus objetivos, no cambiarlos.

El cumplimiento de sus facultades de control del Ejecutivo, el Congreso debe convertirse en una institución inteligente, competente en los ámbitos necesarios para seguir, con la capacidad técnica requerida, los desarrollos en el ámbito informático, la economía de los transportes, la presión migratoria y

las corrientes de inversión financiera. Solo si adquiere la capacidad técnica suficiente para la comprensión cabal de estos fenómenos, el Congreso podrá ser un contrapeso real del Ejecutivo y un actor corresponsable en un proceso público de toma de decisiones que propicie la gobernabilidad del Estado.

Las comisiones de investigación pertenecen a la tradición parlamentaria, sin embargo, son la experiencia y práctica estadounidense quienes han contribuido a su desarrollo. En los Estados Unidos esta práctica es intensa tanto en materia legislativa como en materia de control. W. Keefe y M. Ogul²⁶ reconocen cuatro objetivos principales de las investigaciones del Congreso:

- 1) Obtener la información necesaria para el trabajo legislativo.
- 2) Controlar el funcionamiento de la administración.
- 3) Informar al público.
- 4) Controlar el comportamiento de sus miembros (gastos electorales, corrupción, etc.)

La institución parlamentaria debe de tener comunicación armónica con las interrelaciones entre los Congresos y los demás órganos de gobierno, el sistema de partidos y las organizaciones sociales, en suma con el sistema político en general. Abordar estos temas desde una perspectiva estrictamente jurídica conduciría a una visión parcial del fenómeno y a plantear una dirección de cambio que en la práctica resulte limitada.

El funcionamiento de la sociedad como un todo requiere de la interacción de todos sus componentes. Es dentro de esta lógica que puede afirmarse que mientras mayor sea la conciliación entre los diversos intereses que convergen en la institución parlamentaria más crece la posibilidad de tener una vida pública saludable, y es por ello que su estructura y funcionamiento debe basarse en un esquema eficaz para procesar las diferencias.

La estabilidad de la democracia depende de una ruta hacia una República mucho más parlamentaria y una nueva institucionalidad implica el respeto de los pesos y contrapesos de la división de

²⁶ Keefe W. y Ogul, M., *El proceso Legislativo de América*, New Jersey, 16ª ed, Prentice Hall, Englewood, Cliffs, 1985. p 87

poderes y la obligación que lleve a los órganos del Estado a la colaboración y la corresponsabilidad.

Debemos de tratar de fortalecer a nuestras instituciones para que, a través de ellas, se generen eficazmente bienes públicos. Si hoy en día el Ejecutivo federal sabe que ya no puede decidir por sí y ante sí todo lo que quiera; el Poder Legislativo está asumiendo que su justificación se da en la medida en que racionalice sus decisiones pero, las decisiones del Congreso, pasan para bien y para mal, por los partidos políticos sus encuentros y desencuentros. Con el Ejecutivo inciden de manera importante en los votos congregacionales de ahí la urgencia de revisar y corregir, en mucho, el marco legal que rige para la Constitución y el funcionamiento de los partidos, ello resulta impostergable si de verdad se les quiere vinculados a la sociedad y eficazmente serviciales a ella.

4.4 Cohabitación con los poderes

La separación de poderes implica básicamente que un presidente es independiente del Congreso tanto para acceder al cargo como para permanecer en él. Sin embargo, esta independencia no resuelve el problema que supone obtener la aprobación del Congreso para sus propuestas legislativas.

Montesquieu²⁷ inspirado, en la realidad constitucional de Inglaterra, postuló que los poderes del Estado –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- que, por su propia definición tiene facultades totalmente diferentes en lo tocante a sus funciones específicas, deben guardar entre sí equilibrio absoluto. Él mismo puso en duda que el Poder Judicial pudiera ser un verdadero poder, pero encontró para su legitimación una razón que resultó decisiva: alguien tiene que decir qué es lo que corresponde en derecho a cada cual. Eso sólo lo puede hacer el Poder Judicial.

Vistos como iguales, en la diversidad de sus funciones, los tres poderes deben poder de tratar a cada uno de sus pares, justamente, como iguales, y eso depende de las funciones específicas que cada uno de ellos desarrolla. Nada de lo que uno esté autorizado a hacer puede escapar al escrutinio de los otros dos.

²⁷ Montesquieu, *El espíritu de las Leyes*, Op Cit.

Montesquieu pensaba en una autolimitación en el ejercicio del poder del Estado. No había que poner a un poder sindicador por encima del Estado. Había que encontrar, dentro de la misma estructura del Estado, el principio que haría que el mismo Estado pudiera controlarse a sí mismo y limitar sus posibilidades de acción en beneficio de la sociedad.

Los tres poderes debían tener prerrogativas distintas y distintivas, pero equivalentes, de modo que lo que uno pudiera decidir pudiera ser recausado por las facultades que debían corresponder a otros. Autolimitación del poder del Estado mediante la sindicación del poder de los otros poderes: esa era la fórmula perfecta.

Las formas de operar políticas en un sistema presidencial como el nuestro es que el pleno derecho a la legitimidad del Presidente, como un sujeto que emana directa o indirectamente del voto popular, en un sistema presidencial se otorga al ganador, que evidentemente será solamente uno, las cualidades de Jefe de Estado y cúmulo del poderes Ejecutivo, el cúmulo de poderes del gobierno, lo que genera como una especie de aura, una especie de autoimagen inflamada, con unas expectativas populares por encima de las que suelen presentar ante un primer ministro.

El esquema de relaciones prevaleciente en México entre Ejecutivo y Legislativo hasta 1997, si bien ha provocado el sometimiento al primero del segundo, por otro lado fue fiel expresión de lo que Duverger denomina “fuerza mayoritaria es una atribución una autoridad de facto y no una autoridad de derecho que define el poder verdadero”²⁸.

En el sistema presidencia que tenemos claramente puntos críticos en materia de relaciones Ejecutivo-Legislativo, estos son:

1. La ausencia de incentivos par la cooperación entre ambos poderes: al no existir la reelección legislativa continua, los legisladores verán poco carente de sentido el cooperar con un gobierno a cambio de recursos para la realización de obras o beneficios para el electorado de sus distritos. “Sobra, por lo demás, decir que sin reelección y con el amateurismo de nuestros congresistas y, por otro lado, con un Congreso potenciando a su poder, estaremos inventando una fórmula

²⁸ Duverger, Maurice, *O regime semipresidencialista*, Sao Paulo, Brazil, Sumaré, 1993. p II

nefasta, casi una garantía de descrédito de la democracia. Un parlamento potenciado con parlamentos amateurs no precisamente una combinación ideal”²⁹.

2. La fragmentación del sistema de partidos: mientras mayor sea sus números tanto electorales como parlamentarios mayor será la posibilidad de que el número de escaños del partido de Ejecutivo decrezca.
3. La distancia entre programas de los partidos políticos y su grado de radicalización ideológica: mientras más distantes se encuentren en el espectro los representados en el Congreso, mayores dificultades existirían para que se pueda dar el acuerdo y la negociación tendiente a evitar el conflicto entre las dos ramas de gobierno. De esta manera, “una mayor distancia ideológica entre partidos puede dar lugar a mayores conflictos entre Ejecutivo y el Legislativo”³⁰.
4. La inexistencia de condiciones reales que permitan la negociación de apoyo legislativo a cambio de incremento en las partidas presupuestales a los gobiernos locales de los partidos distintos al Ejecutivo. Ésta situación se tornaría explosiva si se combina en ambos lados con dirigentes políticos fundamentalistas y poco dados al acuerdo y a la negociación.

En tanto que, podemos resumir que existen tres posibilidades:

- a) El Legislativo paraliza al Ejecutivo (no aprobándole sus propuestas ni sus iniciativas de ley).
- b) El Ejecutivo paraliza al Legislativo (interponiendo su recurso de veto); y.
- c) El Legislativo se paraliza a sí mismo (víctima de su propia incapacidad para resolver sus problemas internos).

Las vinculaciones del Congreso con el Ejecutivo están definidas por una característica consustancial a la división de poderes o, mejor dicho de funciones. Ni la función administrativa, legislativa y jurisdiccional se agotan en los órganos Ejecutivo, Legislativo y

²⁹ Lujambio, Alonso. “Integración de la Cámara: la última y nos vamos”, *voz y voto*, noviembre de 1995. p 16

³⁰ Mainwaring, Scout, “Presidencialismo en America Latina”, en *Latin American Research Review*, vol. 25. 1996 p 131

Judicial, respectivamente. Es decir, el presidente no es sólo el que ejecuta normas; ni el Legislativo no exclusivamente el que las crea, ni el Judicial el único que aplica en juicios o procedimientos.

Del buen diseño de las relaciones *entre el Ejecutivo y el Legislativo depende el buen desempeño de las instituciones políticas*, sobre ésta relación encontramos dos aspectos torales ejes conductores de nuestro análisis: la legitimidad de ambos órganos y la aplicación de las políticas públicas según la voluntad del poder soberano.

Se presenta así la necesidad conocida como “colaboración temperamental” entre poderes. Esto quiere decir que existen una serie de “temperamentos” o “relajamientos” de la división rígida de poderes, que exige colaboración entre dos o más de los órganos del Estado.

En esa medida, los poderes necesitan unos de otros para operar y poder agotar el contenido de sus funciones y atribuciones. Existen, en el sistema constitucional mexicano, innumerables casos de colaboración temperamental, que entre el Ejecutivo y el Legislativo representan vinculaciones concretas.

Tanto el Legislativo como el Ejecutivo gozan de una legitimidad democrática, lo que suelen generar que existan mayorías distintas. Es decir, que el Legislativo se encuentre dominado por un partido político determinado, en tanto que una legitimidad democrática, lo que suele generar que existan mayorías distintas. Es decir, que el Legislativo se encuentre dominado por un partido político determinado, en tanto que la titularidad del Ejecutivo recaiga en el otro partido político. Esto nos presenta en un sistema parlamentario, la vigencia o la posibilidad de que se manifieste un gobierno dividido es prácticamente imposible, porque el primer Ministro es la derivación de la voluntad del parlamento. En un sistema presidencial puede presentarse el escenario de que opciones políticas distintas tenga la mayoría en el Parlamento y tenga la titularidad en el Poder Ejecutivo.

El titular del Ejecutivo no es más jefe del partido político gobernante. El partido en el gobierno parece no ser un partido de gobierno. El poder Judicial cada vez se consolida más como garante de la institucionalidad y equilibrio de las relaciones de los poderes del Estado, así como de protección de los derechos fundamentales. Los grupos de presión, a los cuales se les llaman también factores

reales de poder, inciden de manera muy importante en el diseño institucional del Estado; de igual manera influye el sistema de partidos y el sistema electoral. Estos elementos reales y el diseño constitucional son el marco de las relaciones actuales entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado.

La penetración de un solo partido político en las arenas constitucionales legislativa y ejecutiva fue construyendo paulatinamente un edificio constitucional en el que se dotó al presidente de la República de extensas facultades. Esta institución debe ser revisada y rediseñada en beneficio del estado constitucional y su imprescindible régimen democrático.

Para ello es prioritario “redimensionar al Congreso, partiendo de la consideración y aplicación plena de las funciones del Poder Legislativo, clasificadas por la doctrina parlamentaria en cinco grandes grupos: la función legislativa, la de control político del gobierno, la de impulso político, la de información y la presupuestaria”³¹. Por otra parte es preciso remarcar que en la conducción, dirección e impulso político del Estado, a cargo principalmente del Ejecutivo, se estrechen las relaciones de coparticipación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de evitar la conversión de los ansiados contrapesos en camisa de fuerza para el presidente.

Lo cual a su vez suele producir un conflicto latente entre los poderes y no existen principios democráticos que resuelvan este tipo de diferendos, un sistema parlamentario en donde, cuando se suele presentar este tipo de problemas, ya sea que se censure al gobierno o bien se disuelva el parlamento, será a través de una apelación directamente al pueblo quien, con su votó determinará quien tiene la razón en este sentido. Hay una salida plenamente democrática, en tanto que en los sistemas presidenciales, dada la rigidez para la que fueron electos cada uno de los titulares del Ejecutivo y Legislativo, no hay fórmulas democráticas que sirvan para resolver los conflictos que suelen presentarse.

El diseño institucional del Ejecutivo presenta todavía algunos problemas, visto frente a su relación con el Congreso. Para consolidarlo como un agente positivo y sólido de la relación, es

³¹ Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, Colmex, 2001, p 39

necesario redimensionar su papel y sus funciones en algunos temas, por ejemplo, está el caso de su facultad reglamentaria.

Uno de los grandes problemas de nuestro orden jurídico es, precisamente, la falta de claridad y respeto a uno de los principios fundamentales del Estado de derecho, que es el principio de reserva de la ley derivado del principio de legalidad. Éste indica que existen ciertas materias reservadas al Congreso para su reglamentación, limitando así la capacidad del Ejecutivo o del Judicial para efectuar derechos o imponer obligaciones a los particulares

Hace falta construir acuerdos que nos permitan balancear nuestro sistema de pesos y contrapesos y las relaciones entre los poderes; dotar de mayor flexibilidad a nuestro régimen político y electoral; evitar la parálisis gubernamental como resultado de la oposición o desencuentro entre Ejecutivo y el Legislativo en aquellos ámbitos en que Constitución prevé una colaboración forzosa; establecer una plataforma mínima de certidumbre económica y jurídica; incentivar la cooperación y la concentración al interior del Congreso; vigorizar los mecanismos de rendición de cuentas, de responsabilidades y de reconocimiento de aquellos que han cumplido adecuadamente con sus funciones, y promover el fortalecimiento del Poder Legislativo, su democratización, su profesionalización y la eficiencia de sus trabajos.

Para la que internamente el Congreso tenga avances y exista una mejor gobernabilidad se requiere:

- ☞ La ampliación de los periodos de sesiones del Congreso en cuando menos un mes cada uno, para pasar de un Congreso que trabaja 7 meses al año a uno que lo hace 9.
- ☞ La definición de tiempo límite para dictaminar iniciativas.
- ☞ La reglamentación, a detalle y de manera diferenciada, de las etapas y modalidades del procedimiento legislativo conforme a reglas acordes a la distinta naturaleza y objetivos de cada una de ellas.
- ☞ La inclusión de normas específicas relativas a las modalidades del veto y reglas procedimentales para el ejercicio de la facultad de veto que corresponde al presidente,

a fin de evitar que ante la ausencia de disposiciones expresas nuestro Congreso pueda caer en una parálisis legislativa de graves consecuencias.

- El establecimiento de reglas de discusión, quórum y votación diferenciadas para los supuestos de leyes ordinarias, reformas constitucionales, leyes orgánicas, presupuesto de egresos, juicios políticos, entre otros.
- La elaboración de un reglamento interior para cada una de las cámaras que actualice la disposición de la legislación vigente.

Por otra parte, la reglamentación del procedimiento legislativo ayudaría a combatir la inmovilidad que ha caracterizado al Congreso en los últimos tiempo y eficientar los trabajos legislativos; a simplificar los procedimientos de mero trámite; a promover la cooperación y corresponsabilidad del Ejecutivo y el Legislativo en materia legislativa y evitar la precipitación en este proceso, aprovechando la experiencia del presidente en un proceso de esta importancia.

Es decir, la arquitectura constitucional que rigió las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la estructura, el funcionamiento y las facultades del Congreso General tienen que adaptarse a las nuevas circunstancias. En esta lógica con una mentalidad propositiva, los retos se transforman en áreas de oportunidad y, una vez efectuado el diagnóstico, es necesario elaborar propuestas.

Para equilibrar las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, debe involucrarse a la Cámara de Diputados mediante la ratificación de nombramientos de secretarios de Estado o bien elaborarse un arreglo institucional para hacer responsable al jefe del Gabinete, no al presidente de la República en funciones de jefe del Estado, ante el Poder Legislativo.

Las relaciones institucionales desarrolladas al amparo de la Constitución, se establecen bajo un principio fundamental incardinado como las funciones interrogantes: La dirección y el impulso político corresponden al Poder Ejecutivo, básicamente al gobierno, mientras que el control de aquél descansa en el Poder Legislativo. Ahí se asientan los equilibrios políticos y constitucionales. Es menester revisarlos con objetividad y profundidad a efecto de consolidar la institucionalidad del Estado,

garantizar la gobernabilidad en un marco de respeto irrestricto de los derechos fundamentales y fortalecer la democracia.

Una democracia fortalecida y ampliada es compatible con un régimen presidencial democrático, no presidencialista. El régimen presidencial democrático puede lograrse a condición de que veamos la totalidad de sus componentes, es decir, no solamente la relación y los equilibrios entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que se valore debidamente, también, al Poder Judicial. El otro componente tendrá que ser la reforma de la relación entre diferentes órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades y la autonomía de las entidades integrantes de la Federación.

La principal problemática que encontramos en esta relación se encuentra en la incoherencia que puede suscitarse en la aplicación de políticas públicas propuestas por dos órganos legitimados por el sufragio universal. Esta legitimación igual puede producir una incoherencia entre la voluntad soberana, manifestada en las elecciones y en la acción de los representantes y gobernantes, situación que el sistema de partidos acentúa, dependiendo si existe una disciplina o no en el interior de éstos.

La deficiencia que se percibe es en el sentido de que las políticas públicas prometidas en campaña, por las cuales fueron electos el presidente y los legisladores son, la mayor parte, obstruidas en su aplicación cuando existe una contradicción entre la mayoría presidencial y la congresional. Pues el Congreso obstruye, mediante sus facultades constitucionales de veto, la creación de una ley para que el Ejecutivo pueda actuar; al mismo tiempo que el Ejecutivo puede vetar una ley proveniente del Legislativo.

En la búsqueda de una buena relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo hay que tomar en cuenta dos factores capitales: el respeto a la voluntad soberana y a la gobernabilidad, esto con la finalidad de fortalecer la democracia mediante mecanismos constitucionales.

Es importante el diseño constitucional del régimen político, para que ningún poder este por encima de otro, y evitar así una degeneración en la práctica del equilibrio del poder que prevé la misma Constitución. En ésta lógica, la rigidez constitucional de la relación entre órganos del poder político, propio en un régimen presidencial,

produce inestabilidad de los actores al fijar posición respecto a las políticas públicas.

Cabe precisar que el poder Ejecutivo emana de la mayoría en el poder Legislativo lo que origina una coherencia en la aplicación de las políticas públicas, dado que el poder Ejecutivo contando con la mayoría necesaria para lograr aprobar sus iniciativas, las podrá aplicar sin pretexto alguno.

Así, los compromisos electorales no encontrarán obstáculo para que sean aplicados, ya que tanto la mayoría parlamentaria y en consecuencia lo Ejecutivo será coherente por lo que concierne a sus compromisos y su acción.

Sin embargo hay que reconocer que existe siempre el riesgo de que el poder Ejecutivo no aplique exactamente sus compromisos electorales en detrimento de la voluntad soberana, pero en ese caso la moción de censura será una herramienta de disuasión para que el gobierno reflexione sobre su postura con respecto a la aplicación de las políticas públicas comprendidas, ya sea con la mayoría de un partido o de una alianza mayoritaria.

En cuanto a la acción neutralizadora recíproca que ejercen los tres poderes, Elisur Arteaga Nava³² expresa que ésta hace referencia a un sistema de pesos y contrapesos que procura, cuando menos en teoría, alcanzar una situación de equilibrio entre las tres ramas en que ha sido dividida la acción gubernativa. El texto tiende a evitar que una de las tres se sobreponga a las restantes.

Señala que la acción del Congreso es neutralizadora o encausada por el Ejecutivo a través del veto o, en su caso, de la no publicación de una ley. El Poder Judicial federal a través de una controversia constitucional, una acción inconstitucionalidad y el juicio de amparo neutraliza la acción del órgano legislativo. El ejecutivo es controlado por el Congreso mediante: un nombramiento o un ascenso que puede ser obstaculizado por el Senado; un servidor público que dependa del Ejecutivo puede ser enjuiciado y destituido por el mismo Senado; puede ser censurado, con efectos meramente políticos, en cuanto a su actuación

³² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2001, p 34

El Congreso no ha podido todavía transformarse en un verdadero contrapeso político, ni ha podido asumir a cabalidad las facultades que le competen. Ello se debe a que aún subsisten obstáculos institucionales que han minado su eficacia, así como lagunas, deficiencias y contradicciones en toda la normatividad que le es aplicable.

Para transformar al Legislativo en un verdadero contrapeso del Ejecutivo, así como para dotarlo de funcionalidad y eficiencia es necesario impulsar un proceso de profunda transformación al interior del Congreso mediante la revisión del marco jurídico que regula las facultades del Congreso mexicano. La reforma debe considerar el fortalecimiento de las facultades de control del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

La independencia del Legislativo en el ejercicio de sus facultades frente al Ejecutivo y la existencia de las mismas en áreas que permitan un verdadero control de sus acciones, permitirá desarrollarse un equilibrio entre los recursos y capacidades de ambos poderes.

Las acciones Presidenciales que requieren la participación del Legislativo en más de un caso se ven desvirtuadas o bloqueadas, a pesar de la visión dominante de que los sistemas presidenciales son sistemas de Gobierno fuertes, la verdad es que cada vez que el presidente necesita apoyo del parlamento este tipo de gobiernos muestra una notable debilidad.

La reforma de 1994 suprimió la inmovilidad de los ministros de la Suprema Corte. Sin embargo, estableció un periodo de servicio suficiente largo (15 años) como para, al mismo tiempo, garantizar la independencia del poder judicial y permitir una renovación escalonada que incorpore cambios generacionales en el pensamiento jurídico. La reforma de 1994 introdujo también mecanismos adicionales para aislar políticamente al poder judicial. Prohibió el nombramiento como ministros a quienes han desempeñado una serie de cargos asociados a carreras políticas con menos de un año de anterioridad.

La transición Judicial ha tenido tres ejemplos principales:

- 1) El fortalecimiento de los mecanismos de revisión de la constitucionalidad;

- 2) La reorganización del poder judicial;
- 3) El otorgamiento de garantías de independencias.

La relación entre estos procesos y la democracia es compleja. Sin embargo, la transición judicial inició aún dentro del viejo sistema autoritario. A pesar de ellos, lo hizo en respuesta a los problemas que se fueron generando durante la democratización, tales como la necesidad de un árbitro confiable en los conflictos políticos que se generaron con la dispersión del poder.

El neocorporativismo nos dice Philippe Schmitter “es un sistema de representación de intereses (...) , un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado”³³; esta corriente busca complementar las instituciones propias de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales.

El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es el de agregar intereses sociales, establecer mecanismos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversificadas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja desde el Congreso Mexicano.

Todos los poderes efectivos, tienen que pasar justamente por procesos democráticos, las democracias contemporáneas son constitucionales, en esta relación tan rica que se da entre la democracia y el constitucionalismo, porque los gobernantes se encuentran limitados por las prescripciones de la constitución, y su modificación se da a través de procedimientos que impiden su fácil reforma, democracias constitucionales porque se da una garantía a las libertades básicas, dado que sin ellas no hay competencia libre por el poder.

Sartori nos menciona que, “el fortalecimiento democrático de la Presidencia y –en el otro extremo de la separación de poderes- del Parlamento y de la Suprema Corte, son ingredientes esenciales

³³ Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerhard. “Neocorporativismo I”. *Más allá del Estado y el Mercado*, México, Alianza, 1992, p 17

para la transformación del sistema político mexicano, que espero se lleve a cabo. (...) De lo único que estoy firmemente convencido es de que México debe establecer prioridades de reforma, y que México debe establecer prioridades de reforma, y que su número debe ser manejable”³⁴.

El surgimiento de gobiernos divididos en México y la posibilidad latente de que en el futuro la cohabitación sea parte de nuestro cotidiano político, hace necesaria la existencia de mecanismos institucionales de salida a los conflictos que en el ejercicio de sus facultades constitucionales puede surgir entre los poderes de la Unión.

Dentro de la transición en suspenso se está construyendo también en los hechos, una gobernabilidad que no depende, ni puede depender, del presidente fuerte sino que debe ahora subordinarse fundamentalmente al Congreso: el Congreso se encuentra ante un desafío de tomar decisiones y definir rumbo sin directriz presidencial, de construir mayorías legislativas sin partido dominante. Y aquí está una parte interesante de la nueva etapa, el Congreso se enfrenta al nuevo hecho aunque formalmente viejo, de ser plenamente una soberanía. Es decir, de tomar decisiones sin supeditarse a otros poderes.

Que el Congreso tome sus propias decisiones y distintas de aquellas propuestas por el Ejecutivo tiene que ver ahora con algo que formará parte de la normalidad democrática y que antes constituía, por lo demás, un hecho extraño.

La idea de que el Legislativo debe estar dedicado, ante todo, a elaborar las leyes que el país necesita, tenemos que comenzar por asimilar el hecho de que las leyes solo se pueden elaborar y aprobar si los partidos están de acuerdo. Elaborar una ley, a partir de la alternancia, quiere decir negociarla. Cómo esa ley deberá ser estructurada, redactada y presentada, será lo de menos. Cualquier ley, ya con el Legislativo que tenemos, deberá ser resultado de acuerdo entre grupos parlamentarios de los distintos partidos con representación en el Congreso. Y no podría ser de otra manera. En la democracia, el consenso político cuenta más que la técnica jurídica o las teorías del derecho.

³⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Op Cit p 237

Comienza nuestra sociedad, a vivir por primera vez una división de poderes constante y cada poder del Estado tiende a reivindicar sus atribuciones formales y busca ejercerlas. Van ganando terreno el equilibrio. El Congreso hasta ahora, por cierto, ha tenido una orientación más social que el Ejecutivo federal esto es parte del nuevo equilibrio.

Frente a esta circunstancia, se hace pertinente evaluar la reacción de una unidad de enlace entre poderes:

- Ubicar la oficina tanto en el Ejecutivo, dentro de la Secretaría de Gobernación, como en el Legislativo, depende de la Junta de Coordinación Política, con un funcionamiento similar al de las comisiones en conferencia.
- Otorgar a este órgano facultades de comunicación, diálogo e información.
- Tramitar por medio de la oficina de enlace las comparecencias y audiencias de los funcionarios de la administración pública.

Con la creación de mecanismos de coordinación que, a la manera de las leyes marco, garanticen la complementariedad de la actuación del Ejecutivo y del Legislativo, se evitaría la duplicación de esfuerzos en las áreas en que ambos poderes tienen facultades que concurren, y se evitarían también parálisis y contradicciones en caso de que fuese la política partidista y no el mejor interés de la República lo que guiaría la actuación de funcionarios y legisladores.

Las medidas que pueden acentuar los rasgos democráticos del Congreso son: la posibilidad de reelección de los legisladores y el fortalecimiento del servicio civil de carrera del Congreso. Otras medidas, como la composición del Congreso, la ampliación de las facultades de ambas cámaras, para que los diputados participen en la ratificación de los tratados y los senadores en la aprobación de los presupuestos, son aspectos que pueden corresponder a una segunda generación de reformas.

Todas las anteriores son medidas que podrían impulsarse como parte de un entendimiento básico entre todos los actores políticos para reducir el riesgo de caer en una crisis sistémica ante los problemas que puede causar un resultado electoral cerrado y un régimen pluripartidista. Este acuerdo en lo fundamental permitirá no retroceder en el avance democrático de México y en el camino hacia el respeto al Poder Legislativo; un respeto que provenga no

sólo de su igualdad como poder ante el Ejecutivo sino de los buenos resultados en el desempeño de las funciones que le otorga la Constitución.

Conclusiones.

La división de poderes en el Sistema Político Mexicano es legado jurídico donde la historia y la doctrina se han combinado para otorgar y dar forma al modelo constitucional que hoy tenemos, independientemente de la similitud con otros regímenes jurídicos donde existe la división de poderes en tres niveles, para el caso nuestro ha sido válido, útil y vigente desde la construcción de nuestra ingeniería constitucional con todas sus modificaciones, y de la misma manera ha preparado el camino para estadios más representativos y democráticos.

Si bien es cierto que desde el primer ejercicio constitucional ya estaba presente la separación de poderes, la vigencia de este requisito en la vida democrática y en el actuar concreto del ejercicio del poder, ha sido necesaria el que quede clara esta separación y división de poderes, para regular que; precisamente este ejercicio de poder público, soberano e independiente quede perfectamente acotado y junto con esto perfectamente limitado en su actuar.

La fenomenología del poder ha sido un campo de estudio que durante mucho tiempo ha estado presente en el interés de estudiosos de las ciencias sociales, el poder desde su concepción y definición, aglutinación y manejo u utilización; es el espectro que motiva a quienes tratan de entender el fenómeno social.

En este sentido el poder político no se puede entender sin el alma sustentadora del mismo, es decir el individuo, el ciudadano que deja de lado su espacio privado y lo convierte en espacio público al convivir en grupo social.

Y es este grupo social quien al detentar voluntad soberana sustenta el principio básico y natural de poder. Así el ejercicio del poder público y social que dimana del pueblo es solamente delegable en términos de poder político, mismo que para que este se regule y autocontrole requiere de una serie de pesos y contrapesos para mejor vigencia del mismo.

Quiero señalar que este autocontrol está claramente especificado precisamente en la doctrina jurídico constitucional, es decir en el cuerpo normativo que enmarca un estado social de derecho, y que hace la parte de legalidad fundamental y necesaria para que exista la convivencia social.

Por otro lado, es necesario que el poder público que señalábamos anteriormente mantenga los niveles mínimos consensuales que requiere toda sociedad para poder vivir de manera armónica y medianamente en paz, esta paz social a la que nos referimos es la mitad de legitimidad que al complementarse con la legalidad permite que la esfera política y la sociedad en general (véase sociedad política y sociedad civil) ofrezcan los niveles mínimos de viabilidad de sus estructuras institucionales para poderse de manera conjunta gobernar.

Es por lo anterior que la división de poderes es vital para nuestra vida en sociedad, de hecho lo es la única instancia para la vida democrática de cualquier sociedad, donde la participación colectiva refuerza con esta participación, las mismas estructuras institucionales del poder al fortalecerlas en su propio acotamiento: no las limita ni las disminuye, consolida su ejercicio al mantenerlas vigentes en su pleno ejercicio.

Lo antagónico al libre ejercicio del equilibrio de poderes es la aplicación del poder por el poder mismo, ejercicio que solo en las dictaduras y en la anarquía puede imaginarse. México ha sabido de estos ejemplos y de la misma manera, por voluntad soberana del propio poder político, algunas veces organizadamente, otras no tanto ha rechazado que la vigencia del poder se ejerza por el poder mismo.

El andamiaje que sustenta la división de poderes esta claramente definido en la propia constitución, sin embargo este se tiene que replantear conforme se replantean las transformaciones de la estructura social que dan vigencia al ejercicio democrático de la sociedad. Si bien es cierto que durante el periodo comprendido por la vida activa del Gobierno del emanado de la revolución, los mas de setenta años que dieron paso a la construcción de muy importantes instituciones que hoy son fundamentales en el desarrollo social; la propia división de poderes estaba en su forma real supeditada por el Ejecutivo fuerte, analistas y estudiosos han explicado este fenómeno como natural e incluso necesario para la visión que de proyecto requería el país.

Fue este Presidencialismo que de manera exacerbada mantuvo a los poderes públicos limitados en su actuación, y no como lo afirmamos que son los propios poderes quienes de manera simultánea incluso operativa se autorregulan en su actuación.

La transición democrática es vinculo en la vigencia de las instituciones sociales, de manera plural y participativa, transición significa, andar caminar transitar es ir de un lugar a otro pero de manera direccionada, es decir sabiendo de donde se parte y hacia donde se va. Esta transición tiene que ver en como se mueve el grupo social en función del proyecto que vislumbre, sabiendo que el mando no lo tiene una persona, refiriéndome al titular del ejecutivo, el timón esta en la suma de los tres poderes y en la manera en que democráticamente puedan solucionar conflictos.

Es por ello que la transición democrática no se da de manera inicial y junto con ello de forma contundente a partir del año 2000, es un error incluso histórico el creer que con el cambio de poder se dio paso a la transición, habría que recordar el papel de grupos sociales organizados que dieron vida a instituciones, ya sea con su intelecto en lo individual o como ciudadanos colectivos organizados en partidos políticos y grupos de presión en oposición a ese presidencialismo que acotaba los otros poderes.

Por lo que si bien afirmo que la transición democrática no inicia en con la llegada de un nuevo régimen, esta se consolida cuando el poder que sustenta soberanía opta por elegir mayoritariamente otro modelo, al ver que el que tradicionalmente le ofrecía una forma de Gobierno ha carecido de viabilidad.

Esto fue lo que sucedió en la víspera de la elección del año 2000, el modelo presidencial priista se agotó al no dar respuesta precisamente en una mejor forma de gobierno, ni en la manera de gobernar eficaz y eficientemente ni en la forma de hacerlo de manera democrática.

Las instituciones del Estado han estado presentes en las grandes transformaciones de los regímenes políticos, de hecho es característica que en las reformas estructurales estén presente en los cambios y que formen parte esencial de ellos, en este sentido el congreso de la unión cámara de diputados y de senadores; ha estado presente en muchos de los cambios que señalamos, así la pregunta obligada es en el sentido de que si en este nuevo paso de

la transición democrática, que papel ha jugado y si ha asumido el compromiso que la sociedad y las circunstancias históricas le han conferido.

La respuesta mediata es que el Congreso Mexicano, no ha estado a la altura de la vida dinámica y de la exigencia de la sociedad en términos de transitar igualmente democráticamente, al par de los cambios y adecuaciones que la propia movilidad social exige. El planteamiento anterior no solo es un juicio declarativo, en realidad lo presento como propositivo para dar a cuenta de la importancia de la vida parlamentaria en el Congreso Mexicano, y junto con esto del papel importante que tiene como un poder de la federación.

Poder que si bien en anteriores momentos históricos era supremo (recordemos que la constitución vigente, todavía señala el concepto de supremo poder) hoy deberá asumir esa supremacía no solo enunciativa para poder representar el la soberanía que le ha sido conferida. Tanto en el Pacto Federal al ser el Senado de la República garante de la suma representativa de los Estados confederados, libres independientes, autónomos y soberanos; la Cámara de Diputados al representar la población sustentadora de poder igualmente soberano.

En este sentido el Congreso de la Unión deberá de asumir el papel que la vida social y su dinamismo le exige, y buscar una nueva forma de representar cabalmente su propia soberanía en poder político. Lo anterior implica un nuevo institucionalismo que deberá de replantear las funciones que la propia constitución le ha conferido, así como una gran revisión de su forma administrativa de operar; la cual en el caso de la Cámara de Diputados, se ha convertido en un espectro inoperante y burocrático, y que en nada ayuda a la verdadera función Legislativa.

El ejercicio que corresponde para el Congreso Mexicano es desarrollar una reingeniería de procesos administrativos en el que solo, y de acuerdo con un certero diagnostico administrativo, se puedan revisar las áreas efectivas de apoyo legislativo y las operativas de trabajo administrativo, las formas más completas del ejercicio administrativo como la gerencia pública bien puede rectificar resultados exitosos en este importante campo de trabajo.

Buena parte del resultado de esta tarea beneficiará los resultados que se produzcan en respuesta a las exigencias sociales en materia legislativa; con lo anterior afirmo que debido al escollo que existe en el aparato administrativo y el trabajo Legislativo, los resultados que se esperan obtener no están al alcance de las exigencias de la dinámica social.

La actividad Legislativa, debe convertirse en gestión pública que aliente reformas y adecuaciones a la legalidad jurídica que sustenta el Régimen, lo anterior implica una seria revisión de la ingeniería legal que sustenta la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta por demás recordar que muchos juristas de renombre de nuestra propia universidad han planteado la modificación total de la misma por una renovada, la discusión sobre una nueva Constitución esta presente y el debate se antoja intenso, para efectos de nuestro tema de investigación, la alternativa propuesta es la vigencia cabal de la misma en el predominio escrupuloso del Estado de Derecho, donde el rechazo total a la impunidad y la sana normatividad secundaria y reglamentaria defina de manera certera los espacios de confluencia, actuación y operación de los actores sociales; tarea que solo corresponde al Congreso Mexicano.

Esta misma discusión la han sustentado líderes políticos del propio Congreso, está en el sentido de otorgar a la constitución vigencia y actualidad, para ser claro el acotar con exactitud las imprecisiones en el tema presupuestal, en la asignación de partidas presupuestales así como en rubros que al tener una participación mayormente activa en relación con los otros poderes, se requiere de que las facultades establecidas en la Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamento pasen por una seria discusión garantizando con esto su real vigencia, es el caso de juicio político, y de la controversia Constitucional.

Al final de cuentas la discusión me lleva al igualmente complejo tema de la reforma del Estado, reforma que desde mi punto de vista debe de iniciar en la particularidad del individuo, del hombre, mujer -ciudadano-, siendo que la reforma del Estado inicia con la transformación, acaso Reforma del ciudadano. La tarea es de inicio titánica, sin embargo es posible si la sumamos al los cambios que de manera natural la sociedad conlleva en las propias evoluciones sociales.

La propuesta es que el Congreso Mexicano bien pueda lograr su propia gobernanza, en la búsqueda igualmente necesaria de consensos que permitan viabilidad en el ejercicio Legislativo y una operatividad en el andamiaje legal; la pregunta obligada es entonces, si entendemos el que?; Es como? lograr esa gobernanza Legislativa para desatorar las reformas llamadas de estructura que requiere la sociedad y las propias instituciones del Estado?.

Se hace necesario superar el exceso de incentivos por un lado, y las limitaciones institucionales que actualmente están contemplados en la actividad Legislativa de los legisladores, y motivar la supremacía del trabajo conjunto y coordinado, como actividad superior de interés de la República, en el que el espíritu de la ley este al par del espíritu del legislador.

Este es el inicio de la buena gobernanza Legislativa entendida como la mayor y plena cooperación entre miembros del Congreso, tanto al interior de entre sus propios miembros como al exterior en relación con las demás instancias de Gobierno e instituciones, que permitan una adecuada generación de productos en materia Legislativa, necesarios para la acertada toma de decisiones de los otros poderes federales en el ejercicio de Gobierno

Partimos de hecho de que la gobernanza legislativa debe ser incluyente, tolerante y participativa, solo esto garantiza la legitimidad de los acuerdos y la validez de los mismos. Pero sobre todo la gobernanza legislativa parte del hecho de la igualdad de circunstancias y condiciones de los legisladores para poder trabajar en igualdad de condiciones, hecho que no sucede en nuestra vida Legislativa de hoy, ya que existen claras diferencias entre unos y otros miembros del Congreso, y no me refiero a la relación entre Diputados Federales y Senadores de la República; es una marcada diferencia que se manifiesta como cotos e instancias de poder.

Se hace necesario para ello un nivel óptimo de profesionalización de las estructuras de las cámaras, tanto de los propios legisladores como del cuerpo asesor de los mismos, en este tema la discusión es igualmente importante los resultados de las leyes y decretos aprobados están en función de una mejor discusión desde la iniciativa y en el trabajo en comisiones, es ahí donde se garantiza el verdadero trabajo en comisiones, y su dimensionamiento; ni siquiera el trabajo en el pleno es tan importante como el trabajo en comisiones y comités, y es en este contexto donde se requiere una

gran capacidad de conocimiento y un mayor grado de especialización que permita el análisis minucioso del asunto en cuestión y su interpretación para la ley.

El servicio civil de carrera en materia Legislativa debe de estar presente para garantizar la exactitud y perfección de la ley, la reelección legislativa es una alternativa que bien puede ser valida para que cada día tengamos mejores legisladores, sin embargo esta arenga no esta llevada a la tribuna de manera suficiente, siendo necesario que su discusión se llave a cabo con mayor profundidad.

La Rreelección Legislativa bien podría ayudar a la escuela de los mejores tribunos cuando estos se puedan reelegir de manera mediata solo por un periodo para el caso exclusivo de Diputados Federales, es decir abriendo la posibilidad de que los mismos Diputados puedan llegar hasta 6 años en un solo ejercicio legislativo Cameral; Aclaro que solo seria posible para los diputados entendienddo que los senadores, al representar Entidades Federativas por 6 años, es tiempo suficiente para sustentar en estos la representatividad de sus Estados. Un tiempo desmedido de periodos de reelección traería consigo el anquilosamiento de sus miembros, así como el crear parcelas desmedidas de poder.

A la fecha de elaboración del presente documento la discusión en materia de reelección que se dio en el senado fue en particular importante, pocas veces una discusión de calidad tiene escenario en la tribuna de Xicotencatl, al final de cuentas la discusión fue rechazada por una votación igual 51 votos a favor, y 51 en contra con una sola abstención; el dictamen regresado a comisiones tendrá que esperar un año para que pueda presentar nuevamente en el pleno.

Gobernanza Legislativa tiene implícita el que los miembros del Congreso se pongan de acuerdo en lo fundamental, se requiere que eso fundamental sea el proyecto común que de nación tenemos en torno a nuestra propia Constitución; olvidar que son Legisladores de la cosa pública, la República y no ya solo parte de un solo partido. El interés colectivo o comunal se ve reflejado cuando los consensos están presentes, cuando el interés del grupo de presión o de acción es dejado de lado por uno colectivo superior.

Se cumple la gobernanza legislativa cuando el resultado de trabajo político-jurídico del congreso logra para sí legitimidad en sus resultados, bajo un proceso legislativo sustentado en la completa legalidad; y esto permite acciones de Gobierno reales y visibles en la sociedad, de la misma manera permite certidumbre en la conducción de la política económica, una clara rendición de cuentas a través de la cabal transparencia, así como un eficaz y eficiente sistema de administración y procuración de justicia, lo anterior con un cada vez sistema electoral ágil, dinámico, y que represente cabalmente la voluntad popular.

Afirmo que en la interacción de estos elementos, con los demás subsistemas del Sistema Político Mexicano se entretiene y consolida el entramado institucional que permite en su conjunto la gobernabilidad necesaria para que el Estado Mexicano bien pueda gobernar. Siendo que un ejercicio de administración pública mientras más eficaz, eficiente y coherente implica más gobierno este último con mas gobernabilidad sustentada en más estabilidad.

Por esto destaco la importancia que tiene el que el Congreso Mexicano tenga para sí una buena gobernabilidad, plural, participativa y muy democrática, que permita la obtención de resultados, productos legislativos que equilibren y de la misma manera fortalezca el ejercicio de gobernanza con los demás poderes federales y desde luego con la sociedad.

El Presidencialismo como fuente única inspiradora del ejercicio de poder esta agotado, esta afirmación no la haría de manera contundente si no estuviera convencido de que el nuevo papel del Congreso esta definiendo la nueva relación que de poderes se esta conformando, el propio titular del Ejecutivo en turno así lo ha manifestado, al reconocer que el veto Presidencial y la propia figura del fuero Constitucional se han estado decantando al asumir roles diferentes en su actuación, si bien por falta de un ejercicio propio del Presidente de manera fuerte y contundente, como el hecho de actores sociales exigentes, actuantes y vigentes.

Si bien gobernabilidad implica las capacidades que pueda desarrollar un Estado para ser viablemente gobernable, la gobernanza legislativa esta sustentada en la legalidad del Estado de Derecho precisando que es la instancia jurisdiccional la que de manera paralela con la sociedad, se debe actualizar conforme el derecho público es igualmente maleable y dinámico.

Como elemento importante de este estudio es necesario anotar que el fin último del Estado Mexicano, bien su razón; es la capacidad de gobernabilidad que este deba tener para salir adelante y hegemonícamente existir, la gobernabilidad es la prioridad del sistema político para lograr los objetivos del proyecto nacional ya precisados en nuestra Constitución Política, pero intentar lograrlos con los menores costos posibles; no solo en términos económicos sino también, costos políticos, sociales y de identidad y cultura. Si bien la idea Weberiana del Estado la supedita al ejercicio de la violencia física legítima, esta misma se diluye con una buena gobernabilidad.

Con lo anterior tendremos un Estado con equidad, justicia, democracia, desarrollo social que bien depende del trabajo consensual de todos los ciudadanos mexicanos, trabajo en términos de producción y que deberá desarrollarse en función de políticas públicas, pero sobre todo en un clima de gobernabilidad democrática necesaria para el acrecentamiento de nuestro Estado Nacional.

Lo anterior implica un gran ejercicio de replanteamiento de suma de voluntades y posicionamiento políticos, así como de coincidencia en la forma de entender el trabajo de la administración pública, este se lograra en la medida en que podamos entender la visión del Congreso tanto como en el espacio histórico, como hacia la diferente gobernanza.

Si bien es cierto que el éxito en el ejercicio del poder de un Gobierno tiene que ver con la manera en la que este mantenga para sí una buena gobernabilidad, este éxito esta más reflejado en las propias capacidades estructurales es decir el gobierno en acción o la acción de Gobierno requiere de Instituciones, estructuras Institucionales que les permitan desempeñarse con eficacia.

De hecho estas estructuras Institucionales requieren de una adecuada democracia que ya bien definimos en un capítulo anterior y que es condición insoslayable en el buen ejercicio de la transición, asegurando que la transición debe de estar acompañada por una practica democrática para que se cumpla la máxima, es decir una transición deberá de ser democrática en términos de participación social, así como acompañada de los mínimos satisfactores de desarrollo económico, político y social de una sociedad.

La democracia entonces es la condición primaria de estabilidad de un régimen de amplia participación social, esta misma da la estabilidad necesaria para la conducción y viabilidad en el ejercicio de Gobierno, luego entonces una democracia estable bien puede garantizar un igualmente Gobierno estable, quiero aclarar que la estabilidad no es condición de desarrollo, ayuda en gran parte pero para que la estabilidad social implique crecimiento debe ser una estabilidad de un Gobierno efectivo.

La efectividad de un Gobierno esta claramente relacionada con la manera en que pueda articular sus políticas públicas en términos de acciones de Gobierno, es decir en la medida en que su administración pública sea verdaderamente efectiva, por lo que un Gobierno efectivo ayuda a la ejecución eficaz y eficiente de políticas públicas como acciones de gobierno estratégicamente diseñadas para una base social; esperando con esto un impacto en términos de respuesta; en esto radica la eficiencia de un Gobierno siendo que es en principio efectivo y estable, como condición última pero completamente necesaria que le permita la capacidad de gobernar.

La gobernabilidad de tipo democrática se logra en la posibilidad de que este ejercicio social con la mayor participación posible, tenga la guía del Gobierno estable pero igualmente más efectivo; solo así la gobernabilidad esta presente y se transmite en hechos reales que atañen a la sociedad, siendo esta la que garantiza y otorga legitimidad a la estructura legal del Estado de Derecho.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Estado, régimen y Estado político" en Juan E. Vega, *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1983.

Albrow, Martin, *Max Weber's Construction of Social Theory*, New York, St. Martin's Press, 1990.

Alcántara Saez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Madrid, FCE, 1995.

Algorri franco, Luis Javier, *La división del poder político*, Madrid, Aguilar, 2000.

Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989.

Arbós, Xavier, y Giner Salvador, *La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI, 1993.

Aristóteles, *La política*, Libro Cuarto, México. Porrúa sepan cuantos # 70, 2004.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 2001.

Badia Ferrando Conde Álvarez J., *Regimenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1987.

Benítez, Fernando, “Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana”, *El cardenismo*, T III, México, FCE, 1978.

Bidart Campos, German, *Derecho Político*, Buenos Aires-Madrid-México, Editorial Aguilar, 1962.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Río de Janeiro, paz e terra, 1990.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del derecho*, (trad. Vicente Herrero) México, FCE. 1990.

Bodin Jean, *Los seis libros de la República*, México, Porrúa, 2003.

Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, COLMEX, 2001.

Camou, Antonio, *Léxico de la política*, México, FCE-CONACYT, 2000.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1980.

Cardenas Gracia Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1996.

Casasola, Gustavo, *Historia gráfica de la Revolución Mexicana*, t. 6, México, Trillas, 1973.

Cicerón, *La República*, México, Ediciones del Valle de México., Libro I, 1993.

CIDAC, “A la puerta de la ley”, *El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.

Coppedge, M. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos", en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES-PNUD, 1998.

Comparative politics: rationality, culture, and structure / [edited by] Mark Irving Lichbach, Alan S. Zuckerman Cambridge: Cambridge University, 1997 xiii, 321 p.; Cambridge studies in comparative politics. Basado en trabajos presentados en una conferencia en Brown University's Watson Institute for International Studies, del 4-5 de mayo de 1996.

Cossío Díaz, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid. México, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

De la Bigne, Villeneuve, *El fin del príncipe, la separación de los poderes*, México, Porrúa, 2000.

De la Cueva, Mario, *La idea de Estado*, México, UNAM, 1986.

De la Cruz Rafael Coord. *Descentralización, gobernabilidad, democracia*, Caracas, COPRE -PNUD: Nueva Sociedad, 1992.

Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires Argentina, Omeba, T III, 1967.

Duverger, Maurice, *O regime semipresidencialista*, Sao Paulo, Brazil, Sumaré, 1993.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrourtu, 1989.

Fix-Zamudio, Héctor, "El pensamiento de Eduardo J. Couture y el derecho constitucional procesal", en: *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Flores, Julia y Meyenberg, Yolanda, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, México, IFE-UNAM, 2000.

Hggard, S y Kffman R. *The Political Economy of Democratic Transitions*, Pnceton: Princeton University Press, 1995.

Hacia el México Moderno Comps. Responsables, Profesores del Departamento de Sociología, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento Sociología, 1999.

Harvey, J. y L. Bather, *The British Constitution and Politics*, 5a. ed., Nelson, Edinburgh, 1992.

Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940, México, El Colegio de México, 1979.

Herrera Beltrán, Fidel, *La División de poderes en México Teoría y práctica democrática*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

Hobbes, Thomas. *El Leviatán*, México, Alianza, 1989.

Keefe W. Yogul, M. *El proceso Legislativo de América*, 16ª ed, Englewood, Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1985.

Kelsen, Hans, "Chi dev'essere il custode della Costituzione", *La giustizia costituzionale*, trad. de C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981,

___, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz y Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.

Kooiman, Jan, *Gobernanza y gobernabilidad: uso de compleción, dinámicas y diversidades*, Londres, Gobernanza moderna, 1993.

Labastida Julio, Del Campo M. Camou. y Lujan Ponce, *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, Coedición con: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés, 2000.

Lijphart, Arend, *Democracias: patrones de mejoría y censuras de gobierno en dos o un estado*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Linz, Juan J. *La quiebra de la democracia*, Madrid, Alianza, 1987.

Locke John, *Ensayo sobre el Gobierno civil*, México, Porrúa, col: sepan cuantos 671, 2003

_____, “Segundo tratado sobre gobierno civil”, Porrúa, México, 2001.

Lourau, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1994.

Luhmann, Niklas, *Introducción a la teoría de sistemas*, México, Universidad Iberoamericana, 1996.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, Serie E: Varios; no. 67, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

_____, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. IIJ. México, UNAM. 1995.

Madison, *El Federalista*, 4ª reimpresión, México, FCE, 1987.

Mateos, Juan A. “Historia parlamentaria de los Congresos Mexicanos”, *Partido Revolucionario Institucional*, México, Comisión Nacional de Ideología. T 10, 1998.

Maquiavelo, Nicolás, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, México, Alianza, 2003.

_____, *El Príncipe*, México, Leyenda, 2004.

Mellado Hernández, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001.

Merino Huerta M. Coord. *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992.

Molina, José, *Democracia en América Latina: problemas y retos en la actualidad*, Venezuela, Universidad del Zulia, 2001.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2003.

Monaghan, Henry Paul, "Stare Decisis and Constitutional Adjudication", en Rakove, Jack N. (ed.), *Interpreting the Constitution*, Boston, Northeastern University, 1990.

Montero Aroca, Juan y otros, *Derecho jurisdiccional*, T I, Barcelona, Bosch, 1994.

Multinational Democracies/ Edited by Alain-G. Gagnon, James Tully. Cambridge: Cambridge University, 2001.

Munizaga, Roberto, *Principios de educación*, 4° edición, Universitaria Santiago de Chile, Santro, 1978.

Núñez Rivero, Cayetano, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol.4, bs. As, Paidós, 1988.

___, *Democracia y Autoritarismo Burocrático en América Latina* Berkeley: Insitute of International Studies, 1979.

Offe, Claus, *Ingovernabilidad, Sobre el renacimiento de teorías conservadoras sobre la crisis*. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, 1988.

Ojeda Paullada, Pedro, *Democracia y Gobernabilidad*, México, FCE, 2000.

Omer, Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedury In Turkey*, Turquía, Univeridad de Filken turquía, 2001.

Ortiz Rocha, Armando, *Teoría y realidad de la doctrina de la División de poderes en México*, México, 1973.

Osorio, Jaime. *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad México*, México, UAM, Unidad Xochimilco, 1997.

Ostrom, E., Gardner, R. Y Walker, J. *Reglas, Juegos, y los recursos comunes*, Michigan, The University Michigan Press, 1994.

Pacheco Pulido Guillermo, *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, México, 2a ed., Porrúa, 2000.

Pempel T.J. compl. "Democracias diferentes: Los regimenen con un partido"; Pról. de Rafael Segovia; tr. Italia Moraita México, Fondo de Cultura Económica, 1991 Traducción de: uncommon democracies : the one-party dominant regimes.

Pérez Rocha, Roberto, *Un proceso de democratización ¿lleva necesariamente a la adopción de una agenda de buen gobierno?*, Barcelona, IIG, 1999.

Performance auditing and the modernization of government Paris: Organization de Cooperation y Desarrollo Economics, c1996 285 p. Publicado en frances bajo el titulo: Audits des performances et modernisation de l'administration.

Phaar, S. J. y Putnam, Robert. "Democracias desafectadas". *Que es el problema del Estado trilateral*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Programa De Naciones Unidas para el Desarrollo., *Reconceptualizando el Gobierno*. New York: PNUD, MDGD-BPP, Discussion Paper no. 2, 1997.

Przeworski, A., *Democracia Sustentable*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

___, "La democracia como resultado de la contingencia del conflicto", en Elster, J. y Slagstad, R. *Constitucionalismo y democracia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

___, "El juego de transición", en Mainwaring, Scout *Signes in Democratic Consolidation: The New South American Democracias in Comparative perspectiva*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, Indiana, 1992.

Powell, Bingham, "election as instrument of democracy". *Mayoritarial antroportional vision*, New heaven, Yale University Press, 2000.

Pulido Briceño Mercedes Coord. *Seminario sobre Gobernabilidad Democrática: Análisis y Propuestas para la Acción*, Caracas, Venezuela, PNUD-UCAB, 1996.

Ramos Torres Daniel, *Gobierno y oposición democrática*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Reyes Heróles, Jesús. *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1917*, México, FCE, 1990.

Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, México, Ercilla, 1988.

Salazar Luis, *Alternancia y Transición a la democracia México*, México, Cal y Arena, 2001.

Sánchez Viamonte, Carlos, *El Poder constituyente*, Buenos Aires, Arg., Bibliografía Argentina, 1957.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2002.

Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo social mexicano*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.

Schettino, Macario; *Paisajes del Nuevo Régimen*, México, editorial Océano, 2002.

Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. de M. Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983.

Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerhard. "Neocorporativismo I". *Más allá del Estado y el Mercado*, México, Alianza, 1992.

Schneider, Hans Peter, *La Constitución. Función y estructura, Democracia y Constitución*, trad. de K. J. Albiez y M. Saavedra López, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, México, 4ª ed., Porrúa, 1978.

Sieyes J. Emmanuel, *¿Que es el Tercer Estado*”, México, 2ª edición, UNAM, 1983.

Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, México, 16ª ed, FCE, 2004.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, DC., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Torres Espinoza, Eduardo, *Burocracia y política en México: el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, Aldershot, Ashgate, 1999. nota 12.

Ubiarco Maldonado, Bruno Juan, *El federalismo en México y los problemas sociales del país México*, México, Porrúa, 2002.

Valdés Josep y Bosch Agustín, “Sistemas electorales y gobierno Representativo”. *Ciencia Política*, Barcelona, Esp., Ariel, 1997.

Vega García, Pedro de, "En torno a la legitimidad constitucional", t. I, México, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, UNAM, 1988.

Vega, Pedro, *Historia de las doctrinas constitucionales*, México, P y V, 2000.

Vile, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*, m. j. c. vile Oxford: Clarendon, 1967.

Ward, Peter M., 1951- New federalism and state government in Mexico : bringing the states back in / by Peter M. Ward and Victoria E. Rodriguez, with Enrique Cabrero Mendoza Austin, Texas : University of Texas at Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, 1999.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría y otros; México, 5a. reimpr. de la 2a. ed., FCE, 1981.

Weber, Max, *El político y el científico*, México, Colofón, 2004.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de M. Gascón, Madrid, Comunidad de Madrid-Editorial Trotta, 1995.

Hemerografía.

Acosta Silvia, A. "Gobernabilidad y democracia". Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la comisión trilateral, en: *Neosis* 13, 2001.

Alcantara, Manuel, "De la gobernabilidad, en: América Latina Hoy", *Revista de ciencias sociales*, Salamanca, España, N° 8, junio, 1994.

Aragón Reyes, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 6, núm. 17, marzo-junio de 1986.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, . H. Cámara de Diputados, Boletín #1, Octubre de 2002.

Comisión de la Comunidades Europeas, "La Gobernanza Europea". *Un libro Blanco*, Bruselas 25 de julio 2001.

Cossío Díaz, Raigosa Luis, “Régimen político e interpretación constitucional”, *Este País*, México, núm. 60, marzo 1996.

Crozier Michell, Huntington Samuel y Wakanuti Joji, “La gobernabilidad de la democracia”. Informe del Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral. Cuadernos semestrales. *Perspectiva latinoamericana N°2-3*, 1982.

Cuadernos Semestrales. “Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana”, No. 2-3, en *CIDE*, México, 1978; Declaración de Viña del Mar, Santiago de Chile, Declaración final de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado o de Gobierno, 1996.

Easton, David, “A re-assessment of the concept of political support”, en *British Journal of Political Science*, N° 5, 1975.

Fernández Ruiz, Jorge, “Boletín mexicano de derecho Comparado: Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, México, Sección de artículos # 99, UNAM IJ, 2000.

Fieldman, E. “La evolución de la reflexión politológica sobre democratización” en *Instituciones y Desarrollo*. Vol. 8 y 9, 2001, Edición Especial.

Flisfisch, Ángel. “Gobernabilidad y consolidación democrática” en: *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3 julio-septiembre de 1989.

García Roca, Javier. “Del principio de la división de poderes”. Segunda época, No. 38-40, enero-diciembre 2000. *Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa*.

González Casanova Pablo y Cadena Roa, Jorge Coords. “*La República Mexicana: Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*” México, DF: La Jornada: Centro de

Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1994-1999.

Gobiernos divididos en la federación mexicana, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. Coedición: UAM: IFE."Congreso Nacional de Ciencia Política, 25,26, 27 y 28 de septiembre de 1996, Ciudad de México".

Guevara Niebla, Gilberto, "Democracia y educación", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México. No. 16, IFE, 2000.

Lujambio, Alonso, "Integración de la cámara: la última y nos vamos", *voz y voto*, noviembre de 1995.

Mainwaring, Scout, "Presidencialismo en América Latina", *en Latin American Research Review*, Vol. 25.

Mayntz, R, "Nuevo desafío ligado a la teoría y práctica de la gobernabilidad". De las teorías de Governance. En: *Instituciones y desarrollo*, vol. 7, 2000.

Nowak, Martin A., Robert M. Mag y Karl Sigmund, The Arithmetic's of Mutual Help, *Scientific American*, June 1995.

Plataformas electorales federales 1994, México, IFE, t. I., 2003,

Prats, J. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Reforma y Democracia*. no.11, 1998.

_____, Catal, J. "Gobernabilidad y globalización, 1999, espacio en: Augusto Cerrillo. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad, *en instituciones y desarrollo*, ed. Especial # 8-9, 2001.

Rial, Juan. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en: *Revista Mexicana de Sociología*, N°2 abril-julio de 1988.

Rodas Morales, Hugo, "Crítica a la Gobernabilidad: Reforma social del Estado en América Latina" en: *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, México*, Vol. 35. núm. 138, julio-septiembre 2004.

Rothstein, D. "¿Dónde fue todo el crecimiento? Los sustos externos, conflicto social, y derrumbamientos de crecimiento" *Journal of Economic Growth* Vol. 4, 1999.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Delma, México, 2004.

Ley de Planeación, Delma, México, 2004.

Ley del Servicios Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Delma, México, 2004.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Delma, México, 2004.

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editado por la H. Cámara de Diputados, 2005.

Diccionarios y Enciclopedias.

Asamblea Nacional Constituyente., Francia., en: Enciclopedia Universal Británica 1998.

Bobbio, Norberto, Diccionario de política.

Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, FCE., 2003.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales. T III. Esp., Edimusa, 1997.

Morlino, Leonardo. “Estabilidad política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1988.

OTRAS FUENTES

Conferencias.

Benson, Nettie Lee La diputación provincial y el federalismo mexicano México: Cámara de diputados, li legislatura, c1980.

IEN. “La construcción de la gobernabilidad democrática: marco epistemológico, bases conceptuales con opción de acción y marco metodológico”. Informe Managua, 2000.

Kauffman, D., Kraay, A. y Labatón-zoido, P. “Aggregation Governance Indicators”. Policy Research Working Paper, 2000.

Programa de naciones unidas para el desarrollo. “reconceptualizing governance, New York: PNUD, MDGD-BPP, discussion paper #2, 1997.

Páginas Web.

Aguilera García, Luis. Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI. 2001. Versión digital

Charles Sabel y Rory O'Donnell. "Democratic Experimentalisms: What to do About Wicked Problems After Whitehall, en www.oecd.org , París. 2001.

Cerrillo, Augusto. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad, en: www.iigov.org

Culver, William. "El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: Hechos y perspectivas en el funcionamiento del legislativo", en: www.geocities.com/politikaperu/renac_demo.html.

Kooiman, J. (2003), Governing as Governance, en www.iigov.org Conferencia Internacional "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales", Barcelona, 27-29 de noviembre.

Lasagna, M. "La Reforma Política para el Desarrollo Institucional en América Latina". Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999 en : www.iigov.org

Toral, Mariano, "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica", en: www.iigov.org/revista/?p=8_07