



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***ANTECEDENTES E IMPLICACIONES DE LA REFORMA Y ADICIÓN AL
ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL EN EL 2008: UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL
ACTUAL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL***

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
JOSÉ ADRIÁN HERNÁNDEZ NIETO**

**ASESOR DE TESIS:
DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ**

México, C.U. Agosto 2014.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

“Dios existe. Y si no existe debería existir. Existe en cada uno de nosotros, como aspiración, como necesidad y, también como último fondo, intocable de nuestro ser”.

“Todo es presencia, todos los siglos son este presente”.

Octavio Paz.

En primer lugar dedico el fruto de este esfuerzo mío, a mi madre, la Sra. Rosario Nieto Ortega *In Memoriam*.

Dedico también esta obra a todos mis familiares y amigos más cercanos, que han motivado mis sentimientos y reflexiones, al pensar en ellos.

Gracias...

Agradezco profundamente a la vida que me permitió nacer en este, nuestro México.

Expreso mi enorme gratitud a la UNAM, mi *Alma Máter*, por haberme dejado ser parte de ella y permitirme, así, imbuirme del espíritu crítico que impera en la FCPyS.

Vaya mi agradecimiento más encarecido a la Doctora María de Jesús Alejandro Quiroz, mi asesora de Tesis, por su dedicación, profesionalismo y deferencias que tuvo a bien expresarme durante la concepción, desarrollo y culminación de esta investigación. ¡Misión cumplida Profesora! Muchas Gracias.

Otorgo mi reconocimiento a las atenciones que recibí del Profesor Sergio Camacho Mendoza, quien se tomó la molestia de revisar meticulosamente esta Tesis y enseñarme el valor de la pausa y el ritmo. Gracias por todo.

Agradezco sinceramente al Profesor Juan Alberto García Rodríguez, por su disposición para hacer una crítica edificante de esta Tesis, y por la empatía que su presencia me transmitió durante todo el proceso de la revisión. Gracias Juan Alberto.

Mil Gracias al Doctor Víctor Manuel Martínez Chávez, de quien fui su alumno, por todas sus observaciones y señalamientos que hizo de la forma y contenido de esta Tesis. Sin duda su autoridad académica avala, en mucho, el esmero aplicado en este trabajo.

También quisiera expresar mis agradecimientos al Profesor Noé Pérez Bello, por contribuir a la revisión de esta Tesis, en la que plasmé lo aprendido en sus clases— no hace mucho tiempo—acerca de la responsabilidad política e institucional de la Administración Pública. Gracias por tenerme presente.

Por último doy las Gracias al Licenciado Gabriel Valenzuela, Secretario Técnico de la Coordinación del Centro de Estudios en Administración Pública de la FCPyS, por todas sus atenciones brindadas.

Reitero mis Gracias a todos.

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	I-XII
CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO Y NACIÓN COMO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL FORMATO PARA LA RENDICIÓN DEL INFORME PRESIDENCIAL EN EL DEVENIR DE MÉXICO	
1. Estado	
1.1 Evolución del concepto Estado	1
1.2 Estado Mexicano	11
1.2.1 Régimen político	12
1.2.2 Sistema político	17
2. Gobierno	
2.1 Conceptualización	25
2.2 Poderes del Gobierno en México	27
2.2.1 Antecedentes	28
2.2.2 Poder Ejecutivo	30
2.2.2.1 Bosquejo histórico	31
2.2.2.2 Administración Pública Federal	38
2.2.3 Poder Legislativo	42
2.2.3.1 Sistema bicameral	43
2.2.3.2 Cámara de Diputados	44
2.2.3.3 Cámara de Senadores	46
2.3 Binomio Política-Administración Pública	48
3. Estado, Gobierno y Nación	
3.1 Estado como expresión del pacto social	50
3.2 Investidura Presidencial como Institución de Gobierno	52
3.3 Sociedad mexicana y la percepción del Gobierno	54
3.3.1 Diversas aproximaciones a la Nación Mexicana	55
3.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas	65
3.4 Formato del Informe Presidencial en el devenir de México	68
4. Recapitulación y consideraciones finales	69
CAPÍTULO II. CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DEL ACTUAL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO	
1. Doctrina del Informe Presidencial	72
2. Situación del Informe Presidencial durante los siglos XIX y XX	
2.1 Evolución histórico-constitucional	79
2.1.1 Fundación de la República	80
2.1.2 Emancipación liberal	81
2.1.3 Triunfo del proyecto carrancista	84
2.1.4 Gestación del PRI	87
2.1.5 Sexenios priistas	96
2.2 Informe Presidencial y Visión de Estado	138

3. Desmitificación del Informe Presidencial: la alternancia del 2000	141
3.1 Preámbulo	142
3.2 Situación del formato de los Informes Presidenciales previa a las elecciones presidenciales del 2006 durante la administración de Vicente Fox	144
4. Elecciones presidenciales del 2006. Manipulación de la legalidad y la consecuente ilegitimidad como precedentes inmediatos indirectos para la reforma del Artículo 69 Constitucional	
4.1 Elecciones presidenciales del 2006	152
4.1.1 Manipulación de la legalidad	153
4.1.2 Ilegitimidad	166
4.2 Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox	170
4.3 Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón	171
5. Recapitulación y consideraciones finales	172

CAPÍTULO III. PROCESO DE REFORMA Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL EN EL 2008; IMPLICACIONES INMEDIATAS Y MEDIATAS

1. Antecedentes	
1.1 Surgimiento y consolidación del Estado Mexicano moderno (1917-1937)	175
1.2 Aparición y afianzamiento de los gobiernos neoliberales priistas (1982-2000)	177
1.3 Primer gobierno de la alternancia (2000-2006)	185
1.3.1 LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003)	186
1.3.2 LIX Legislatura del Congreso de la Unión (2003-2006)	196
1.4 Propuestas desde la doctrina académica	200
2. LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009); reforma y adición al Artículo 69 Constitucional	203
2.1 Primer año legislativo (2006-2007)	204
2.2 Segundo año legislativo (2007-2008)	217
3. Implicaciones	
3.1 Constitucionales	
3.1.1 Pregunta Parlamentaria	226
3.1.2 Comparecencia de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Directores de Entidades Paraestatales	230
3.1.3 Reforma y adición al Artículo 93º Constitucional	235
3.2 Políticas	
3.2.1 Rendición de Cuentas y Responsabilidad Política	240
3.2.2 Informes de Gobierno de Felipe Calderón después de la reforma y adición al Artículo 69 Constitucional	244
3.2.3 Pronunciamientos	
3.2.3.1 Actores políticos	253
3.2.3.2 Actores de la sociedad civil	258
4. Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto	271
5. Esquema propuesto para un nuevo formato de <i>Informe Presidencial y de Gobierno</i>	275
6. Recapitulación y consideraciones finales	277

CONCLUSIONES 282

ANEXOS 294

FUENTES DE INFORMACIÓN 322

INTRODUCCIÓN

Nada más difícil que intentar la explicación de un concepto conocido. Estas sugestivas palabras escritas por Josefina Zoraida Vázquez al comienzo de su obra: *Historia de la historiografía* resumen su postura acerca de la complejidad que encierra el tratar de definir rigurosamente lo que es la Historia cuando, después de todo, ¿quién no sabe lo que es la Historia?

Pero además es posible advertir que no sólo determinados conceptos, en su aparente asequibilidad, resultan en extremo difíciles de definir dada su amplia gama de notas comprensivas, hay también ciertos hechos que por su naturaleza exigen un amplio tratamiento para ser comprendidos y explicados a pesar de que dan la impresión de poder ser abordados sin mayor complicación.

Es el caso del Informe Presidencial y su evolución que, conforme al mandato constitucional, el titular del Poder Ejecutivo había venido presentando ante el pleno del Congreso de la Unión hasta hace unos años. Al parecer se trataba de un hecho significativo de la vida pública en México, con una amplia tradición histórica y carga simbólica, que era asumido por la mayoría de la población sin muchos cuestionamientos, en un momento en que el sistema político mexicano se caracterizaba por su falta de pluralidad política.

Dentro de esta simplicidad parecía estar, también, el giro que sufrió el formato del Informe de Gobierno sin la presencia del Presidente de la República en el Congreso a partir de la reforma y adición al artículo 69 constitucional en agosto de 2008, gracias a un mayor pluripartidismo en el Congreso.

Sin embargo, un acercamiento más cuidadoso al asunto revela que hay un conjunto de antecedentes históricos, constitucionales, políticos, legislativos y sociales subyacentes en lo que era la comparecencia presidencial y todo lo que ello implicaba, que al final se hace necesario sopesar con sólidos fundamentos si fue conveniente para la Nación dicha modificación al precepto constitucional, o si por el contrario acarreo más desventajas que ventajas. De ahí la importancia y pertinencia de la presente investigación.

En efecto, dentro del régimen político del Estado mexicano la forma de gobierno presidencialista había contemplado reiteradamente —en particular por lo que hace a las constituciones federales de

1824, 1857 y sobre todo la de 1917– la fortaleza en el ejercicio del Poder Ejecutivo como un factor clave para superar adversidades que amenazaban no sólo la viabilidad del gobierno en turno, sino incluso de la Nación.

El legado de la obra juarista para dar continuidad a un proyecto de país, luego de varias décadas de inestabilidad política debido al enfrentamiento entre liberales y conservadores, y la influencia porfirista para coadyuvar en la construcción de un Estado más sólido y abierto al mundo, demuestran que más allá de etiquetas maniqueas o moldes preestablecidos, lo que realmente ha influido en el devenir de México ha sido la acuñación de un presidencialismo acorde con las exigencias del momento.

En este sentido cobra especial relevancia el presidencialismo posrevolucionario asociado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que durante más de setenta años –a partir de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)– permitió una paz social duradera sin precedentes en la vida nacional. En este periodo la institución presidencial se configuró en forma y fondo a partir de las facultades constitucionales y metaconstitucionales que tanto el régimen político como el sistema político mexicanos auspiciaron.

Se justifica la presente investigación considerando al Informe Presidencial como uno de los factores sustantivos de dicha configuración, que conjuga elementos constitucionales y políticos, y que había sido un acto para fortalecer la Investidura Presidencial ante la Nación, para luego evolucionar en concordancia con el avance democrático del país, hasta convertirse en un evento representativo –en teoría– de colaboración republicana entre poderes y rendición de cuentas. Este es por lo tanto el objeto de estudio propuesto desde la óptica del estudioso de la Administración Pública.

La magnitud y trascendencia del problema que significa la incomparecencia del Jefe del Ejecutivo ante el Congreso y todas sus implicaciones, cobran sentido a partir de las siguientes consideraciones: 1) El Informe Presidencial como acto formal y sus repercusiones, son de una magnitud tal que inciden en la marcha del Estado mexicano a través de la relación entre los poderes del gobierno (especialmente entre los poderes Legislativo y Ejecutivo) lo cual, a su vez, repercute hacia la sociedad. 2) Cualquier situación percibida como alteración en el ceremonial y protocolo del Informe Presidencial por parte de la sociedad es significativa, pues como Nación

hay una tradición arraigada sobre la importancia de la Investidura Presidencial y todo lo relacionado con ella, como es la formalidad del evento de informar ante el pleno del Congreso.

Por lo anterior, se desprende que la problemática central que origina esta propuesta de investigación descansa en gran medida en el propósito que busca sostener con argumentos rigurosos—basados en las características del régimen político y sistema político en el Estado mexicano y en la esencia de la nacionalidad mexicana— que se debe regresar a la comparecencia del Jefe del Ejecutivo ante el Congreso de la Unión con motivo de su Informe de Gobierno; pues esto se traducirá en dos beneficios primordiales: el fortalecimiento de la Investidura Presidencial que redunde en un liderazgo fuerte, y en consecuencia, en un Estado también fuerte; así como en una mejor colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que propicie mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política por parte de la Administración Pública Federal hacia la población.

Adicionalmente se tiene también que la defensa de la tesis implícita en los renglones anteriores—con todo su despliegue de sustentos jurídicos, históricos, políticos y sociológicos— a favor de la comparecencia presidencial, abonaría a la literatura existente en relación a la estrecha vinculación que existe entre Política y Administración Pública; ya que, precisamente, si algo evidencia el Informe Presidencial es la responsabilidad política e institucional de la Administración Pública Federal, superando con esto la tradicional dicotomía entre la Política y la Administración Pública. De esta manera la investigación aspiraría a mostrar en forma convincente que el binomio Política-Administración Pública se trasluce en toda su dimensión en el acto republicano de la rendición del Informe Presidencial.

El cuestionamiento que dimensiona el problema de investigación es el siguiente: ¿ponderó adecuadamente la LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009) las consecuencias políticas, sociales y publiadministrativas derivadas de su decisión de eliminar la comparecencia presidencial en el formato del Informe de Gobierno? Ciertamente las formas de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben evolucionar a la par que el país, pero existen ciertos referentes institucionales y de razón de Estado que son fundamentales y que se deben tomar en cuenta para el buen accionar del gobierno y su Administración Pública.

La gestación del problema parece iniciar con los primeros avances democráticos promovidos por la reforma política de 1977, cuando empieza un largo proceso de transición política que culminará, en principio, con la alternancia del partido en la Presidencia de la República en el año 2000.

En este periodo la pérdida de la mayoría calificada priista en el Congreso en 1988, y después la de la mayoría absoluta durante el gobierno de Zedillo en 1997, dio pie para que la Investidura Presidencial en cuanto a respetabilidad y liderazgo viniera a menos –los primeros síntomas se habían manifestado desde los últimos años del sexenio de Miguel de la Madrid.

Pretextando obsolescencia y pleitesía en el ceremonial del Informe Presidencial que el Primer Mandatario rendía en persona cada año ante el Congreso de la Unión, aunado a la desacreditación por la falta de autoridad –entendida como potestad del saber– de Vicente Fox y a la poca legitimidad de su sucesor, es como los corifeos de los sistemas parlamentarios en el Congreso decidieron suprimir la asistencia del Presidente al Informe de Gobierno.

Los matices han variado de acuerdo con la época, pero lo que había sido una constante durante buena parte del siglo XIX como ocurrió primero con los gobiernos que siguieron inmediatamente a la caída del imperio de Iturbide; y después con la restauración de la República en la época de Juárez, y durante todo el siglo XX, incluso durante la Revolución Mexicana, era la comparecencia del Presidente de la República. El Informe con la presencia del titular del Poder Ejecutivo se mantenía vigente, por mandato constitucional, incluso en aquéllos momentos de fuerte crispación política y social.

Con la llegada del paradigma neoliberal y la consecuente falta de sensibilidad social expresada en la desmantelación del Estado de Bienestar, se manifiesta, asimismo, la falta de sensibilidad política en un momento en que la coyuntura histórica –dados el pluralismo partidista en el Congreso y la escisión en tecnócratas y políticos en el partido oficial– exigía medida gubernamental en las decisiones cruciales.

La imposición del candidato presidencial del PRI en 1988 y la ilegitimidad con la que Carlos Salinas llegó a la Presidencia de la República, le fueron dando al ceremonial del Informe Presidencial un cúmulo de irregularidades provocadas por la oposición en detrimento de la Investidura Presidencial.

Las vicisitudes de la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo alcanzaron un punto crítico cuando el PRI, como ya se mencionó, pierde la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión en 1997.

Las situaciones se trastocan y lo que debería ser oportunidad para la búsqueda del consenso y los acuerdos en buena lid política, se transforma en denuesto y ataque a las decisiones presidenciales. La sobriedad y austeridad de Zedillo, que asocia, falazmente, virtudes republicanas y democracia con la minimización de la figura presidencial, será una situación que habrá de tener eco en el primer gobierno de la alternancia.

Esto animó para que los legisladores de oposición, poco a poco, se desentendieran de la importancia que significaba el que el Primer Mandatario acudiera a su recinto en un diálogo respetuoso y por encima de argucias partidistas. De esa manera las condiciones para cerrar el paso al Informe de Gobierno con la comparecencia del titular del Poder Ejecutivo se aceleran. Se diagnostica, erróneamente, que el formato del Informe Presidencial es más una causa que un resultado del autoritarismo presidencial y, por añadidura, de todos los males achacables al sistema político mexicano protagonizado por el PRI-Gobierno.

El incumplimiento de las expectativas generadas en la Nación por el primer Presidente del país de extracción panista, se traducen hacia el Congreso en falta de respeto durante el Informe Presidencial. Poco importa el enorme bono político con el que llegó al poder Vicente Fox, acaba por desaprovecharlo y con eso pierde solemnidad y compostura su comparecencia ante el Congreso de la Unión. La situación llega al extremo cuando en su último Informe de Gobierno acude al Congreso y las condiciones imperantes lo impulsan a abandonar el Recinto Legislativo, previa entrega de su Informe escrito.

Toda la carga de ilegitimidad que llevaba Felipe Calderón Hinojosa al protestar como Presidente Constitucional, y que resulta en una precipitada y precaria asunción de la Presidencia de la República es tan sólo un proemio de lo que acontecerá con el Informe Presidencial.

En su primer Informe de Gobierno, el 1° de septiembre del 2007 durante la apertura del segundo año legislativo de la LX Legislatura, hace acto de presencia ante el Congreso de la Unión en medio de muchas irregularidades, y como su antecesor se conforma con entregar el Informe escrito. Luego emite unas cuantas palabras alusivas en tribuna. Antes de que presente su segundo

Informe de Gobierno, la Cámara de Diputados decide modificar el artículo 69 de la Constitución para anular explícitamente la comparecencia del Primer Mandatario.

De esta manera en forma inesperada se trunca una tradición republicana de bastante raigambre en el Estado mexicano. Por su parte, ante esto, la Presidencia de la República publicita por su cuenta la gestión gubernamental a través de una ingente publicidad institucional en medios impresos y electrónicos, coronando este esfuerzo con la celebración de un magno evento para dar un mensaje con motivo de la entrega del Informe de Gobierno, un poco después del 1° de septiembre, que es más un remedo de Informe Presidencial, pues publicitar no es necesariamente informar con responsabilidad.

Se vicia, así, el objetivo primigenio que había dado razón de ser al Informe Presidencial en la vida de la República, en cuanto oportunidad para que dos poderes públicos entraran en contacto directo con el fin de informar a la ciudadanía la gestión gubernamental y el manejo de los asuntos públicos de acuerdo con el estado que guarda la Administración Pública.

De tal suerte se tiene que de un conflicto entre poderes, más precisamente entre diputados de oposición y el Jefe del Ejecutivo, que se agudizó después de las elecciones presidenciales del 2006, sin mayores repercusiones aparentes más allá del protocolo y la celebración del ritual presidencial, en donde supuestamente no importa la ausencia del Presidente de la República, sí manda su Informe por escrito, se derivan, sin embargo, consecuencias negativas para la percepción de la relación entre los poderes de gobierno en el Estado mexicano de cara a la Nación que a su vez repercute en el impacto de la Administración Pública en la sociedad.

En primer lugar se desarticula la conexión institucional entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no sólo formalmente sino en los hechos; la falta de trato directo entre el Presidente de la República y muchos legisladores noveles, que sólo tienen este tipo de oportunidades para interrelacionar directamente con aquél, se pierden, y con esto también una cierta especie de empatía con la enorme responsabilidad que significa el ejercicio presidencial en su doble faceta de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.

Al mismo tiempo esto deviene en apatía legislativa para avalar y cooperar con las políticas gubernamentales. Las iniciativas presidenciales se traban, así sea por la percepción de un Presidente ilegítimo (como fue el caso durante el sexenio de Felipe Calderón), que no es bien

recibido por la mayoría de la oposición en el Congreso, y en consecuencia se genera un clima de percepción de incompetencia presidencial en la población—cuando tradicionalmente era del sentir popular la gran capacidad del Jefe de la Nación —que se suma a la visión que desde hace mucho ve en el Congreso, y en particular en los diputados, una muestra de falta de profesionalismo, trabajo y compromiso.

En segundo lugar se imposibilita el acceso a la información estratégica de la gestión ejecutiva que el Presidente de la República transmite a viva voz. Con esto se pierden las directrices generales que guían el accionar pretérito y futuro de la Administración Pública Federal fundamentales para la apreciación por parte de la Nación, situación que al mismo tiempo condiciona el debate y la opinión pública.

Entonces la glosa del Informe de Gobierno se enfoca en las particularidades de las comparecencias de los altos funcionarios. Al no verse el bosque, la visión de los árboles queda al criterio partidista e ideológico de muchos diputados, que se ve favorecido, frecuentemente, por la falta de competencia de muchos secretarios de Estado y directores de paraestatales.

Todo esto crea las condiciones para una falta de transparencia en cuanto al estado de la Administración Pública Federal, pues al anteponerse la querrela política a la objetividad de la rendición de cuentas; a la discusión de los asuntos públicos, se provoca confusión y opacidad. Los argumentos *ad hominem* esgrimidos por los legisladores de oposición, poco ayudan para que la ciudadanía calibre en su real dimensión la actuación del Poder Ejecutivo Federal.

En tercero y último lugar se evapora el mensaje político o discurso que el Presidente de la República dirige a la Nación. El liderazgo que implica todo el ritual y protocolo del ceremonial del Informe Presidencial y los símbolos correlativos al mismo, se demerita en la medida que la idiosincrasia mexicana es proclive a las formalidades en varios órdenes de la vida pública, y con mayor razón con aquéllas relacionadas con la Investidura Presidencial, pues a pesar de todo, los mexicanos siguen viendo en el Presidente de la República una autoridad indiscutible que para bien o para mal puede obrar con Visión de Estado, por encima de intereses de grupo y poderes fácticos propios del sistema político mexicano.

La reforma al artículo 69 constitucional en el 2008 para eliminar la asistencia del titular del Poder Ejecutivo con motivo de la rendición del Informe de Gobierno al pleno del Congreso

pretendió superar las dificultades que supuestamente acarrearía “el Día del Presidente” en un momento en que la minimización de la Investidura Presidencial era ya un hecho patente. Con esto se manifiesta la incongruencia legislativa y refleja al mismo tiempo que la modificación del Informe Presidencial obedeció sobre todo a la coyuntura política de crispación poselectoral después de los comicios presidenciales del 2006.

Pareciera como si los legisladores de oposición en el Congreso de la Unión buscaran limitar al máximo lo que ellos denominaban el protagonismo presidencial, en un intento por hacer de ellos mismos un actor relevante ante la opinión pública, en un momento en que los imperativos de la transición política buscaban suprimir toda señal del autoritarismo presidencial priista. La prueba de estas actitudes es que recurrentemente, en los años de alternancia panista, distintos pronunciamientos de legisladores apostaron por un parlamentarismo o bien por un semipresidencialismo a la mexicana.

En virtud de todo lo expuesto hasta ahora, se puede establecer que el propósito fundamental del presente estudio es analizar, comprender y explicar los antecedentes del actual formato del Informe Presidencial y sus repercusiones desde la óptica del Estado, el Gobierno y la Nación mexicanos.

Asimismo, la hipótesis central que sirve como hilo conductor de esta Tesis, se refiere a que la incomparecencia del Presidente de la República establecida por la LX Legislatura en el formato del Informe de Gobierno tiene consecuencias que afectan a la Nación, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal.

Para dar cumplimiento al objetivo principal de este trabajo, así como a los argumentos que prueben, rectifiquen o refuten la hipótesis enunciada, se ha estructurado la investigación en tres capítulos o apartados que responden al tema: “Antecedentes e implicaciones de la reforma y adición al Artículo 69 Constitucional en el 2008: una revisión crítica del actual formato del Informe Presidencial”. Dichos apartados se han integrado orgánicamente en un esquema en donde la construcción del objeto de estudio y su tratamiento teórico dialogan con los referentes empíricos.

En el capítulo I intitulado “Estado, Gobierno y Nación como referencial teórico-conceptual del formato para la rendición del Informe Presidencial en el devenir de México”, se analizan estas

tres categorías desde su concepción y definición teóricas para poder sustentar, a su vez, lo que corresponde en el caso concreto de México.

El tratamiento teórico del Estado que se hace hasta llegar a su explicación actual sirve para establecer cómo se liga esto con los conceptos de régimen político y sistema político. El abordaje que se hace del Gobierno enfatiza la evolución del Poder Ejecutivo en México y su mecanismo de accionar a través de la Administración Pública Federal. También se hace una descripción de la estructura y funciones del Poder Legislativo para ver su relación con el proceso legislativo que involucra a ambos poderes citados.

En la parte final del capítulo se muestra que la interrelación de Estado, Gobierno y Nación conlleva las ideas de pacto social, investidura presidencial, percepción del gobierno, transparencia y rendición de cuentas en referencia con la Nación mexicana. De esta manera se prepara el camino para mostrar que dichas ideas están implícitas en la naturaleza tradicional del Informe Presidencial.

Referente al capítulo II denominado “Contexto y evolución del actual formato del Informe Presidencial en México”, se menciona en primer lugar lo que la doctrina jurídica ha establecido referente al Informe de Gobierno. Por cuestiones semánticas se hace la precisión acerca de lo que se debe entender por Informe Presidencial y por Informe de Gobierno.

Luego se estudia la evolución histórico-constitucional que el Informe Presidencial ha experimentado en momentos clave de la vida nacional como son la fundación de la República, la emancipación liberal, el triunfo del proyecto carrancista, la gestación del PRI y los gobiernos de extracción priista. El amplio tratamiento que se da a los sexenios que van de 1970 al año 2000, obedece principalmente a que es en este periodo cuando el ceremonial del Informe Presidencial alcanzó su máxima expresión protocolaria y simbólica acerca de una Presidencia fuerte, que luego va debilitándose gradualmente con las administraciones neoliberales.

A continuación se muestra el asunto de la alternancia del año 2000 y su papel en la desmitificación del Informe Presidencial. Se analiza en detalle la legalidad y la legitimidad de las

elecciones presidenciales del 2006, pues de su correlación se extraen los factores políticos que influyeron determinadamente en la reforma y adición del artículo 69 constitucional dos años después.

En el capítulo III intitulado “Proceso de reforma y adición del Artículo 69 Constitucional en el 2008; implicaciones inmediatas y mediatas”, se presentan los antecedentes que en forma de iniciativas trataron de modificar el artículo 69 constitucional, incluso desde recién promulgada la Constitución como ocurrió en diciembre de 1917, y que se multiplicaron de 1985 hasta el 2006, cuando concluyó la LIX Legislatura del Congreso de la Unión. Dentro de estos antecedentes se incluyen también las propuestas académicas para adecuar el formato del Informe de Gobierno a la transición política de México.

La LX Legislatura que estuvo en funciones de 2006 al 2009, se trata en dos momentos: referente al primer año de ejercicio (2006-2007) se muestran las iniciativas que más tarde tomó en cuenta el proceso legislativo del año siguiente para reformar y adicionar el 15 de agosto del 2008, tanto el artículo 69 como el correlativo 93 constitucionales.

Esto da motivo para describir las implicaciones constitucionales y políticas resultado de la modificación conjunta de los citados artículos. Destacan las novedades de la Pregunta Parlamentaria y los mensajes presidenciales con motivo del Informe de Gobierno. Enseguida se muestran una serie de pronunciamientos acerca de la modificación constitucional del artículo 69, que a lo largo de los años posteriores al 2008 se han dado en la vida pública por parte de actores políticos y sociales, en relación con un segmento de éstos, se muestran los principales resultados a que dio lugar un Sondeo de Opinión aplicado entre estudiantes universitarios tanto de la UNAM, como de otras universidades.

Hacia el final del capítulo un acercamiento crítico al formato del primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2013, salda la situación actual del mismo en el contexto del regreso del PRI a Los Pinos. Adicionalmente, se esquematiza una aportación personal por medio de una propuesta acerca de un nuevo formato del Informe y su comparecencia presidencial al que le llamamos *Informe Presidencial y de Gobierno*.

En las conclusiones se muestran los principales resultados alcanzados; la ratificación, adecuación o refutación de la hipótesis que ha guiado la investigación, para en función de esto establecer algunas reflexiones finales relacionadas con el citado formato de *Informe Presidencial y de Gobierno*. También se hace mención de los principales alcances y limitaciones que cabe esperar de este trabajo de investigación.

Posteriormente, se presentan tres anexos: el primero muestra algunos datos relevantes referentes al formato del Informe Presidencial desde Venustiano Carranza y hasta Vicente Fox; el segundo hace patente algunas manifestaciones críticas documentadas después de las elecciones presidenciales del 2006 por parte de políticos y académicos, que incluyen la reproducción de la carta que Andrés Manuel López Obrador envió a Felipe Calderón semanas después de efectuadas las elecciones presidenciales del 2006 para que se pronunciara a favor del recuento de los votos; en el tercero y último anexo se muestran algunos cuestionarios del Sondeo de Opinión, que reflejan las posturas a favor para que el Presidente de la República regrese al Congreso a emitir su Informe.

Por lo que toca a la metodología que se ha seguido para desarrollar la presente investigación, se basa en varios enfoques: primero, en el capítulo I, se hace un acercamiento al tema objeto de estudio, basado en un marco teórico-conceptual que resalta la interrelación entre tres categorías de análisis que consideramos sustantivas: como son el Estado, el Gobierno y la Nación. Se parte de ubicar el ámbito estatal como el espacio en el que se desenvuelven las otras dos categorías a través del régimen y el sistema político, en particular por lo que se refiere al Estado mexicano.

Después, en el capítulo II, se aplica un método histórico-constitucional diacrónico para mostrar la evolución del formato del Informe Presidencial en momentos significativos del acontecer nacional a partir del surgimiento de la República.

En el capítulo III predomina una visión comparativa entre las distintas iniciativas que se llegaron a presentar para reformar y/o adicionar el artículo 69 de la Constitución, así como de ciertos artículos relacionados, tanto de la Carta Magna, como de la Ley Orgánica del Congreso y del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, a lo largo del ejercicio de las Legislaturas del Congreso de la Unión que desde 1917 se han instalado.

De igual manera, en este capítulo se esboza un tratamiento estadístico a partir de un Sondeo de Opinión, basado en la metodología de un muestreo no probabilístico (no inferencial hacia población), con preguntas literales y abiertas no estructuradas, efectuado con un grupo de estudiantes universitarios, con la finalidad de conocer el grado de aceptación acerca de que el Presidente de la República regrese a presentar su Informe ante el Congreso de la Unión.

A lo largo de los tres capítulos se emplea el método de análisis-síntesis, en especial cuando se elabora el último punto común a cada capítulo, denominado “Recapitulación y consideraciones finales”.

Al final de este trabajo se consignan las diferentes fuentes de información tanto bibliográficas, hemerográficas, mesográficas y de otros tipos, que se utilizaron para realizar la presente Tesis, que, como ya se mencionó, busca aportar al estudio de la Administración Pública una evidencia documental acerca de su responsabilidad política e institucional en el contexto del Informe Presidencial.

CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO Y NACIÓN COMO REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL FORMATO PARA LA RENDICIÓN DEL INFORME PRESIDENCIAL EN EL DEVENIR DE MÉXICO.

“Todo Estado tiende necesariamente a la *autosacralización*. Pretende captar a la sociedad como un todo, darle orden y permanencia, identificarse con ella, idealizarla o idealizarse como valor supremo trascendente a los grupos e individuos y coactivamente imponible a los mismos. Los gobernados aceptan en parte la sacralización y la supremacía del Estado y del sistema que aquél expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada”.

Marcos Kaplan. *Estado y sociedad*.

1. Estado

La historia de la humanidad se remonta, como se sabe, a las primeras civilizaciones milenarias como la mesopotámica, egipcia, china, entre otras. Un rasgo es común a todas estas culturas: la aparición del Estado como una estructura formal y material del poder político que posibilita el que los hombres vivan en grandes conglomerados. Desde entonces mucho se ha escrito para explicar el origen, naturaleza y funciones del Estado. Concepciones jurídicas, sociológicas y sistémicas se han sucedido en un intento por clarificar lo más posible la complejidad que significa la vida estatal.

1.1 Evolución del concepto Estado

Etimológicamente la palabra Estado¹ proviene del verbo latino *statum* que significa estar de pie sin moverse; ser o estar firme. Sugiere la idea de estabilidad, de permanencia.² La sustantivación posterior de *statum* dio lugar al vocablo *status* o estado, en referencia a una situación de conservación. Dada la naturaleza del verbo *statum* que funciona como verbo copulativo en nuestra lengua, es posible asignar cualquier predicado al sujeto. En consecuencia la palabra estado es polisémica de origen y al margen de cualquier implicación socio-política.

¹ Aquí se escribe Estado con mayúscula por la connotación que la palabra adquirió siglos después.

² De ahí que el Estado como categoría de análisis se considere como una Institución, una institución jurídico-política que por sus diferencias específicas se distingue de otras instituciones como la Constitución, la Ley, el Gobierno, entre otras. Vid Umberto Cerroni, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI Editores, Colección: Sociología y Política, 2004, Cuarta edición, pp.123-145.

Con la caída del Imperio Romano y el advenimiento del Renacimiento, *status* pasó a las lenguas romances, entre ellas el español, como estado civil, con lo que adquiere un matiz político que luego devendría en la palabra Estado.³ En tal sentido Norberto Bobbio (1909-2004) al comentar el uso de la palabra Estado en *El Príncipe*, puntualiza: “minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de ‘Estado’ en el lenguaje de los siglos XV y XVI muestran que el paso del significado común del término status de ‘situación’ a ‘Estado’ en el sentido moderno de la palabra ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*”.⁴

La significación política de lo civil, de *civitas*, se remonta a los antiguos griegos con la *polis*, entendida ésta dentro del pensamiento platónico como el nexo entre el mundo y el alma humana. El hombre como ente colectivo recibía su identidad y condición de la relación con los demás hombres, lo que a su vez condicionaba su conducta política estrechamente vinculada a la moral. El binomio política-ética formaba una unidad.⁵ En consonancia con esto, tenemos:

“Esta unidad, además, es, para el pensamiento griego antiguo, mucho más íntima de lo que hoy postularíamos, incluso en el caso de que no compartamos la idea del divorcio completo entre ética y política, defendido por Maquiavelo. Para Aristóteles, por el contrario, no sólo es inconcebible esta separación, sino que, por el mismo hecho mismo de ser el hombre, con definición esencial el “viviente” o el “animal político” no puede entenderse ni a él ni a su conducta, sino en el seno de la polis de la ciudad o del Estado que lleva él consigo como parte de su estructura más íntima, y en el cual solamente puede realizar la perfección de su naturaleza específica”.⁶

De hecho para Aristóteles (384 a.C-322 a.C.) el Estado es la comunidad autosuficiente encaminada a la vida perfecta. “El fin de la ciudad es la vida mejor, y aquellas cosas son medios a

³ Para todo este asunto etimológico Cfr. Diego Valadés, *Apuntes sobre la formación del concepto de Estado*, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (coordinadores), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) /UNAM, Colección: Doctrina Jurídica, 2010, Primera edición, pp. 483-493 y Mariano Arnal, *Estado II*, [en línea], El Almanaque, Dirección URL:<http://www.elalmanaque.com/lexico/estado2.htm>, [consulta: 12 de agosto del 2011].

⁴ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, Colección: Breviarios, 1989, Primera edición, p.86

⁵ Prólogo de Ignacio de Llorens, en Platón, *La república*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1985, Segunda edición, pp.7-8.

⁶ Prólogo de Antonio Gómez Robledo, en Aristóteles, *Política*, México, Porrúa, Colección: *Sean Cuantos...*, 2004, Vigésima edición, p. XVI.

este fin. La ciudad, en suma, es la comunidad de familias y municipios para una vida perfecta y autosuficiente”.⁷

Para Marco Tulio Cicerón (106 a.C.-43 a.C.) la *civitas* o ciudad romana, más grande y compleja que la *polis* griega, es el resultado de la *res pública* al sancionar un derecho común para el pueblo. De esa forma la república así instituida debe buscar la vida feliz y honesta de los ciudadanos. La ciudadanía y la gestión gubernamental condicionan a la ciudad y no como en Grecia donde la ciudad es el antecedente de la formación de la asamblea gubernativa y de los ciudadanos.⁸

En los albores de la Edad Media, San Agustín (387-430) en su obra *La ciudad de Dios*, concibe al Estado en función de la salvación del alma en un reino divino. La explicación cristiana sustituye al Estado ideal de Platón por otro sustentado en ideas religiosas.⁹ Las nuevas realidades, lejanas a la especulación filosófica de los griegos y su énfasis en la virtud del hombre, y al dominio opresor del Imperio Romano que se está debilitando, se erigen en un nuevo sistema de creencias apoyado en un nuevo orden político, económico y social. Distintos nombres aluden a una variedad de organizaciones políticas de la sociedad: Imperios, Reinados, Posesiones, Principados, Repúblicas y Dominios son la amplia gama de términos que el feudalismo adoptará para indicar

⁷ *Ibid.*, p. 274. Una explicación más detallada de esto la da Hanna Arendt cuando habla de la esfera privada y la esfera pública. Al remontarse a la antigua Grecia, cuando habla de la *polis* griega, resalta que el *zoon politikon* de Aristóteles o animal político para caracterizar al hombre, resulta de considerar que en el surgimiento de la esfera privada la familia era la condición vital para que en un ambiente de desigualdad, las necesidades básicas y su satisfacción ocuparan los esfuerzos del hombre. En este estado pre-político lo fundamental era sobrevivir por medio de la asignación de los roles tanto de las mujeres como de los esclavos y del propio cabeza de familia. En esta situación la significación del hombre se reducía a su entorno familiar. Con la evolución de las agrupaciones humanas y ante la necesidad de que el hombre trascendiera, se instituye la *polis* griega como fundamento de la Ciudad-Estado. Esto se logra en la asamblea de ciudadanos libres, quienes asumen el control de los asuntos de gobierno después de convertirse en propietarios y de haber resuelto por lo tanto la satisfacción de las necesidades básicas que el sólo hecho de vivir –como los demás animales– ocasiona. De ahí que únicamente los hombres dueños de propiedad, en el sentido de adueñarse de una porción del mundo, de espacio para constituir su esfera privada, y que ejercían plenamente su libertad, podían ser ciudadanos. Todo lo anterior implica que en la esfera pública la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*), privados de existir en el ámbito familiar, encuentran, sin embargo, su expresión plena en el ciudadano. De esta forma la felicidad del hombre libre que participa en el gobierno se hace posible. Vid Hanna Arendt, *La condición humana*, México, Paidós, 2005, s/e, pp.37-45.

⁸ Marco Tulio Cicerón, *Sobre la república*, España, Planeta, Colección: Los Clásicos, 1998, s/e, pp. 18-27 y 146.

⁹ Rosendo Bolívar Meza, *La ciencia de la política*, México, IPN, 1999, Primera edición, p.19.

ciertos tipos de hechos histórico-políticos que a veces se confunden y traslapan. El poder civil y el eclesiástico se complementan y eventualmente se oponen.¹⁰

En 1513 *El Príncipe*, de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) revoluciona el modo de entender y abordar el concepto de Estado. Como se mencionó al principio, Maquiavelo no fue el primero en usar el término, pero es con él y su énfasis en el fenómeno del poder político como un imperativo con su propia lógica de desenvolvimiento, divorciado de consideraciones filosóficas y éticas, que la palabra Estado adquiere una nueva y duradera significación. Justamente los primeros renglones del Príncipe dicen: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados”.¹¹ El Estado debe valerse sobre todo de las leyes y de la fuerza; de las armas, para imponer sus fines ante cualquier circunstancia adversa que socave su fortaleza.

De esa manera surge la incipiente noción moderna del Estado como Estado-Nación (Maquiavelo busca con *El príncipe*, mover a la acción a los Medicis para integrar en un Estado fuerte a los pequeños estados italianos que hicieran de Italia una gran nación). Elementos básicos como el territorio en extenso, la población como nación y un gobierno fuerte se perfilan como los referentes primordiales para definir al Estado en los próximos cinco siglos.

Así, en 1576, *Los seis libros de la república* de Jean Bodin (1529-1596) acuñan el concepto de soberanía como la fuerza de cohesión de la comunidad política. En consonancia con los nuevos tiempos Bodin busca fortalecer y unir al Estado absolutista francés ante las divisiones de católicos y protestantes dentro de la nación francesa. El Estado debe situarse como un poder supremo que debe su fortaleza a la legitimidad. De esta manera, ante la complejidad creciente de la organización política de la sociedad, nuevos elementos van delineando la realidad estatal: territorio, nación, gobierno, soberanía y legitimidad.¹²

¹⁰ Una amplia exposición que ilustra esto la encontramos en la disertación de Pirenne acerca del imperio carolingio y el posterior surgimiento de Francia e Inglaterra que habrán de jalonar la historia europea hasta el ocaso de la Edad Media. Vid Henry Pirenne, *Historia de Europa. Desde las invasiones al siglo XVI*, México, FCE, 1956, Segunda edición, pp. 81-113 y 179-211.

¹¹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, México, Porrúa, Colección: *Sean Cuantos...*, 1970, Primera edición, p.1.

¹² Rosendo Bolívar Meza, *Opus. Cit.*, p.20. En relación con la obra de Bodin se ha insistido que inaugura la concepción del Estado situado en la modernidad. “Un macrocosmos unitario que se va configurando como una estructura global, provisto de voluntad omnicompreensiva. El Estado, es decir, un sujeto político fuerte, la

Con Thomas Hobbes (1588-1679), en 1651, comienza la visión contractualista acerca del origen del Estado. La condición de guerra y enfrentamiento en la que ha vivido el hombre antes de que surja el Estado, lo ha llevado a transferir su voluntad individual a una voluntad suprema que se torna así en un poder manifiesto que mantiene a raya las pasiones de los hombres, al hacer que acaten las leyes y encaminen el esfuerzo colectivo hacia el bien común.

“Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarte a mí mismo, con la condición de que ustedes transfieran a él su derecho, y autoricen todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín, CIVITAS”¹³.

Para Hobbes el titular del Estado es el soberano y los que le rodean y obedecen los súbditos. Sus fines esenciales son asegurar la paz y la defensa común. De esta manera Hobbes es el primer pensador que avala con fundamentos al Estado Absolutista.

Sólo treinta y nueve años después surge la antítesis del *Leviatán* cuando John Locke (1632-1704) publica en 1690 *Ensayo sobre el gobierno civil* en donde parte de una premisa diametralmente opuesta: el estado de naturaleza no es de guerra, está regulado por la razón y promueve la libertad y la igualdad. El Estado surge por una decisión libre de los hombres para estar mejor al ser representados por un gobierno legítimo. Además los hombres unidos en este pacto tienen derecho a rebelarse ante arbitrariedades del Estado. Esta incipiente tradición liberal legitima el derecho del pueblo a su autodeterminación. Asimismo:

“Las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y que disponen de una ley común sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables, viven en sociedad civil los unos con los otros. [...] De ese modo, el Estado viene a disponer de poder para fijar el castigo que habrá

encarnación histórica de un poder político perfectamente acabado”. Vid Paolo Grossi, *Derecho, sociedad, Estado: Una recuperación para el Derecho*, México, Escuela Libre de Derecho/El Colegio de Michoacán, Colección: Ensayos, 2004, s/e, p.19

¹³ Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, Gernika, Colección: Clásicos de la Ciencia Política, 2005, Quinta edición, tomo I, p.177.

de aplicarse a las distintas transgresiones, según crea que lo merecen, cometidas por los miembros de esa sociedad”.¹⁴

Tal poder, el de hacer leyes y aplicarlas y la potestad de la paz y la guerra, se justifica por estar orientado a la defensa de la propiedad, la vida y la libertad de los hombres. Pero ese poder, aclara Locke, transita por dos momentos o instancias separadas: por un poder legislativo y por un poder ejecutivo para formar una sociedad política o civil que se contrapone en su naturaleza y en sus fines a la monarquía absoluta defendida por Hobbes. Sin embargo, advierte Locke, que la palabra Estado no se debe vincular en exclusiva a la democracia ni a ninguna forma particular de gobierno, y que es mejor que designe “la comunidad independiente que los latinos llamaban *civitas*, que es a lo que mejor corresponde nuestro vocablo Commonwealth”.¹⁵

Las concepciones contractualistas de Hobbes y Locke agregan más elementos para la explicación del Estado. Al territorio, nación, gobierno, legitimidad y soberanía se agrega un pacto de rigurosa observancia para la existencia del Estado.

Montesquieu (1689-1755) en, *Del espíritu de las leyes*, publicado en 1748, profundiza y abunda en el papel de las leyes para la constitución del Estado. Las leyes naturales que gobiernan el estado de naturaleza del hombre (semejante a la visión de Locke) son las que lo hacen vivir con otros hombres, en grupos. Desde el momento que surgen los conflictos entre y dentro de estos grupos, aparecen las leyes positivas y, en particular, las que son pilar del derecho político, entendido como el cuerpo que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En consecuencia el Estado, para Montesquieu, es el resultado de un proceso que empieza con un Estado civil producto del consenso de las voluntades, y que luego culmina en “la reunión de todas las fuerzas particulares”¹⁶ para establecer lo que se llama el Estado político. Este Estado político debe formarse y mantenerse en consonancia con el espíritu de las leyes (tanto civiles como políticas), entendido éste como el conjunto de las relaciones culturales, económicas y sociales que existen entre los miembros de la sociedad, y que influye de manera decisiva en el tipo de

¹⁴ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, Colección: Clásicos de la Ciencia Política, 2005, Sexta edición, p.85.

¹⁵ *Ibid.*, p.124.

¹⁶ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, Colección: *Sean Cuantos...*, 2005, Decimosexta edición, p.7.

leyes concretas de acuerdo con los principios y la naturaleza del gobierno en el Estado. En virtud de esto, el gran mérito de Montesquieu es abordar el concepto de Estado en función de una serie de determinaciones que varían de nación en nación y de territorio en territorio. El espíritu de las leyes convalida, así, cualquier tipo de Estado.

En 1762 Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) con su obra *El contrato social*, retoma la tradición contractualista de Hobbes y Locke para enfatizar en la noción de la voluntad general que se expresa como la soberanía del pueblo formalizada en la ley, en el pacto social, que al ser universal, es lo mejor para la comunidad. La configuración del Estado, así determinada, se entiende “como una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.¹⁷

El ente público constituido de tal forma se denomina Estado y sus asociados, el pueblo, se llaman ciudadanos. Su fin primordial es el bien común. A diferencia de Locke, Rousseau hace corresponder el concepto de Estado con el de la república en un sentido amplio que rebasa las categorías de aristocracia y democracia para ubicarse respecto de “todo gobierno dirigido por la voluntad general que es la ley”.¹⁸ A la luz de los Estados modernos occidentales *El contrato social* es la referencia obligada para entender y justificar la soberanía popular, las elecciones y la democracia.

En el s. XIX Friedrich Engels (1820-1895) concibe al Estado como un fenómeno político y social que surge orgánicamente en la antigüedad para preservar intereses de clase en virtud de la división del trabajo. Es la causa de la desintegración paulatina de la organización gentilicia en Atenas y Roma. Para tal objeto El Estado dispone de una fuerza pública para cuidar de la propiedad privada y de los procesos de apropiación del capital y de la fuerza de trabajo.

“Atenas presenta la forma más pura, más clásica: allí el Estado nació directa y preponderantemente de los antagonismos de clase que se desarrollaban en el seno mismo de la sociedad gentilicia. [...] Así, pues,

¹⁷ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Grupo Editorial Tomo, 2005, Segunda edición, p.22.

¹⁸ *Ibid.*, p.49.

el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es ‘la realidad de la idea moral’, ‘ni la imagen ni la realidad de la razón’, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismos y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del ‘orden’”.¹⁹

Esta concepción implica que el Estado es una situación que irremediablemente acabará y cuya última expresión será el socialismo instaurado por la dictadura del proletariado para llevar adelante una etapa de transición que dará paso al comunismo en donde se suprime al Estado.

Contemporáneo de Engels, Max Weber (1864-1920) resalta el aspecto coercitivo que el Estado puede ejercer en virtud del consenso institucional que su naturaleza le confiere. “Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima”.²⁰

En el s. XX, hacia 1930, cuando Hermann Heller (1891-1933) culminaría su obra *Teoría del Estado*, dos corrientes contrarias; la lógica normativa sin Estado, de Hans Kelsen (1881-1973) y el decisionismo sin normas, de Karl Schmitt (1888-1985) trataban de dilucidar el asunto de la definición del Estado, de aclarar el estado de la cuestión. Heller se sitúa en un punto intermedio y busca el por qué y el para qué del Estado y del Derecho. El formalismo jurídico y la discrecionalidad del poder político encuentran un acomodo incluyente con la determinación recíproca de la función social en relación al Estado.

“Ambos son ejecutores testamentarios del positivismo científico, en cuanto consideran, en un caso al orden normativo y en otro al centro de poder, de un modo aislado y prescindiendo de su correlación entre sí y de su referencia a un sentido, con lo cual elevan un fenómeno parcial a la categoría de punto medular de una sistemática del Estado puramente

¹⁹ Friedrich Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, España, Sarpe, Colección: Los Grandes Pensadores, 1983, s/e, tomo XVI, pp.192 y 289-290.

²⁰ Norberto Bobbio, *Opus. Cit.*, p.110.

abstracta. [...] Por esta función social, y sólo por ella, hay que explicar causalmente todas las propiedades, instituciones y notas conceptuales del Estado y, asimismo, la referencia a la función es la única actitud fundamental posible para una comprensión esencial del Estado”.²¹

Es decir, con Heller el Estado va más allá de un concepto. En su planteamiento básico la comprensión del Estado (ya no su explicación) no se da por la simple suma de sus características, es necesario entender que el Estado implica función social y ésta a su vez determina al Estado. Los gobernantes, los que llevan el timón del Estado, se deben valer del poder político y de la estructura jurídica como medios para alcanzar los fines del bien colectivo del grupo social. En la consecución de este propósito el Estado no sólo debe canalizar sus acciones objetivas y concretas contenidas en los programas y políticas, sino incluso desplegar toda una gama de formas, símbolos y actitudes que se irán moldeando en función de las vicisitudes del devenir histórico de la nación toda.

“La formación social que se llama Estado debe ser diferenciada tajantemente, no sólo desde un punto de vista objetivo, sino, además, metodológico, de toda estructura de sentido. El Estado no es espíritu objetivo y quien intente objetivarlo frente a su sustancia humana psico-física verá que no le queda nada en las manos. Pues el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida”.²²

De ahí la gran dificultad para definir satisfactoriamente al Estado en unas cuantas líneas. El Estado implica un conjunto de consideraciones que rebasan lo gubernamental para configurar un espacio público cada vez más expandido e incluyente, de manera que el Estado no está rígidamente esquematizado para siempre. La complejidad y variedad al interior de las sociedades modernas resulta en un Estado que se va reajustando conforme las circunstancias políticas, sociales, jurídicas y económicas lo demandan.

Cincuenta años después Giovanni Sartori (1924- Presente) reafirma esta visión del Estado después de pasar revista ampliamente a la evolución de la Política como categoría de análisis.²³

²¹ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, Colección: Política y Derecho, 1998, Segunda edición, p.9

²² *Ibid.*, p.69.

²³ *Vid* Giovanni Sartori, *La política*, México, FCE, Colección: Política y Derecho, 2002, Tercera edición, pp.201-224.

Tras la democratización de la política, que permite a las masas un acceso más abierto a ésta, viene un cambio en la valoración de lo estatal. “En la medida en que el Estado se extienda, los procesos políticos no podrán ser situados ya en el ámbito del Estado y de sus instituciones. De hecho, y por consecuencia, el concepto de Estado se amplía, y es substituido por el concepto bastante más elástico, y abarcador de ‘sistema político’ ”.²⁴

Norberto Bobbio considera lo anterior al tomar en cuenta la complejidad de las organizaciones sociales para enfocar al Estado desde la perspectiva del funcionalismo de T. Parsons (1902-1979) y del enfoque sistémico de Easton y Almond que contribuyen a explicar y a ubicar al Estado como un sistema político, que a su vez es un subsistema del sistema social.

Umberto Cerroni (1926-2007) recapitula en 1986 las exposiciones de Sartori (1979) y de Bobbio (1985), quienes a su vez habían glosado toda la teorización anterior del Estado que abarcaba desde los antiguos griegos y hasta las primeras manifestaciones del s.XX:

“El Estado moderno se puede, pues, definir como el sistema político representativo (y por tanto separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil) que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el ‘nacimiento de la nación’ como un pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexos económico-lingüístico-cultural. Si bien en sentido técnico y restringido la noción de Estado connota un conjunto de soberanía-pueblo-territorio unificado por un ordenamiento jurídico-político soberano, este ordenamiento no puede alcanzar una entidad con el puro “ordenamiento jurídico” y en el puro “sistema político” sin referencia a la compleja historia que articula la génesis y el crecimiento de un pueblo-nación instalado en un área geohistórica y socioeconómica específica”.²⁵

En síntesis se establece que el Estado es la institución de instituciones, pues contiene e integra articuladamente a un conjunto de instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. El gobierno, como Poder Ejecutivo, es el administrador del Estado y hace posible que éste sea un ámbito de convivencia para hacer posible la vida en sociedad. El Estado implica una

²⁴ *Ibid.*, p.220.

²⁵ Umberto Cerroni, *Opus. Cit.*, p.127.

constante formación de normas jurídicas, costumbres, hábitos y pautas sociales renovadas ininterrumpidamente ante las exigencias sociales.²⁶

En sentido restringido el Estado es el conjunto de organizaciones y normas jurídicas que concentran la facultad de tomar decisiones encaminadas al gobierno y la administración pública. Sin embargo, en un sentido más amplio, como ya se vio con los planteamientos del siglo XX, “gobernantes y gobernados forman conjuntamente la sociedad política, el Estado. Ninguno de ellos es un elemento exterior a la comunidad estatal”.²⁷ El Estado así entendido procura el bien público tomando en cuenta las aspiraciones de la sociedad, a través de ejercer la potestad de la autoridad basada en la legitimidad del poder político. Se trata de un Estado constitucional de corte liberal; de un Estado de Derecho.

1.2 Estado Mexicano

Que el Estado en la realidad es algo más que un conjunto de soberanía, pueblo y territorio cohesionado por un ordenamiento jurídico-político lo prueba su concreción en la historia geográfica y socioeconómica de un pueblo-nación. Lo anterior se ejemplifica claramente con el Estado mexicano.

El primer Estado viable, definido en la Constitución de 1857, es un Estado de naturaleza jurídica y altamente democrático. Responde al proyecto liberal por establecer una Nación progresista. El segundo Estado que es posible apreciar se gesta con la caída del gobierno porfirista y el triunfo del maderismo; es un Estado posrevolucionario que se dibuja claramente en la Constitución de 1917. Finalmente, con los imperativos de la globalidad, se aprecia la adecuación del Estado mexicano a los nuevos tiempos. Se advierte una redefinición del Estado hacia la sociedad, con los otros poderes institucionales y hacia los estados federados. Asimismo es posible ver la aparición

²⁶ Como consecuencia principal de un Estado en constante transformación han surgido ciertas clasificaciones del Estado: se habla que el Estado nacional surge con las primeras monarquías absolutistas como ocurre con Francia después de la Guerra de los Cien Años (1337-1453) y con Inglaterra durante la Guerra de las Dos Rosas (1455-1485). Las revoluciones burguesas inauguran la aparición del Estado liberal que se plasma en las primeras repúblicas modernas y en menor medida en las monarquías constitucionales. El Estado contemporáneo del s. XX se identifica básicamente con el Estado de Bienestar (que implica a su vez Estado de Derecho y Estado Social) y en los últimos treinta años con el Estado Neoliberal.

²⁷ Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado: Teoría política*, México, Porrúa, 2003, Trigésima séptima edición, p.309. También *Cfr.* José Antonio Crespo, *El Estado*, México, Ediciones Nostra, Colección: *Para entender...*, 2006, Primera edición, pp.33-36.

de nuevos actores políticos y poderes fácticos que se insertan en un complejo sistema político caracterizado por una transición democrática incipiente e incompleta en virtud de una alternancia que no ha cumplido con las expectativas de la Nación.²⁸

1.2.1 Régimen político

En principio régimen es el conjunto de normas o reglas que dirigen o gobiernan una cosa, o que definen la administración de un Estado o de una entidad.²⁹ En consecuencia el régimen político es el arreglo jurídico-político que sustenta al Estado. Es el diseño formal plasmado en la Constitución.³⁰

Para Norberto Bobbio *et al* se debe entender por régimen político “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”.³¹ En tal sentido, las instituciones son las estructuras organizativas del poder político por un lado, y por otro, las normas y procedimientos que condicionan y garantizan la repetición constante de ciertos compartimientos ligados a la obtención y ejercicio del poder político, y a las actividades sociales relacionados con este último.

²⁸ Octavio Rodríguez Araujo menciona que el Estado surgido con Obregón entre 1920-1924 es de carácter estatista - populista y que empezó su declive a partir de 1968, éste se acentuó entre 1988-1997 para finalmente desaparecer en el año 2000. Por otro lado, con Miguel De la Madrid empieza un Estado tecnocrático-neoliberal que se consolida con Carlos Salinas y que siguió vigente después de que la Presidencia de la República pasó al control del PAN. En otros términos, cabe advertir a dos Estados traslapados (el estatista y el neoliberal) en el transcurso de los últimos años del siglo pasado que en constante pugna se resolvió a favor del segundo. *Vid* Octavio Rodríguez Araujo, *Metamorfosis del régimen político mexicano, ¿irreversible?* En Octavio Rodríguez Araujo (coordinador), *México ¿Un nuevo régimen político?* México, Siglo XXI, Colección: Sociología y Política, 2009, Primera edición, pp.253-293.

²⁹ s/a, *The free dictionary*, [en línea], México, Dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/r%C3%A9gimen> [consulta: 16 de diciembre del 2011].

³⁰ Carl Schmitt plantea que una primera acepción de Constitución referida al Estado es la situación total de la unidad y ordenación políticas; es una situación concreta inherente al surgimiento material de cualquier Estado particular. En una segunda acepción establece que es una regulación legal fundamental; un sistema de normas supremas o norma de normas. *Vid* Carl Schmitt, México, *Teoría de la Constitución*, México, Alianza Universidad Textos, 2011, s/e pp. 31-33. Miguel Carbonell convalida y explicita este criterio cuando dice: “*Desde un punto de vista estrictamente jurídico la Constitución es la norma que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico. Dicha determinación es de carácter tanto formal o procedimental como material o sustantivo*”. Este autor enfatiza que la Constitución como ordenamiento liberal contempla un régimen político que descansa en dos pilares: la existencia de un poder constituyente integrado democráticamente que representa la soberanía popular y los derechos fundamentales de los ciudadanos expresados en la titularidad de la soberanía, la libertad garantizada, el control del poder y la vinculación entre Democracia y Constitución. “*Solamente cuando existe control del poder puede hablarse de Estado constitucional*”. *Cfr.* Miguel Carbonell, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, Colección: Doctrina Jurídica Contemporánea, 2004, Primera edición, pp. 13-17.

³¹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política (l-z)*, México, Siglo XXI, 1994, Octava edición, p.1409.

Dentro del género de esta definición, el régimen político es, para Octavio Rodríguez Araujo, “una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dados, además de ciertas tradiciones que tienen que ver con una cultura política generalizada aunque no siempre asumida como tal”.³²

Cerroni enfatiza y abunda en esto al hablar de la importancia de la funcionalidad social asociada con el régimen político que trae aparejado el Estado representativo moderno y que adopta ciertas características específicas de acuerdo con el tipo de nación.³³

Encontramos la primera manifestación del Estado representativo moderno en la monarquía constitucional inglesa que luego se transformó en parlamentaria. En Europa continental después de la Revolución Francesa y en América, en el s. XVIII, con el régimen republicano presidencialista de los recién formados EUA.³⁴

En México el régimen presidencialista se plasma por primera vez en la Carta Magna de 1824. “De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano, tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del congreso”.³⁵ Después de 46 años, que abarcaron desde la culminación de la independencia en

³² Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.*, p.254.

³³ Umberto Cerroni, *Opus. Cit.*, p.141. Por su parte Bobbio nos dice que la filosofía política subyacente en la concepción del Estado representativo moderno es la emancipación en la práctica de los derechos naturales del hombre tomados de la doctrina del Iusnaturalismo. Los derechos políticos así adquiridos modifican la fórmula política tradicional: el individuo ya no es para el Estado, sino el Estado para el individuo. Ello redundando en sujetos libres con decisión de voto para elegir a sus gobernantes y en casos extremos para incurrir en la resistencia civil y en la desobediencia ante gobiernos que no cumplan con las expectativas de los ciudadanos. *Cfr.* Norberto Bobbio, *Opus. Cit.*, pp.161-163.

³⁴ Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, (IIJ)/ UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales, 1998, p.100. En particular, abunda este investigador, el ejemplo de los EUA es paradigmático para el régimen político del Estado mexicano. En el régimen presidencialista contemplado por los constitucionalistas norteamericanos se advierte la necesidad de un ejecutivo fuerte, como escribió Hamilton– reitera Carbonell– en *El Federalista*: “*Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo [...] Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno*”.

³⁵ *Ibid.*, p.99. Cabe resaltar que en 1824, tras la caída del imperio de Iturbide, se promulga la primera Constitución republicana. Los rasgos principales que delinear al Estado son: 1. La soberanía reside esencialmente en la Nación. 2. Se constituye una República Representativa Popular y Federal 3. El Gobierno se divide en tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial. 4. La religión católica es la única oficialmente autorizada 5. Hay libertad de expresión y prensa. 6. El congreso queda integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores. 8. Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la vicepresidencia. *Cfr. s/a, Historia de las constituciones mexicanas*, México, IFE, en *Conociendo la historia cívica de México*, 1995, p.6.

1821 y hasta la restauración de la República en 1867, se establece un régimen político como base para un proyecto de Nación viable a largo plazo. Su andamiaje es la Constitución de 1857 que nuevamente toma como modelo el sistema presidencial de los EUA. Acorde con la tradición liberal, se postula que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Resalta el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, propiedad, expresión de ideas, imprenta, asociación, petición y de comercio y establece la mayoría de edad a los 18 años para los ciudadanos casados y de 21 para los que no lo son.³⁶ En esta Constitución, la de 1857, “El Legislativo recibe no sólo las atribuciones que por definición le son propias sino además toda una serie de controles sobre la actividad del presidente, que lo hacen asemejarse a un poder parlamentario en un régimen presidencialista entorpeciendo continuamente la actividad del Ejecutivo”.³⁷

La consolidación del Estado mexicano en el s. XIX se remite al comienzo del porfiriato en 1876, cuando el ejercicio del monopolio de la violencia legítima sobre el territorio nacional se vuelve efectivo. Antes, desde la independencia y a todo lo largo de la lucha entre conservadores y liberales, no se pudo consolidar un Estado mexicano acorde con la definición de Max Weber.³⁸

El Estado así afianzado, terminó en 1911 como resultado del estallido de la Revolución Mexicana que propició el fin del gobierno personalista de Porfirio Díaz. Entre 1911 y 1917 el nuevo Estado mexicano, por lo que hace a su sistema político, no logró afianzarse. El golpe de Estado a Madero por parte de Victoriano Huerta en 1914, y la subsecuente salida de éste ante los renovados bríos de los revolucionarios para expulsarlo, devino en una guerra civil de carrancistas contra villistas y zapatistas que no permitió, una vez más, un Estado efectivo *de facto*. La Constitución de 1857 seguía vigente y en consecuencia hay un régimen político en la letra pero en la realidad el sistema político está trastocado de fondo³⁹. Sin embargo:

³⁶ *Ibid.*, p.10.

³⁷ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, Colección: Problemas de México, 1972, Primera edición, p.17.

³⁸ Lorenzo Meyer, *El Estado mexicano contemporáneo*, en *Lecturas de política mexicana*, México, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 1977, Primera edición, p.5.

³⁹ Es evidente que nos referimos a la primera significación que de régimen político dimos. Por lo que respecta a la segunda definición que engloba las de Bobbio *et al*, Araujo y Cerroni, es lo que ha hecho que muchos autores lo consideren como sinónimo de sistema político, sin embargo nosotros compartimos la opinión de Octavio Rodríguez Araujo acerca de que no son lo mismo. *Cfr.* Octavio Rodríguez Araujo *Opus. Cit.*, p.7. La confusión parece provenir que entre régimen político y sistema político hay una relación muy estrecha, en muchos casos de mutuo

“Para fines de 1918, la fragmentación del sistema político estaba en vías de ser liquidada. Las tendencias centrífugas habían llegado a su clímax y sólo serían superadas poco a poco con el retorno a un centralismo similar al que había prevalecido antes de la Revolución. Las bases del nuevo Estado serían un tanto diferentes. El gobierno de Carranza, para derribar los obstáculos que habían puesto en su camino, Huerta por una parte, y posteriormente Villa y Zapata, por otra, se vio forzado a aceptar en principio una reforma de las bases sociales del antiguo régimen y del antiguo Estado”.⁴⁰

Así, el punto de inflexión para el Estado mexicano será la promulgación de una nueva Constitución en 1917 que establece un nuevo régimen político que pretende responder mejor a las crecientes exigencias de un sistema político que se reconfiguraba ante los cambios del país y del mundo.

Las facultades del Presidente de la República aumentan y se fortalecen significativamente de tal modo que el Estado podría influir decisivamente en los ámbitos social y económico.⁴¹

Este régimen presidencialista sería muy distinto a los plasmados en las Constituciones de 1824 y de 1857, pues, “Lo primero, la conservación del orden, se haría una realidad positiva prestigiando al Ejecutivo por medio de una elección directa del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el Legislativo”.⁴²

condicionamiento, con imbricaciones de ambas partes. Por ejemplo, cabe hablar que el sistema presidencial es una cuestión formal de régimen político. Cuando entran en juego las instituciones, al modo de Bobbio *et al*, entonces podemos hablar eventualmente de presidencialismo, más asociado a sistema político que a régimen político.

⁴⁰ Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, p.9.

⁴¹ De hecho Carranza, en el Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, se inclinó por el régimen presidencialista frente al régimen parlamentario, tal vez influido por las ideas de Emilio Rabasa, quien en su libro *La constitución y la dictadura* argumentaba que la dictadura porfirista obedeció en gran medida a que la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo en detrimento del accionar del Poder Ejecutivo. *Vid* Miguel Carbonell *Opus Cit., Constitución...* p.101. Por otro lado la Constitución de 1917 se ha definido como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo. Incluye una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, reflejados en las garantías individuales y en la forma de Gobierno Republicana, Representativa, Democrática y Federal. Se refrenda la división de poderes y en cuanto al Congreso se regresa a la fórmula bicameral de 1824. Contempla un Poder Ejecutivo fuerte, con muchas atribuciones, depositado en el Presidente de la República que no se puede reelegir y se suprime la vicepresidencia. Asimismo se ratifica el sistema de elecciones directas. *Cfr. Historia de las constituciones mexicanas, Opus. Cit.*, pp.12-14.

⁴² Arnaldo Córdova, *Opus Cit.*, p.18.

De acuerdo con el estudio que hace Jorge Carpizo del régimen presidencialista, tenemos las siguientes características⁴³ del mismo:

- ❖ “El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente, que es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.
- ❖ El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, por consiguiente el presidente es independiente del congreso.
- ❖ El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- ❖ Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- ❖ Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- ❖ El presidente puede pertenecer a un partido político que sea diferente al que tenga la mayoría en el congreso.
- ❖ El presidente no puede disolver el congreso pero el congreso no puede darle un voto de censura”.

Carbonell argumenta que el régimen presidencialista, independientemente si se trata del modelo norteamericano o del europeo (Estado Social), se identifica porque en la práctica “se produce una preeminencia del Ejecutivo y de la administración sobre los demás poderes y sobre la totalidad del entorno social”.⁴⁴

Loewenstein ha clasificado en tres los regímenes presidenciales en América Latina, en función de las diferencias jurídicas, políticas, económicas y sociales de los países de la región: 1) Presidencialismo puro; que tiene todas las características enunciadas anteriormente del régimen presidencialista. 2) Presidencialismo atenuado; en donde el poder es ejercido conjuntamente por el Presidente y sus ministros organizados en gabinete y 3) Aquéllos donde existe un Ejecutivo colegiado o bien con ciertos rasgos parlamentarios.⁴⁵

⁴³ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004, Decimoctava edición, p.14.

⁴⁴ Miguel Carbonell, *Opus. Cit., Constitución...* p.110.

⁴⁵ Citado por Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.17.

En consonancia con lo anterior, Serraferrero advierte tres elementos comunes a los regímenes presidenciales en América Latina: 1) La legitimidad autónoma del cargo presidencial al ser elegido por el voto popular, 2) Las amplias facultades del cargo, tanto administrativas, legislativas e incluso jurisdiccionales y 3) La ausencia de controles suficientes.⁴⁶

En el caso concreto de México, vemos que aparte de coincidir totalmente con lo que apunta Serraferrero, el régimen presidencialista que mejor corresponde es el presidencialismo puro cuyo titular del Ejecutivo se denomina Presidente Constitucional.⁴⁷ Adicionalmente cabe agregar que para Sartori el sistema presidencial puro cumple con tres requisitos básicos: 1) Elección popular del Presidente; 2) No puede ser removido del cargo por el Congreso; y 3) Encabeza y dirige el gobierno a su cargo,⁴⁸ lo cual nuevamente se puede apreciar en el caso del régimen político del Estado mexicano.

1.2.2 Sistema político

Para Umberto Cerroni el sistema político, como idea extrapolada de la evolución del concepto Estado, se distingue por ampliar los horizontes de comprensión del poder político y su equilibrio con distintos actores sociales y económicos. “Es tejido técnico cada vez más denso y complicado”.⁴⁹

Asimismo, el sistema político se puede concebir como la organización política compleja en donde los actores políticos toman decisiones que impactan en el corto, mediano y largo plazo. Dichos actores están influidos por los acontecimientos histórico-sociales, condicionados por las instituciones, los mecanismos constitucionales y los procesos culturales. Por lo tanto la

⁴⁶ Citado por Miguel Carbonell, *Opus. Cit., Constitución...* p.106.

⁴⁷ En refuerzo de esto Maurice Duverger sostiene que el presidencialismo es una aplicación deformada del régimen presidencialista clásico, que funciona sobre todo en las naciones latinoamericanas que han adoptado el sistema presidencial estadounidense. *Cfr.* Miguel Carbonell, *Ibid.*, p.104. También, para Arnaldo Córdova el presidencialismo es un fenómeno propio del proceso modernizador (u occidentalizador) del Estado mexicano que es la respuesta histórica al caudillismo propio de los primeros años posrevolucionarios. Es por lo tanto, el presidencialismo, un eje central dentro del estudio y comprensión del sistema político mexicano. *Vid* Arnaldo Córdova, *Opus. Cit.*, pp.48-49.

⁴⁸ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, Colección: Política y Derecho, Segunda edición, 2005, p.99.

⁴⁹ Umberto Cerroni, *Opus. Cit.*, p.136.

configuración del sistema político es la resultante de situaciones dinámicas y cambiantes que van reajustando al mismo sistema político.⁵⁰

En el contexto de las democracias occidentales “el sistema político moderno, caracterizado por el mecanismo de los partidos, entretelado con el sistema de la representación política y con la competencia entre grupos sociales organizados, se presenta como el resultado del Estado nacional representativo basado en la soberanía popular y en las libertades políticas y civiles”.⁵¹

Desde la perspectiva del Funcionalismo, como lo explica Norberto Bobbio, el sistema político es un subsistema del sistema social. En la adecuación al enfoque sistémico del Estado tenemos que: “la relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta (*input-output*)”.⁵²

Dependiendo del grado de satisfacción de las respuestas dadas, las demandas se reciclan en mayor o menor medida en un equilibrio dinámico entre el sistema social y el sistema político. Sólo cuando las demandas sobrecargan a la capacidad de respuesta se rompe la retroalimentación y cabe hablar de ingobernabilidad.

De todo lo anterior se desprende que el sistema político, en un primer momento, es causa y efecto de las condiciones que subyacen en la conquista del poder político; de la legalidad y legitimidad del mismo y de su relación con el régimen político; en un segundo momento es el escenario en el cual el ejercicio del poder responde ante las demandas de los distintos actores sociales y económicos. El sistema político es también el factor que articula la coyuntura de la vida pública al responder al cómo planteado por el qué de la estructura del régimen político.

El sistema político mexicano emanado de la Revolución Mexicana se caracterizó básicamente por tres situaciones concatenadas: la gestación del mismo, a partir del caudillismo desplegado por el grupo sonorenses y cuya última expresión fue el maximato; su crecimiento y desarrollo, tras la institucionalización del poder político, que arranca formalmente con la creación del PNR y en los

⁵⁰ *Ibid.* p.137.

⁵¹ *Ibid.* p.138.

⁵² Norberto Bobbio, *Opus. Cit.*, p.78.

hechos con el sexenio de Lázaro Cárdenas, y con su transformación prodemocrática que inicia con la reforma política de 1977. En todo este proceso el régimen presidencialista ha sido el telón de fondo para que el sistema político en cuestión vaya incubando una nota comprensiva del Estado mexicano.⁵³

La causa primordial parece descansar en el presidencialismo que durante mucho tiempo ha sido la esencia del sistema político mexicano. “El presidente es meramente la personificación temporal de un sistema político, que, en sí, es producto de la sociedad mexicana”.⁵⁴ Los antecedentes del presidencialismo los encontramos en el caudillismo⁵⁵ que, sobre todo, desplegó Álvaro Obregón para convertirse en Presidente de la República en 1920. “La base política de Obregón en 1919 fue una tenue e inestable coalición de jefes militares, quienes a lo largo de las

⁵³ Así tenemos que entre 1920-1934 las presidencias de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y la reelección del primero y su posterior asesinato convergen hacia el maximato que tiene como referente al PNR creado por Calles en 1929. El Estado se consolida. Con Lázaro Cárdenas (1934-1940) el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Estado se corporativiza. En el transcurso de 1946-1970 se da el llamado Desarrollo Estabilizador del Estado mexicano, pues como nunca antes en la historia de México se conjugan crecimiento económico, industrialización, paz social y posibilidades de ascenso social. Con Miguel Alemán (1946-1952) el PRM transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vuelve un factor indispensable de la Presidencia de la República. Hacia el final del periodo, en 1968 con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la represión del movimiento estudiantil da cuenta del agotamiento del sistema político para responder a las demandas y exigencias de las clases medias. El Estado es eminentemente autoritario, presidencial y corporativo. De 1970 a 1982 el Estado mexicano se ve envuelto en severas crisis económicas. Con Luis Echeverría el autoritarismo y la subordinación del PRI al Presidente de la República se acentúan y luego con José López Portillo culmina El Estado de Bienestar ligado a los postulados de la Revolución Mexicana que se habían plasmado en la Constitución. Con Miguel De La Madrid (1982-1988) el Estado mexicano, sin dejar de ser autoritario, asume el modelo neoliberal como directriz del desarrollo económico. Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se consolida el Estado Neoliberal a través del discurso del Liberalismo Social y nuevamente la crisis económica se hace presente en la transición al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). El Estado mexicano empieza a ser menos autoritario al promover mecanismos institucionales que hagan efectiva la democracia representativa. De esa manera es posible la alternancia en el año 2000 cuando Vicente Fox termina con más de 70 años de gobiernos priistas. El Estado mexicano es más democrático pero en contraparte el presidencialismo se debilita por lo que hace a sus facultades metaconstitucionales. Felipe Calderón en el 2006 se convierte en el segundo Presidente de extracción panista después de unas controvertidas elecciones. La fortaleza del Estado se pone en entredicho (Estado fallido) a pesar de que sigue siendo neoliberal y con aspiraciones de continuidad. Con la elección de Enrique Peña Nieto como Presidente de la República en julio del 2012, se advirtió una preferencia por el PRI que en la práctica reveló mayores dosis de institucionalidad partidista que sus principales competidores; por un lado el PRD naufragó debido a las divisiones internas causadas por las tribus perredistas y el arbitrio de López Obrador, y por otro un PAN que reprodujo las prácticas de antaño del PRI con la injerencia de Felipe Calderón en su afán por imponer a su delfín, Ernesto Cordero, para la candidatura presidencial.

⁵⁴ Alan Riding, *Vecinos distantes*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1985, Primera edición, p.85.

⁵⁵ De acuerdo con Arnaldo Córdova: “*En el fondo caudillismo y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente. Se dan como dos etapas de un mismo proceso [...] El caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización*”. Vid. Arnaldo Córdova, *Opus. Cit.*, p.49.

luchas civiles entre 1913 y 1915 habían logrado, unos más otros menos, cierto grado de poder real en las regiones en donde les había tocado actuar”.⁵⁶

Tanto las características del régimen presidencial, que contempla un Ejecutivo fuerte, como las del propio sistema político mexicano –que a lo largo de la década de 1920 vio los esfuerzos de Obregón y Calles por mantener el poder indefinidamente–contribuyeron para generar el presidencialismo que se institucionaliza con el fin del maximato.

“Junto con el momento constituyente de 1916-1917, otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano lo representa el año 1935, cuando se produce la expulsión del país del expresidente Plutarco Elías Calles, por el entonces titular del Ejecutivo Cárdenas. Tal expulsión supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado en el sentido que los cambios en el poder ya no iban a depender, como hasta entonces, de una persona, sino de un entramado institucional complejo construido alrededor del presidente y del partido oficial”.⁵⁷

Carbonell se hace eco de Arnaldo Córdoba, por un lado, y de Daniel Cosío Villegas, por otro. Para Córdoba el presidencialismo mexicano es un fenómeno peculiar que combina elementos de representación democrática con rasgos autoritarios. Es el resultado de un arreglo que integra políticamente a los sectores organizados de la población para hacer suyas sus reivindicaciones. Históricamente es un proceso que sustituye la autoridad fundada en el carisma del caudillo por la de un presidencialismo constitucional. El poder presidencial en el presidencialismo combina las facultades legales del mandatario con los poderes de *facto*.⁵⁸ De estas circunstancias se derivan tres consecuencias:

- ❖ El Presidente aparece como el árbitro supremo al que los distintos grupos sociales y políticos acuden para solucionar sus diferencias y legitimar sus intereses.
- ❖ La estimulación en las masas del culto a la persona del Presidente y a su poder.

⁵⁶ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1994*, México, FCE, 1995, Segunda edición, p.30

⁵⁷ Miguel Carbonell, *Opus. Cit., Constitución...*p.104.

⁵⁸ Esta dualidad ha sido expresada en forma más trabajada y extensa por Jorge Carpizo cuando discurre acerca de las facultades legales constitucionales y metaconstitucionales del Presidente de la República. Asocia éstas últimas directamente con los rasgos propios del sistema político mexicano. *Cfr.* Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, pp.82 y ss.

- ❖ El establecimiento de una maquinaria política-burocrática que depende en gran medida del poder discrecional del Presidente.⁵⁹

Por su parte Cosío Villegas coincide con la afirmación de Arnaldo Córdova⁶⁰ en el sentido de que el sistema político mexicano no obedece ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la democracia occidental o la dictadura. Que no obstante ha disfrutado de paz social y estabilidad política con crecimiento económico durante más de treinta años. Argumenta que la dependencia de los otros dos poderes del gobierno y de los estados y municipios al Ejecutivo Federal establece un sistema político *sui generis* sino de partido único, sí de uno oficial o semioficial predominante. “Por eso se ha concluido que las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder ejecutivo— o, más específicamente, una presidencia de la república—con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante”.⁶¹

Esta situación, de relativa estabilidad, apoyada en gran medida en dos baluartes institucionales como lo eran el PRI y la Presidencia de la República, configuró no sólo el carácter del sistema político, como lo expresa Cosío Villegas, sino que incluso condicionó el régimen político del Estado Mexicano para hacer que sistema político y régimen se confundieran. La coyuntura pasó a formar un todo orgánico con la estructura política.

Sin embargo desde 1958 se empiezan a advertir una serie de desajustes (situaciones dinámicas y cambiantes que sobrecargan la capacidad de respuesta del sistema gubernamental) que sobresaltaron la marcha del Estado y que sentaron los antecedentes para la modificación sustancial de la naturaleza del sistema político mexicano.⁶²

⁵⁹Para toda esta interpretación del presidencialismo mexicano Vid Arnaldo Córdova, *Opus. Cit.*, pp.45-61.

⁶⁰ Tanto *La formación del poder político en México*, de Córdova, como *El sistema político mexicano*, de Cosío Villegas vieron la luz en 1972.

⁶¹ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, Colección: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, Séptima edición, p.21.

⁶² Vid *Supra* acerca del Funcionalismo, p.18. El primer sobresalto es la represión gubernamental a telegrafistas, petroleros y maestros y el encarcelamiento posterior de algunos líderes en 1958. El segundo fue la gran huelga ferrocarrilera de 1959, que tras ser reprimida por el ejército acabó con el encarcelamiento de Demetrio Vallejo y otros líderes acusados por el delito de disolución social. El tercer sobresalto ocurre al comienzo del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz cuando se encarcelan a los dirigentes del movimiento de médicos y residentes del IMSS y del ISSSTE. El clímax de estos sobresaltos se da con la represión y matanza de estudiantes en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968 (así como su secuela el 10 de junio de 1971 cuando los *Halcones* reprimieron, con un saldo de varios muertos, una manifestación estudiantil), y que representó, sobre todo, el abismo entre una sociedad plural y

Es entonces que forzado por las circunstancias el sistema político mexicano empieza a ser más plural y democrático, debido sobre todo a que el régimen político comienza a presentar pequeños cambios sobre todo debido a las reformas constitucionales que apuntan a una más efectiva democracia representativa. La proliferación de la guerrilla al comienzo y durante el sexenio de Luis Echeverría, que ocasionó la respuesta oficial traducida en la llamada “guerra sucia” hizo que con la llegada de José López Portillo a la Presidencia de la República, en 1976, se enjuiciaran tales hechos como la muestra inequívoca del malestar social que imperaba en ciertos sectores de la Nación. Es por ello que se implementó la reforma política de 1977 como una válvula de escape para la inconformidad social.

Al mismo tiempo que el régimen político se transmutaba de Estado Benefactor a otro de corte neoliberal, en el sistema político ocurrían fracturas dentro del PRI que darían origen al Frente Democrático Nacional (FDN) liderado por Cuauhtémoc Cárdenas. Para las elecciones presidenciales de 1988 una vez más el régimen priista se cimbraría, al anunciarse “la caída del sistema” que a la postre daría el triunfo al candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, en medio de acusaciones de fraude electoral, en agravio de Cárdenas, representante del FDN y de los grupos más progresistas de la sociedad. “Si bien el PRI se salió con la suya, el episodio electoral de 1988 tuvo fuertes repercusiones. El nuevo gobierno tomó posesión con muy poca legitimidad”.⁶³

A partir de ese momento se percibió, más que nunca, un hartazgo de la Nación hacia el régimen priista que se fue acentuando y recrudeciendo entre los años 1988 y el 2000. La combinación de la crisis económica y sus secuelas, junto con el enrarecimiento y deterioro del sistema político aunado al avance de la democracia electoral y a una mayor libertad de expresión,⁶⁴ sentaron las

demandante de más y mayores libertades y un régimen rígido y autoritario. *Cfr.* Pablo Escalante Gonzalbo *et al*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004, Primera edición, pp. 280-286

⁶³ *Ibid.*, p.295.

⁶⁴ A saber: una súbita devaluación del peso de casi el 100% como consecuencia del “error de diciembre” en 1994 que provocó aumento del desempleo, rezago de los salarios, e incremento desproporcionado de las tasas de interés, lo cual llevó después al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y luego al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). El alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a principios de 1994; el asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio en marzo del mismo año; así como el del Secretario General del PRI, José Francisco Ruíz Massieu en septiembre, también del mismo año que luego hicieron crisis con Zedillo cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso y la Izquierda ganó la Jefatura de Gobierno del DF en 1997. Así como las reformas electorales a las que dio lugar la reforma constitucional de 1996 para darle plena autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) que por primera vez se ciudadanizó en consonancia

bases que desembocaron en el fin del antiguo régimen, al arrebatarle el Partido Acción Nacional (PAN) la Presidencia de la República al PRI en el año 2000. La alternancia se consumó. El viejo régimen con sus múltiples vicios y fallas colapsó debido a que:

“Todas las caracterizaciones serias sobre el régimen político mexicano posrevolucionario coinciden en ubicarlo como un régimen *sui generis* pero sustancialmente autoritario; un régimen con una élite gobernante capaz de modificar a voluntad las leyes para asegurar su reproducción y permanencia en el poder; un régimen que se dio estructuras verticales, jerárquicas y clientelistas para gobernar sin legitimidad democrática; un régimen de partido hegemónico que no tenía que rendir cuenta de sus actos; un régimen sin equilibrio de poderes y con una enorme concentración de las decisiones en el vértice; un régimen sumamente centralista y personalista; un régimen que violaba sistemáticamente las garantías individuales al tiempo que mantenía una retórica progresista; un régimen que en tiempos de crisis consintió la apertura limitada y controlada de la arena electoral para recobrar alguna legitimidad más que para propiciar la competencia y el pluralismo”.⁶⁵

El nuevo régimen con Vicente Fox se califica de ese modo por haber dejado de lado muchas de las caracterizaciones citadas; se consolida el pluralismo político y la alternancia en México y de paso se acaba en su esencia el presidencialismo mexicano que sin dejar de ser presidencialista opta por un Poder Ejecutivo contrapesado por el Poder Legislativo. Aunque sigue siendo un modelo neoliberal que mantendrá las pautas básicas de los últimos sexenios priistas.⁶⁶

Se ha dicho entonces que la democracia electoral posibilitó la alternancia sin un cambio verdadero que dejara atrás gran parte de lo malo del antiguo régimen. Al parecer la explicación más lógica apunta a considerar que las promesas incumplidas de la democracia se relacionan con la distinción entre tener un régimen político con tendencia democrática⁶⁷ y un sistema político

con las exigencias de una opinión pública más plural y ajena al arbitrio gubernamental, que a través de la apertura de los medios de comunicación refuerza los movimientos ciudadanos a favor de la defensa de la democracia. *Cfr. Ibid.*, pp.298-300.

⁶⁵ César Cansino, *El desafío democrático*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C. Colección: Cuadernos de Metapolítica, 2004, Primera edición, pp.60-61.

⁶⁶ El Estado Neoliberal encabezado consecutivamente por Salinas, Zedillo, Fox y Calderón (habría que analizar el caso de Peña Nieto) si algo tuvo en común fue la creación de una red de intereses entre el poder político y el poder económico. *Cfr. Arnaldo Córdova, La democratización en México* en Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.* p.100.

⁶⁷ La hegemonía de partido único es sustituida por la hegemonía de los partidos y la alternancia electoral, que se manifiesta en los tres órdenes de gobierno entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

con inercias corruptas, autoritarias y de impunidad que subsisten debido a ciertas prácticas e intereses del poder político y económico.⁶⁸

“Se puede entender que en una democracia consolidada puede existir sincronización entre régimen y sistema, pero cuando se trata de una democracia inicial, sin consolidación, ambas partes de la ecuación pueden estar en completa tensión, incluso llegar a un abierto desencuentro. La lectura política del país se ha vuelto más compleja, porque la salida de la transición ha implicado una diversificación de objetivos y actores, que antes estaban cobijados bajo el mismo paraguas de un proceso de tránsito democratizador que tenía su principal laboratorio de ensayo y error en el terreno del sistema electoral. Era un problema de régimen, mientras que una vez que se deja atrás esta faceta transitoria, las disputas se multiplican y se entra a la dimensión cualitativa de los proyectos del país. [...] cambia el paradigma de las transiciones por el paradigma de construir una democracia de ciudadanos”.⁶⁹

Las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 fueron por tanto el hecho irrefutable y tangible que demostraba que el régimen en su faceta electoral estaba maduro para la pluralidad política y la competencia en buena lid; pero al mismo tiempo mostraron su insuficiencia para remediar muchos de los males que arrastraba el sistema político mexicano, desde un espacio público disfuncional generado por una ciudadanía precaria y desigual con derechos insatisfechos, y hasta unas élites gobernantes, que sin importar ideologías o colores partidistas, exhibían corruptelas, impunidad y tráfico de influencias, pasando por la intocabilidad de poderosos intereses empresariales, eclesiásticos, mediáticos y corporativos.⁷⁰

De cara a las elecciones presidenciales del 2006 se combinaron un retroceso en los mecanismos electorales, debido en gran medida al viciado proceso que conllevó la conformación del nuevo consejo del Instituto Federal Electoral (IFE), con un juego de intereses perversos desplegado por ciertos actores del sistema político (léase gobierno federal, cúpulas empresariales y

⁶⁸ Por citar sólo dos muestras al comienzo del gobierno foxista: El caso de *Los Amigos de Fox* y *el Pemexgate*.

⁶⁹ Alberto Aziz Nassif, *El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición*, en Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.*, pp.24-25.

⁷⁰ A decir de César Cansino y Porfirio Muñoz Ledo la base para una efectiva instauración democrática radica en una refundación radical del Estado, sustentada en una “*reforma integral de la Constitución, una reforma que vuelva compatible y coherente a nuestras leyes e instituciones, por una parte, y las necesidades y las exigencias de una auténtica democracia, por la otra*”. César Cansino, *Opus. Cit.*, p.32. Cfr. también Porfirio Muñoz Ledo, *La vía radical para refundar la república*, México, Grijalbo, 2010, Primera edición, pp.147-149.

corporativismo magisterial en contubernio con algunos gobernadores de extracción priista), para que surgiera un escenario poselectoral de polarización entre la derecha triunfante y la izquierda inconforme, que ha venido caracterizando en buena medida al actual sistema político mexicano.

2. Gobierno

El concepto de gobierno ligado a su tipología, a diferencia del de Estado, ha tenido una evolución más uniforme y constante. Por ejemplo, ya Aristóteles postulaba en su obra *La política* ciertas formas de gobierno que hoy resultan familiares. En su acepción de los regímenes políticos puros (que buscan el bien común) ubica a la monarquía, la aristocracia y a la república. Por su parte Maquiavelo, en *El príncipe*, habla de dos grandes formas de gobierno que son la república y el principado. Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* dice que las formas de gobierno se pueden clasificar en repúblicas (que a su vez pueden ser democracias o aristocracias), monarquías y despotismos.

2.1 Conceptualización

Como ya se mencionó, el gobierno es uno de los elementos del Estado. En virtud de esto, se refiere al ejercicio del poder del Estado y a la conducción política general. En esta tesitura el concepto de gobierno designa tanto los mecanismos que hacen posible la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace posible aquélla.⁷¹

Históricamente la noción moderna de gobierno nace con las monarquías absolutistas europeas después del Renacimiento. Se trata de un gobierno que concentraba todas las funciones, facultades y competencias jurisdiccionales en un solo individuo, en el rey.

Con el triunfo del proyecto político de la burguesía en el s. XVIII, merced al pensamiento liberal de la Ilustración, el concepto de gobierno cambia en forma y fondo: uno de los primeros filósofos que habla de la separación de poderes en el ejercicio del gobierno es John Locke. Menciona que:

“El poder legislativo es aquél que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la

⁷¹ s/a, Conceptos de Ciencia política [en línea], Dirección URL:http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciencia_politica12.htm, [consulta: 22 de diciembre del 2011].

misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio [...] Además, tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas”.⁷²

Es decir, el Poder Ejecutivo es necesario para hacer que se apliquen las leyes. Dentro de este poder, siguiendo a Locke, se encuentra otro llamado federativo que tiene el derecho “de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas”.⁷³ Este poder se asocia con el manejo de las relaciones hoy conocidas como internacionales.

Con Montesquieu se madura la idea de un gobierno tripartita al grado de contemplarlo como la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado. “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”.⁷⁴

En la actualidad la connotación más común de gobierno es la asociación con la idea original de *gubernator* o timonel del Estado, y en ese tenor el gobierno se relaciona más con los sistemas presidencialistas y mucho menos con los sistemas parlamentarios. Desde esa óptica el gobierno designa el poder político en la cúspide que se auxilia de la Administración Pública para el cometido de sus fines.⁷⁵

Para Umberto Cerroni el gobierno visto desde este enfoque enfrenta serias dificultades en el Estado moderno democrático (sea sistema parlamentario o presidencial) en función del fortalecimiento del sistema de partidos, ya que: “Dos instancias se imponen y a menudo se contraponen: por una parte está la de garantizar que el gobierno ‘represente’ a la mayoría del país, por la otra que sea, de cualquier manera, asegurada la gobernabilidad del mismo país. El

⁷² John Locke, *Opus. Cit.*, p.135.

⁷³ *Ibid.*, p.137.

⁷⁴ Montesquieu, *Opus., Cit.* p.145. Cabe aclarar que lo concerniente al derecho de gentes significa el Poder Ejecutivo en su accionar internacional (el equivalente del federativo en Locke), y lo de derecho civil tiene que ver con el Poder Judicial.

⁷⁵ Por eso el común de la gente, sobre todo en los esquemas de presidencialismo como en México, piensa en el Presidente de la República (significado) en relación al significante de gobierno.

equilibrio de estas dos instancias constituye el complicado problema de la vida política de muchos Estados evolucionados”.⁷⁶

De todo lo anteriormente expuesto se infiere – y debe quedar claro– que el Gobierno, en cuanto a forma, juega un papel central dentro del concepto de régimen político, ya como parte sustantiva del arreglo jurídico-político del Estado, ya como el despliegue, muy particular, en el estilo de regir sobre la Nación. Como fondo se erige en uno de los pilares del sistema político que lleva la responsabilidad ineludible de garantizar gobernabilidad y gobernanza.⁷⁷

2.2 Poderes del Gobierno en México

Uno de los principios básicos para la vida democrática nacional descansa en la división de poderes que el artículo 49° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, eventualmente Constitución General de la República, Constitución Federal o simplemente Constitución)⁷⁸ contempla. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial hacen la ley, la aplican y vigilan su cumplimiento respectivamente. Esta diferenciación de las funciones públicas⁷⁹ coadyuva al establecimiento de un Estado de Derecho y al mismo tiempo a un

⁷⁶ Umberto Cerroni, *Opus. Cit.*, p.145.

⁷⁷ Si bien tanto gobernabilidad como gobernanza son dos términos que se expresan con el vocablo *governance*, el primero alude a una forma restringida para expresar como la gestión pública satisface las demandas de la sociedad sin recargar la capacidad de respuesta del Estado, *Vid Supra* en relación a la ingobernabilidad p.18. En cambio la gobernanza implica una conceptualización más amplia que obedece a una necesidad reciente, dentro del contexto de la globalización, acerca de la viabilidad (como realidad y como paradigma) del Estado-Nación que a través del gobierno busca garantizar el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, al promover un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Por tanto la gobernanza es una noción que subyace en la transformaciones complejas del sistema social y sus subsistemas, y que pueden obedecer a motivos provenientes de lo local, nacional y supranacional, en los ámbitos público, privado y social. *Cfr.* Daniel Kaufmann, *¿Gobernabilidad o gobernanza?* [en línea], 8 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://thekaufmannpost.net/gobernabilidad-o-gobernanza-governance-en-espanol-en-breve/>, [consulta: 23 de diciembre del 2011].

⁷⁸ En lo sucesivo cualquier alusión a los artículos de esta Constitución se expresará diciendo: artículo constitucional. Dicha alusión se supondrá basada en La Constitución promulgada en 1917 cuya reforma más reciente data del 10 de febrero del 2014 y que tiene como fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> , [consulta: 25 de abril del 2014].

También cabe agregar que para efectos de nuestro objeto de estudio consideramos que la Constitución política de un Estado (*Vid Supra* p.12) es la Ley suprema o Carta Magna que regula básicamente dos aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado; esto quiere decir que la Constitución norma “*las decisiones esenciales sobre la forma de estado o régimen, sobre la organización y las funciones de los poderes públicos, sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos*”. *Cfr.* Norberto Bobbio *et al*, *Opus.Cit.*, p.376. Tanto los derechos del hombre como la organización del Estado en una República son herencia de la Revolución Francesa. En el caso de México los derechos del hombre asumieron el nombre de Garantías Individuales en el Constituyente de 1917.

⁷⁹ Estas funciones corresponden a los actos formales de cada poder. Se habla entonces que la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional son propias del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial

esquema de pesos y contrapesos que en la actualidad vivimos en nuestro sistema político y que ha redundado en un presidencialismo acotado y limitado.

Podemos apreciar los tres poderes que conforman el Gobierno del Estado mexicano en el siguiente esquema, que plasma las estructuras orgánico-funcionales de acuerdo con la Constitución:



Fuente: Instituto de Administración Pública (INAP), Diplomado en Administración Pública (México, marzo 2009), Módulo III: La Administración Pública.

2.2.1 Antecedentes

Dos rasgos fundamentales para entender el ejercicio del poder público en el Estado mexicano tienen que ver con la soberanía y la forma de gobierno. En efecto, el artículo 39° constitucional se hace reflejo de las doctrinas de Rousseau cuando expresan que la soberanía pertenece a la

respectivamente. Por otro lado hay actos materiales que despliega cada poder y que pueden consistir en acciones administrativas y jurisdiccionales del Legislativo; acciones legislativas y jurisdiccionales del Ejecutivo y en acciones legislativas y administrativas del Poder Judicial. *Vid* Martha Laura Bolívar, *La Administración Pública*, exposición en el Diplomado en Administración Pública, impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a funcionarios de la Secretaría de Gobernación (Segob), México, junio de 2009, Módulo III, pp.2-3. Por otro lado es interesante notar que más allá de la formulación clásica de los tres poderes en el Estado mexicano, hay una interpretación flexible y en consonancia con el Estado moderno en el contexto del siglo XXI. Desde esta óptica se considera la existencia de siete órganos de poder que son autónomos e independientes entre sí con atribuciones específicas: 1) Congreso de la Unión. 2) Poder Ejecutivo Federal. 3) Poder Judicial de la Federación. 4) Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 5) Banco de México. 6) Instituto Federal Electoral (IFE, hoy Instituto Nacional Electoral, INE) e 7) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Vid* César Nava Vázquez. *La división de poderes y funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, México, Porrúa, 2008, s/e, p.13.

voluntad general que se opone a la voluntad particular. “Se confiere al pueblo la titularidad del poder soberano, y con ello el derecho exclusivo a darse el orden jurídico y sociopolítico que le convenga y desee, sin limitaciones en su ejercicio por ningún otro poder”.⁸⁰ El régimen o forma de gobierno que se instituye a través de la soberanía se contempla en el artículo 40º constitucional, cuando afirma el establecimiento de una República Representativa Democrática y Federal que agrupa estados libres y soberanos unidos en una federación.

Entendemos por república, en principio, una forma de gobierno opuesta a la monarquía. Implica un Estado cuya dirección no se transmite por vía hereditaria ni su ejercicio es vitalicio. Su esencia es el republicanismo que entraña una serie de valores y conductas de corte liberal-democrático.⁸¹ Por su carácter de república democrática se entiende que no sólo no es hereditaria y vitalicia, sino que se establece y renueva en sus poderes públicos a través de una participación directa del pueblo. En cuanto al adjetivo de representativa significa que ante la imposibilidad práctica de que todo el pueblo participe directamente, en persona, en la toma de las decisiones se escogen a una serie de representantes que encarnan la voluntad popular.⁸² Por lo que hace a democrática se hace alusión a lo que se debe entender por democracia: una conjunción de la democracia electoral y de la participativa que permita alcanzar los fines del bien común con el consenso de los distintos actores y fuerzas políticas. En lo referente a la cuestión federal significa que los entes federados (entidades o estados) gozan de un espacio garantizado constitucionalmente, a través de cierta autonomía normativa, diferenciado del que le pertenece a la federación. Con el federalismo se reconocen explícita e implícitamente fuerzas distintas del poder central con su propio peso específico que reclaman un ámbito propio de acción jurídica, política y social.⁸³

⁸⁰ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), *Nuestra Constitución: de la soberanía nacional y de la forma de gobierno artículos 39,40 y 41* Tomo 14, México, 1990, s/e, p.49.

⁸¹ El republicanismo tiene como premisas básicas los siguientes supuestos: 1) Transigencia; Significa que en la república todas las clases sociales pueden buscar el poder político al institucionalizarse ciertos mecanismos de conciliación del conflicto; 2) Laicismo; Es la separación del Estado frente a todo estamento religioso. Se seculariza la vida social y política. La tolerancia religiosa es un imperativo; 3) Libertad e Igualdad. Se refiere a la emancipación de los derechos del hombre y del ciudadano que tiene su precedente en la revolución francesa. En el Estado mexicano permite la participación de todos los ciudadanos en el proceso político que da lugar a la noción jurídica de soberanía y de sistema representativo; y 4) Cultura Republicana; Tiene que ver con un proceso educativo que fomenta y afianza en los ciudadanos los principios republicanos que van desde la libertad de tránsito y hasta la libertad de prensa.

⁸² Dentro del espíritu del artículo 41 constitucional se considera el ejercicio de esta soberanía a través de los Poderes de la Unión o bien en la elección de los poderes locales en consonancia con el pacto federal.

⁸³ Para todo este análisis de la República Representativa Democrática y Federal *Cfr.* Miguel Carbonell, *Opus. Cit., Constitución...*pp.37-82.

A continuación se muestran los artículos constitucionales mencionados que muestran las disposiciones relativas al régimen político y a los poderes públicos en el Estado mexicano:

Marco Constitucional del Régimen Político y Poderes de Gobierno del Estado Mexicano	
Artículo	Contenido
39°	<i>La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.</i>
40°	<i>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.</i>
41°	<i>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...</i>
49°	<i>El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la CPEUM ⁸⁴

2.2.2 Poder Ejecutivo

De acuerdo con el artículo 80° constitucional el Poder Ejecutivo está depositado en el Presidente de la República. Los artículos 81° al 89° de la Constitución contemplan la forma de elección del titular del Ejecutivo; los requisitos para ser Presidente; la duración del encargo; las formas para suplir su falta temporal o definitiva; la posibilidad de renuncia al cargo; la toma de protesta al tomar posesión; las condiciones para ausentarse del país y sus facultades y obligaciones.

En la actualidad la evolución del sistema político mexicano ha propiciado un Poder Ejecutivo más equilibrado con los otros dos poderes del gobierno y hacia los gobiernos estatales de la federación.

⁸⁴ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> , [consulta: 20 de abril del 2014].

2.2.2.1 Bosquejo histórico⁸⁵

Época prehispánica. Entre los mexicas la autoridad suprema era ejercida por el *Huey Tlatoani* o Gran Señor. Una élite de funcionarios pertenecientes a los más altos estratos de la sociedad lo elegía⁸⁶ para que gobernara en forma absoluta. Los aspirantes a convertirse en *Tlatoani* debían cumplir con ciertos requisitos básicos. El más importante consistía en ser noble por nacimiento, del linaje de Acamapichtli. De esta manera el gobierno mexica asumía la forma de una monarquía hereditaria que no necesariamente reconocía el derecho de primogenitura. Otro importante requisito exigía haber sido un distinguido funcionario de la jerarquía político-militar. También era necesario ser: egresado del *Calmecac*⁸⁷, valiente, prudente y sabio. Asimismo el aspirante debía contar con al menos treinta años al momento de la elección.

En la ceremonia de consagración el nuevo *Tlatoani* hacía un juramento para comprometerse con sus deberes como supremo gobernante: hacer la guerra; dirigir el culto; supervisar el comercio y la agricultura; impartir justicia y construir alianzas. Cabe destacar que el Gran Señor era también el máximo legislador con facultades en materia civil, comercial, y sobre todo, penal. Gozaba de privilegios económicos en forma de tributos, tierras patrimoniales—en calidad de noble— más las que le correspondían como Supremo Dirigente. Naturalmente tenía facultad para nombrar y remover a funcionarios públicos.

La Administración Pública de México-Tenochtitlán descansaba en un *Tlatocan* o Consejo Supremo, integrado por los consejos de gobierno, hacienda pública y guerra. Estos consejos a su vez se auxiliaban de otros de menor jerarquía que eran de justicia, ejecutores, gobierno de los barrios principales y el religioso. Después de toda deliberación quien tenía la última palabra era el *Huey Tlatoani*.

Época colonial. A lo largo de los tres siglos que duró la dominación española en la Nueva España la máxima autoridad de gobierno fue el Rey de España. Éste delegó su poder en el transcurso de

⁸⁵ Para la elaboración de este punto nos hemos apoyado fundamentalmente en la Colección de la Constitución de la República Mexicana publicada por el INEHRM; *Nuestra Constitución: del Poder Ejecutivo artículos 80-83*, Tomo 20, México, 1990, s/e, pp.13-72.

⁸⁶ Sólo el primer *Tlatoani* Acamapichtli (1375-1395), fue el único de los once gobernantes aztecas elegido por la voluntad del pueblo.

⁸⁷ El *Calmecac* o Recinto Educativo Sacerdotal, tenía la función de formar a los jóvenes nobles mediante inculcarles conocimientos de cómputo calendárico, interpretación de códices, cuestiones de guerra, entre otras.

los primeros años de la colonia en el gobierno de los conquistadores (gobernadores y/o capitanes generales) de los cuales el más conocido es Hernán Cortés que gobernó de 1522 a 1524. A partir de 1528, dadas las condiciones de desorden y arbitrariedad de los gobernantes, se instituye la Primera Audiencia encabezada por Nuño Beltrán de Guzmán. Sin embargo esta audiencia no persistió mucho, al ser suprimida, debido a sus atropellos e injusticias en perjuicio de los indios. En 1530 se establece la Segunda Audiencia que impuso el orden y la justicia, organizó la administración del Virreinato y construyó escuelas, templos y monasterios. Esta audiencia presidida por Sebastián Ramírez Fuenleal rigió hasta 1535. Cabe decir que estas dos audiencias fueron principalmente órganos de justicia con ciertas atribuciones de gobierno.

El rey Carlos V vio entonces la necesidad de nombrar un virrey que a decir de sus consejeros fungiría como su representante, una especie de *alter ego* del propio monarca. Fue así que en ese mismo año de 1535 Don Antonio de Mendoza se convirtió en el primer virrey de la Nueva España. El virrey además de ser el representante personal del rey; actuaba como jefe militar y capitán general de sus territorios; jefe político y máxima autoridad administrativa y judicial—al ser el Presidente de la Real Audiencia— máximo gobernador; superintendente general de la real hacienda y vicepatrono de la iglesia.⁸⁸

La designación del virrey empezaba cuando el Consejo de Indias en pleno, le presentaba al rey una terna compuesta por personas brillantes y capaces para que eligiera una. Al principio el cargo de virrey era vitalicio o indefinido según el parecer del rey. A partir de 1629 se fijó un periodo de tres años para el encargo de virrey pero en la práctica no se cumplió. Incluso durante los últimos años del periodo colonial, cuando el mandato virreinal se extendió a cinco años, fue raro que algún virrey durara exactamente ese tiempo. Cuando éste dejaba su cargo por enfermedad, ausencia, o irresponsabilidad ocupaba su lugar La Real Audiencia.

Mientras estuvo vigente la figura de virrey desfilaron por el cargo una gran variedad de hombres; desde nobles con espíritu humanitario a favor de los indígenas, y hasta personajes indiferentes a

⁸⁸ Para calibrar en su real dimensión el amplio poder del que gozaba el virrey, hay que tener en cuenta que además de estas amplias atribuciones y facultades, el representante del rey tenía un alto grado de discrecionalidad en sus decisiones, pues dada la distancia que existía entre la Metrópoli y la Nueva España el virrey no estaba obligado a presentar los asuntos formalmente ante los altos organismos de gobierno radicados en España.

la función pública con grandes intereses personales, pasando por estadistas con una amplia cultura que buscaban hacer una buena administración.

Época independiente. Podemos rastrear los primeros planteamientos acerca de un Ejecutivo que encabezara el rumbo de la Nación mexicana en pleno proceso de independencia. Así, Morelos expidió en 1813 una circular donde afirmaba que “una de las prerrogativas más propias de la soberanía era el poder Ejecutivo”.⁸⁹ Señala el proceso de elección al cargo y después, en la Constitución de Apatzingán, plasma los ordenamientos que regirían al Poder Ejecutivo.

Más tarde, con el Plan de Iguala, se consigna que el Poder Ejecutivo estaría depositado en el Rey Fernando VII o en algún miembro de la dinastía de los borbones. Con la firma de los Tratados de Córdoba Juan O’Donojú, último virrey que no entró en funciones, reconoce a México como Nación soberana e independiente. Mientras tanto el poder público se deposita en una Junta Provisional Gubernativa (JPG) integrada por 38 miembros quienes designan una Regencia Ejecutiva formada por Agustín de Iturbide, Juan O’Donojú, Manuel de la Bárcena, Isidoro Yáñez y Manuel Velázquez de León.

Con la proclamación, por parte de la JPG de una monarquía constitucional como forma de gobierno para el país, Iturbide se convierte en emperador de México en 1822. Debido a las diferencias entre Iturbide y el Congreso, el emperador lo disolvió y dispuso en su lugar una Junta Nacional Instituyente que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio. En el artículo 19 de este ordenamiento, se señaló que el Poder Ejecutivo residiría exclusivamente en el emperador.⁹⁰

En marzo de 1823 Iturbide abdicó como resultado del Plan de Casa Mata, enarbolado por Antonio López de Santa Anna. Entonces el Congreso restituido en sus funciones, decretó como forma de gobierno la republicana y designó un Supremo Poder Ejecutivo basado en un triunvirato: Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria.

⁸⁹ INEHRM, Tomo 20, *Opus. Cit.*, p.43.

⁹⁰ El artículo 30 por su parte enumeraba algunas obligaciones del emperador en tanto que los artículos 31 y 38 estipulaban restricciones al poder imperial. El artículo 32 estableció los siguientes ministerios: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda, de Guerra y de Marina.

Enseguida el Congreso promulgó la Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos en 1824. En ella se formalizó un régimen republicano y dividió al Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Su artículo 74 depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 75 contempló la figura de la vicepresidencia y el 95 una duración de cuatro años para el periodo presidencial.

Con el Plan de la Acordada, Vicente Guerrero desconoció el triunfo de Manuel Gómez Pedraza en las elecciones presidenciales del nuevo ciclo y, presionado, el Congreso declaró Presidente Constitucional a Guerrero, en 1829. No duró mucho en el cargo, pues debido a las intrigas políticas del vicepresidente Anastasio Bustamante, tuvo que dejar la presidencia para que éste la ocupara entrando el año de 1830. Mismo que no estuvo mucho tiempo en funciones al ser expulsado del poder por una conjura de Gómez Pedraza apoyado por Santa Anna. Entonces Gómez Pedraza se convirtió en Presidente en 1832, para terminar el ciclo que se tenía contemplado cuando se impuso a Guerrero.

En las nuevas elecciones presidenciales de 1833, ganó la fórmula Santa Anna para Presidente y Gómez Farías para vicepresidente. Las continuas pugnas entre liberales y conservadores con Santa Anna como el fiel de la balanza,⁹¹ propiciaron que para el 1º de enero de 1835 el nuevo Congreso promulgara Las Siete Leyes⁹²; una constitución de corte centralista promovida por los conservadores. En la cuarta ley de este documento se reglamentó el ejercicio del Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República; se organizó el procedimiento para su elección; los requisitos para acceder al cargo; bajo ciertas condiciones contempló la reelección, ordenó las facultades y restricciones del Presidente y estableció la existencia de cuatro ministerios nombrados por el Presidente: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.

Esta primera república centralista estuvo vigente seis años y en su transcurso se dio la segunda llegada a la Presidencia de Anastasio Bustamante, que se caracterizó por los continuos

⁹¹ La novela histórica *El seductor de la patria* de Enrique Serna, muestra que Antonio López de Santa Anna era una veleta que obedecía al oportunismo de la coyuntura política, ajeno a convicciones ideológicas y partidistas.

⁹² Este Estatuto fue un documento complejo que convirtió a los estados en Departamentos, hizo que el Ejecutivo designara a los responsables de éstos e instauró El Supremo Poder Conservador, destinado a evitar los abusos ejercidos en la práctica por los poderes Ejecutivo y Legislativo.

levantamientos por parte de Santa Anna, quien llegó por segunda ocasión a la Presidencia para permanecer de marzo a julio de 1839. Luego hubo un breve interinato de Nicolás Bravo, ya que Bustamante reasumió la Presidencia que no alcanzó a culminar (prevista para concluir en 1841), porque la proclama de Las Bases de Tacubaya desconoció a Bustamante y al Congreso. Aquél salió del país y Santa Anna fue nombrado nuevamente titular del Poder Ejecutivo.

En 1843 son aprobadas Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, también de tendencia centralista. Esta Carta depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo, denominado Presidente de la República. Definió la forma de elección y los requisitos para ser Presidente. Fijó el periodo presidencial en cinco años. Señaló sus prerrogativas y obligaciones y organizó cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina. También especificó los requisitos para ser ministro, así como sus obligaciones y atribuciones. Durante la vigencia de esta Constitución tampoco hubo estabilidad política. En un lapso de tres años se sucedieron en el Poder Ejecutivo: Santa Anna, Valentín Canalizo, José Joaquín Herrera y Mariano Paredes Arrillaga. Cabe mencionar que en la administración de Herrera estalló la guerra contra los EUA en 1846. Un alzamiento de Mariano Salas llevó a éste al poder y con ello fueron derogadas las Bases Orgánicas para reinstalar la Constitución Federal de 1824.⁹³

En 1853 Santa Anna fue instalado en la Presidencia de la República por los conservadores y promulgó Las Bases para la Administración de la República. Como el gobierno en funciones degeneró en una dictadura, los liberales proclamaron El Plan de Ayutla en 1855 para desconocer a Santa Anna que salió desterrado del país. Con Ignacio Comonfort como Jefe del Ejecutivo se promulgó la Constitución de 1857⁹⁴ que reivindicaba el Estado laico.

⁹³ El regreso al régimen federalista en 1847 se acompañó de un documento llamado Acta Constitutiva de Reformas. En esta Acta se adoptaron las elecciones directas para elegir al Presidente de la República, como hoy, y se suprimió la vicepresidencia.

⁹⁴ La Carta de 1857 depositó el Poder Ejecutivo en el presidente de la República Mexicana (art.75); señaló que la elección al cargo presidencial sería indirecta en primer grado y en escrutinio directo (art.76); estableció la duración del cargo en cuatro años, que comenzaría el 1º de diciembre (art.78); previó que en caso de ausencia temporal del Presidente, asumiría sus funciones el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (art.79); y que si ésta fuera absoluta se procedería a una nueva elección (art.80); dictó las obligaciones (arts. 83,84 y 85) y prerrogativas del Presidente (art.85); estableció que para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación se fijarían las competencias de cada secretaría a través de una ley reglamentaria (art.86); fijó los requisitos para ser ministro (art.87); así como sus facultades (art.88) y obligaciones (art.89).

El Plan de Tacubaya aglutinó la reacción conservadora contra esta Constitución. Comonfort titubeó entre uno y otro bando y tuvo que salir del país. Convertido *ipso facto* en el Presidente Constitucional, Benito Juárez instaló su gobierno en Veracruz. Félix Zuloaga, por su parte, estableció un gobierno conservador en la Ciudad de México. Después de tres años de guerra civil, triunfó el proyecto liberal y la Constitución de 1857 volvió a ser el único código nacional.

El establecimiento hacia 1864 del segundo imperio con Maximiliano, confrontó nuevamente a dos proyectos de Nación: el contemplado en la Constitución de 1857 y el consignado en el Estatuto Provisional del Imperio. En 1867 se restauró la República con la derrota de Maximiliano y del ala conservadora. Se lanzó entonces una convocatoria para renovar los poderes de gobierno y resultó electo Benito Juárez como Presidente de la República.

A la muerte de Juárez en 1872, ocupó la Presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada quien era Presidente de la Suprema Corte. Cuando se quiso reelegir en 1876, encontró la oposición de José María Iglesias que se desempeñaba como Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y sobre todo con la de Porfirio Díaz, que lanzó el Plan de Tuxtepec invocando la no reelección. Con esto Díaz llega al poder en 1876 y salvo el periodo de 1880-1884 en el que se desempeñó como Jefe del Ejecutivo Manuel González, gobernaría dictatorialmente hasta 1911. Durante el porfiriato la Constitución de 1857 experimentó algunas reformas en relación con el Poder Ejecutivo: la fijación en cuatro años del periodo presidencial; la no reelección del Presidente en tanto no pasaran cuatro años de haber finalizado su mandato; la modificación de la sustitución del Presidente de la República en su ausencia temporal o total, al ser el Presidente del Senado, y ya no el de la Suprema Corte, el que ocupara su lugar; el restablecimiento en 1904 de la vicepresidencia y la extensión del periodo presidencial a seis años.

Época revolucionaria. Este periodo en la historia de México es particularmente significativo para entender la naturaleza del Poder Ejecutivo en el Estado mexicano, porque en este lapso se dibujan las condiciones para la promulgación de la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana empieza a gestarse como una manifestación a favor del cambio del régimen político, cuando en febrero de 1909 Francisco I. Madero publica *La sucesión*

*presidencial de 1910.*⁹⁵ En esta obra Madero aborda dos postulados clave para la democracia: el Sufragio Efectivo y la No Reección. Para los comicios de 1910 el Partido Antirreeleccionista postuló al propio Madero a la Presidencia de la República y a Francisco Vázquez Gómez a la vicepresidencia. Mientras tanto el Partido Reeleccionista lanzó la fórmula Díaz-Corral.

Ante la popularidad de Madero el gobierno obstaculizó lo más posible su campaña electoral al grado de encarcelarlo a mediados de 1910 en San Luis Potosí, pretextando injurias al Presidente. Sin oposición al frente, Díaz se impuso en las elecciones y con el aval del Congreso tomó posesión el 1º de diciembre de 1910. Ante esto, Madero que ya se encontraba libre, enarboló el Plan de San Luis.⁹⁶ Con el estallido de la lucha armada, Díaz tuvo que dejar el poder que se formalizó mediante la firma de los Tratados de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911. Como Presidente interino quedó el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra. En octubre de 1911 Madero y Pino Suárez fueron electos como Presidente y vicepresidente respectivamente. Durante su corta gestión, que terminó en febrero de 1913 debido al golpe de Estado de Victoriano Huerta,⁹⁷ Francisco I. Madero promulgó la reforma de los artículos 73 y 107 constitucionales con el fin de prohibir la reelección del Presidente, vicepresidente y de los gobernadores estatales. Asimismo se decretó una nueva ley electoral que sustituía la de 1901, para plantear el voto directo.

La usurpación de Huerta y el asesinato de Madero y Pino Suárez, hicieron que los antiguos revolucionarios retomaran las armas al cobijo del Plan de Guadalupe, en el que se desconocía a Huerta y a los otros dos poderes del gobierno, así como a los gobernadores afines al dictador.

⁹⁵ Un año antes, en 1908, Díaz había declarado al periodista norteamericano James Creelman que deseaba dejar la presidencia al terminar su mandato en 1910 y que vería con aprobación la existencia de grupos y partidos de oposición que contendieran en las elecciones por venir, al considerar que la Nación mexicana estaba lista para la democracia.

⁹⁶ En este documento Madero se pronunciaba por el desconocimiento del gobierno de Díaz al considerar ilegales las elecciones. Denunciaba el control del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes que se mantenían subordinados al arbitrio presidencial. También postulaba la observancia de la Carta Magna de 1857 y la vigencia del Principio de No Reección en los cargos de elección popular. Finalmente este plan contemplaba a Madero como Presidente provisional mientras se organizaban nuevas elecciones al amparo de la convocatoria de un movimiento popular armado que debería iniciar el 20 de noviembre de 1910.

⁹⁷ Como se sabe, Victoriano Huerta, en contubernio con Félix Díaz y el embajador de EUA. Henry L. Wilson firmaron el Pacto de la Embajada que desconocía a Madero como Presidente. Después de la Decena Trágica el Congreso nombró como Presidente a Pedro Lascuráin, Secretario de Relaciones Exteriores, para que en ejercicio de sus facultades, que duraron 45 minutos, nombrara a Huerta como Ministro de Gobernación, acto seguido, al renunciar Lascuráin, Victoriano Huerta ocupó legalmente la Presidencia, que ocuparía hasta en tanto se organizaran nuevas elecciones.

Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, quedó como Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado provisional del Poder Ejecutivo hasta que nuevas elecciones designaran otro Presidente. Debido a las presiones extranjeras y al empuje de los revolucionarios, Huerta dejó la Presidencia a mediados de 1914 y salió del país. Como Presidente provisional entró Francisco S. Carvajal, quien promovió la firma de los Tratados de Teoloyucan para que se formalizara la Presidencia provisional de Carranza. La Convención de Aguascalientes de diciembre de 1914 tuvo por objeto crear un consenso entre las distintas fuerzas revolucionarias, pero cuando se nombró a Eulalio Gutiérrez como Presidente provisional Carranza rompió con la Convención y trasladó su gobierno, sin reconocer el de Eulalio Gutiérrez, a Veracruz. De esa manera la administración carrancista corrió pareja con los tres presidentes surgidos de la Convención, que se fueron sustituyendo uno por otro, ante la falta de acuerdos al interior de la misma.⁹⁸

Al final, el proyecto de Carranza se impuso ideológica y militarmente a villistas y zapatistas. Invaluable resultó el apoyo armado que le brindó Álvaro Obregón. Al lograr el reconocimiento extranjero y el control militar en el país, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente en septiembre de 1916. Los trabajos culminaron al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, que dotó no sólo de un nuevo régimen político al Estado mexicano, sino que además le imprimió un nuevo carácter que fue decisivo para que el grupo sonoreense dejara su impronta en el sistema político mexicano, y en particular en el desenvolvimiento del titular del Poder Ejecutivo: la institucionalización de la vida pública a través del surgimiento del PNR en 1929.

2.2.2.2 Administración Pública Federal

En términos genéricos la Administración Pública se entiende como el conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la federación, de los estados y municipios, y cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

⁹⁸ Hablamos del propio Eulalio Gutiérrez, que dejó su responsabilidad en enero de 1915, de Roque González Garza que estuvo en funciones hasta junio del mismo año y de Francisco Lagos Cházaro que sólo duró unos meses como Presidente provisional. Mientras tanto Carranza no perdió el tiempo y expidió tres importantes leyes para legitimar su gobierno: la del 25 de diciembre de 1914 relativa al municipio libre, sobre la cuestión agraria del 6 de enero de 1915 y la del 29 de enero del mismo año acerca de las relaciones obrero-patronales.

Es por tanto un universo ordenado y sistémico de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad, en cumplimiento con las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren a los gobiernos federal, estatal y municipal.⁹⁹

Referente a la Administración Pública Federal, se concibe como la estructura de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa—en tanto actos formales de gobierno— y, adicionalmente, en la ejecución de los actos materiales que propician la coordinación entre los poderes del Estado.¹⁰⁰

En el artículo 90 de la Constitución se estipula que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que su reglamentación estará descrita por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).¹⁰¹ Así, en esta ley, se establece en su artículo 1° que:

Artículo 1° “La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.*¹⁰²

Una visión global de la Administración Pública Federal la tenemos en el siguiente esquema:

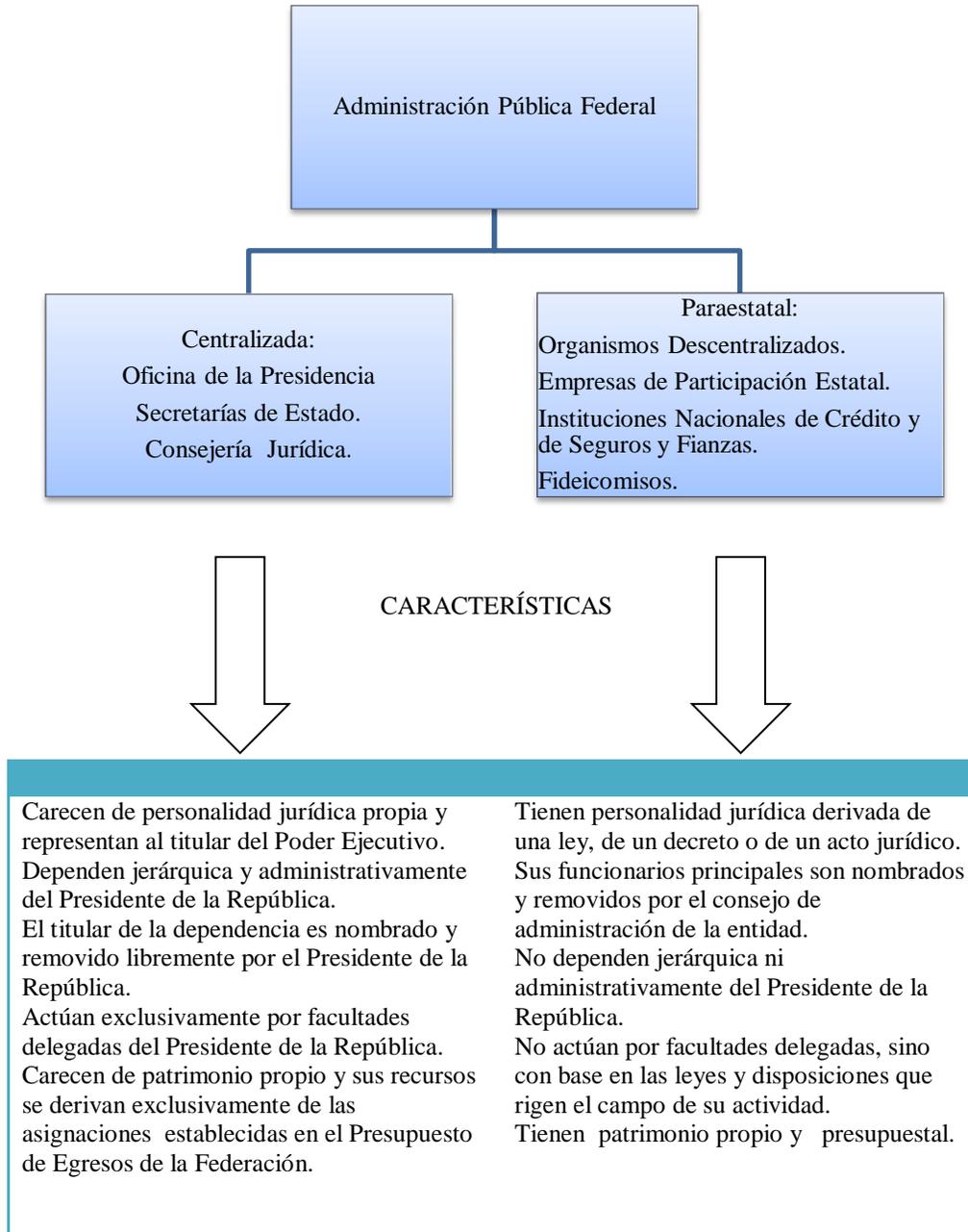
⁹⁹ s/a, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.definicion.org/administracion-publica> , [consulta: 10 de enero del 2012].

¹⁰⁰ Cfr. *Supra* pp.27-28 en el pie de página correspondiente a los actos materiales y formales de los poderes del Estado mexicano.

¹⁰¹ Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, y entró en vigor a partir del 1° de enero de 1977 con lo que se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Está estructurada en tres títulos. El primero (arts. 1-9) aborda la Administración Pública Federal. El segundo (arts.10-43) trata de la rama centralizada, y el tercero (arts. 45-50) de la Administración Pública Paraestatal. Los artículos 44, 49 bis y 51-56 están derogados.

¹⁰² Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), última reforma 26 de diciembre de 2013. [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm> , [consulta: 21 de enero del 2012].

Estructura de la Administración Pública Federal del Poder Ejecutivo en el Estado Mexicano



Fuente: Elaboración propia a partir de la LOAPF

Cabe comentar que la centralización hace alusión a un conjunto de órganos colocados en distintos niveles, que dependen jerárquicamente del Presidente de la República, y de ahí su designación como dependencias; es decir, Secretarías de Estado, Oficina de la Presidencia y Consejería

Jurídica del Ejecutivo Federal.¹⁰³ Por otro lado la desconcentración de la rama centralizada consiste en la delegación de facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia hacia órganos subordinados. A su vez la descentralización de la rama paraestatal, es la realización de algunas actividades administrativas por organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la Administración Pública Federal.

Actualmente la Administración Pública Centralizada, de acuerdo con el artículo 26° de la LOAPF, consigna dieciocho dependencias—diecisiete Secretarías y la Consejería Jurídica—, aunque hay que tener en cuenta que desde el 28 de diciembre de 1994, por reforma de la LOAPF, la Procuraduría General de la República dejó de ser parte de la Administración Pública Centralizada, pero formando parte del Poder Ejecutivo. Las dependencias son las siguientes.

¹⁰³ Históricamente es posible apreciar la evolución de este aparato publidministrativo. Se ha caracterizado por adecuaciones, modificaciones, reestructuraciones, desapariciones y creaciones de las funciones administrativas que ha redundado en un aumento del número de las Secretarías de Estado, la desaparición de los Departamentos Administrativos y la tendencia creciente en la aparición de órganos desconcentrados y organismos descentralizados. Así, en 1821 El Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal contempló, como ya se mencionó, sólo cuatro Secretarías de Estado. En el predominio conservador que va de 1836 a 1855 la estructura de la Administración Pública Federal se hace más compleja y las funciones son más variadas; las Secretarías se vuelven Ministerios y hacia el final del periodo, en 1853, otra vez Secretarías, con el último gobierno de Santa Anna. Son para ese momento seis Secretarías de Estado. Durante el porfiriato se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Instrucción Pública y Bellas Artes. Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por medio de la cual se establecen cinco Secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del Presidente de la República en los asuntos de carácter técnico; los primeros Departamentos fueron: Judicial, Universitario y Bellas Artes y Salubridad Pública. Para fines de 1917 la promulgación de la segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado arroja siete Secretarías y cinco Departamentos (dos Secretarías más que en la primera ley). Con Obregón desaparece el Departamento Universitario y Bellas Artes para dar paso a la creación de la Secretaría de Educación Pública. Durante el interinato de Emilio Portes Gil se crea el Departamento del Distrito Federal. En plena administración cardenista la administración centralizada se moderniza; cuenta con nueve Secretarías y seis Departamentos: Secretarías.— Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Asistencia Pública. Departamentos.— Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas, Marina y del Distrito Federal. Miguel Alemán modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección. En consecuencia, el número de Secretarías asciende a trece y el de Departamentos se reduce a sólo dos, ya que, algunos de ellos habían pasado a ser Secretarías o sus funciones incorporadas a las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservan el Departamento Agrario y el del Distrito Federal. José López Portillo emite en 1976, como ya se dijo, la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Son ya diecisiete Secretarías y sólo el Departamento del Distrito Federal. En los siguientes sexenios hay muy pocos cambios sustantivos en las Secretarías. Algunas cambian de nombre o se funden en otra —por ejemplo, la de Programación y Presupuesto en Hacienda, con Salinas— y lo más relevante es que el Departamento del DF deja de serlo para ser una Jefatura de Gobierno en 1997 y la creación de la Consejería Jurídica durante la administración de Ernesto Zedillo. *Cfr.* Erika Döring y Carmen Evelia Hernández, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*, Edición internet Gestión y Estrategia, Departamento de administración, Dirección URL: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm, [consulta: 14 de enero del 2012].

Dependencias de la Administración Pública Federal

Dependencia	Dependencia
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Secretaría de la Función Pública (SFP)
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Secretaría de Marina (SEMAR)	Secretaría de Salud (Salud)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Secretaría de Turismo (SECTUR)
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
Secretaría de Energía (SENER)	Secretaría de Economía (SE)
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

Fuente: Elaboración propia con información de la Presidencia de la República¹⁰⁴

2.2.3 Poder Legislativo

El Poder Legislativo como órgano de gobierno, con sus propias funciones y facultades que dependen de una estructura particular, obedece, en primer término, a la división de poderes— que primero Locke y luego Montesquieu postularon —y luego al carácter histórico, que el desarrollo del pensamiento político plasmó a partir de las experiencias de la monarquía inglesa y del republicanismo establecido con la independencia de las trece colonias de Norteamérica. En la transición de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional, en Inglaterra, el pueblo interviene en la confección de las leyes a través de su representación en la Cámara de los Comunes (o Cámara Baja), el rey en tanto designa la otra parte del Poder Legislativo con la integración de la Cámara de los Lores (Cámara Alta) de origen nobiliario. En el caso del establecimiento de la república federal el Poder Legislativo es de origen netamente popular; la nación se ve representada por un congreso general dividido en dos Cámaras¹⁰⁵: la de senadores y la de diputados.¹⁰⁶

¹⁰⁴ México. Presidencia de la República, Estructura de Gobierno, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/estructura-de-gobierno/>, [consulta: 29 de abril del 2014].

¹⁰⁵ Aunque también es posible un sistema unicameral expresado en una Asamblea. Vid INEHRM, *Nuestra Constitución: de la división de poderes y del poder legislativo artículos 49 y 50*, tomo 16, México, 1990, s/e, p.58.

¹⁰⁶ Este sistema bicameral tiene su justificación en la exposición que hace Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*: “El principio de la independencia de los estados triunfó en la formación del senado. El dogma de la soberanía nacional lo hizo en la composición de la cámara de representantes. Cada estado debía enviar dos senadores al Congreso y cierto número de representantes en proporción a la población”. *Ibid.*, p.61.

En general, con esta fórmula en el Estado mexicano se busca un equilibrio entre estados con cantidad de habitantes dispar; los menos poblados compensan su escasa representación proporcional en la Cámara de Diputados con la

Es posible ubicar tres momentos clave para el Poder Legislativo al interior del gobierno en el Estado mexicano. Los que atañen a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. De esta evolución histórica es como se ha moldeado el actual sistema bicameral imperante en el Congreso de la Unión.

2.2.3.1 Sistema bicameral

Con la promulgación de la Constitución de 1824 el Poder Legislativo tuvo su expresión en un modelo bicameral que siguió las pautas doctrinales del pensamiento de Toqueville. Esto es, una Cámara de Senadores que refleja la igualdad e independencia de los estados y una Cámara de Diputados que asume la representación de la composición poblacional de estos mismos estados. Esta Constitución –cuya esencia destaca el sistema federal y el principio de la soberanía popular– estuvo inspirada tanto en la constitución norteamericana de 1787, como en la de Cádiz de 1812. Este modelo siguió vigente en las Siete Leyes de 1835 y en las Bases Orgánicas de 1843, aunque en la Constitución de 1857 desapareció para ser sustituido por uno de tipo unicameral. Se constituyó así una Asamblea única¹⁰⁷ con el doble de diputados que su antecesora de 1824, y electa indirectamente en primer grado con un diputado por cada 30 mil habitantes.

Fue hasta 1874, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, que se restablece el Senado. En su exposición de motivos Lerdo de Tejada argumentó que era necesario en el Poder Legislativo la relación mutua entre los elementos popular y federativo. La Constitución de 1917 retoma el espíritu del artículo 7º de la Constitución de 1824 y el planteamiento de la reforma lerdista de 1874 para incorporar en su artículo 50 constitucional la configuración bicameral del actual Poder Legislativo: un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores. Con esto se propicia un ordenamiento acorde con las siguientes situaciones:

homologación en el Senado. Recíprocamente, los estados más poblados nivelan su amplia representación al tener sólo cuatro senadores en el Congreso.

¹⁰⁷ Según Ponciano Arriaga, presidente de La Comisión del Proyecto de la Constitución de 1857 y que encabezó el Congreso Constituyente, el Senado debía desaparecer porque era una Cámara privilegiada que actuaba con prepotencia y lentitud, lo cual hacía ineficiente la labor del Congreso. “*Por 44 votos contra 38 se aprobó el artículo 51 de la Asamblea Única, esto es, sin Senado; en estos términos: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión”*”. *Ibid.*, p.64.

1) Actuación independiente y exclusiva de cada una de las Cámaras; 2) Actuación compartida de forma sucesiva de las dos Cámaras, en tanto Cámaras de origen y revisora; y 3) Actuación conjunta como Congreso de la Unión.¹⁰⁸

El Congreso se reunirá para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias a partir del primero de septiembre de cada año y a partir del primero de febrero para efectuar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Durante ambos periodos se dará prioridad a los asuntos que señale la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM o Ley Orgánica del Congreso), según lo establece el artículo 65 constitucional. Asimismo el primer periodo no se podrá prolongar más allá del 15 de diciembre del mismo año y no se extenderá después del 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su gestión, de acuerdo con la fecha prevista por el artículo 83 constitucional. El segundo periodo no se podrá prolongar más allá del 30 de abril del año correspondiente a este periodo, según lo dicta el artículo 66 constitucional. Por último, cabe decir que una o ambas Cámaras sólo podrán reunirse fuera de periodo, en sesiones extraordinarias, cuando la Comisión Permanente emita la convocatoria correspondiente, según lo establece el artículo 67 constitucional.

2.2.3.2 Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se elige en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario habrá un suplente (artículo 51 constitucional). Estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional (artículo 52 constitucional).

Las facultades que el artículo 74 constitucional le confiere a la Cámara de Diputados al actuar sola y con total independencia, son una serie de señalamientos de carácter político, hacendario y judicial, que entre otras son las siguientes:

- ❖ Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente electo que hubiera realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fracción I);

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.66.

- ❖ Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (fracción II);
- ❖ Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo envío de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Ejecutivo y de la comparecencia de los secretarios de Despacho respectivos para que den cuenta de los mismos (fracción IV);
- ❖ Declarar si procede o no penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en los delitos contemplados en el artículo 111 constitucional (fracción V);
- ❖ Revisar la Cuenta Pública del ejercicio del año anterior inmediato a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (fracción VI).

Adicionalmente y de acuerdo con el artículo 77 constitucional, la Cámara de Diputados puede al igual que el Senado en su propio caso, dictar resoluciones económicas relacionadas con su régimen interior (fracción I); comunicarse con la Cámara colegisladora y/o con el Ejecutivo por medio de Comisiones (fracción II); nombrar a sus empleados y elaborar su reglamento interno (fracción III) y expedir la convocatoria para celebrar elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros –al no presentarse ni los propietarios ni los suplentes– a que se refiere el artículo 63 constitucional (fracción IV).

La Cámara de Diputados actúa también como Cámara colegisladora. Desde este enfoque es importante tomar en cuenta que el proceso transcurre por dos momentos eslabonados que describen los artículos 71 y 72 constitucionales. El primero señala la competencia exclusiva del Presidente de la República, así como de diputados, senadores, legisladores locales y la ciudadanía de acuerdo con ciertas condiciones, para iniciar leyes o decretos. El segundo detalla el procedimiento para que las iniciativas se transformen en leyes federales. Así, se señala que después de presentado un proyecto de ley o decreto ante alguna de las Cámaras, se entra en los siguientes supuestos consignados por el artículo 72 constitucional:

- ❖ Que el proyecto sea rechazado por la Cámara de origen, con lo cual no podrá ser presentado nuevamente durante el mismo periodo de sesiones.

- ❖ Que aprobado el proyecto por la Cámara de origen sea rechazado por la Cámara revisora, por lo que tiene que regresar a la Cámara de origen para su discusión.
- ❖ Que aprobado el proyecto por ambas Cámaras, lo rechace el Ejecutivo al hacer efectivo su derecho de veto. Entonces regresa a la Cámara de origen y en caso de que se insista en ésta y en la revisora por un margen de dos terceras partes del total de los votos, el Poder Ejecutivo tendrá que ordenar la publicación de la ley o decreto.
- ❖ Finalmente pudiese ocurrir que el proyecto de ley pase sin objeción alguna, con lo que en automático se convertiría en ley o decreto para publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Por último, la Cámara de Diputados puede actuar de manera conjunta y simultánea con la Cámara de Senadores, al erigirse en Congreso General o Asamblea Única. Los casos previstos son los siguientes:

- ❖ Al producirse la suspensión de garantías por causa de invasión, alteración de la paz pública y cualquier otro conflicto que ponga en riesgo a la sociedad, según lo prevé el artículo 29 constitucional.
- ❖ Durante la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y presentación del Informe Presidencial sobre el estado general que guarda la Administración Pública, según lo contempla el artículo 69 constitucional.
- ❖ Ante la eventual falta absoluta del Presidente, de acuerdo con el artículo 84 constitucional.
- ❖ En la designación de Presidente interino, según lo establece el artículo 85 constitucional.
- ❖ Ante la renuncia del Presidente por causa grave que debe ser calificada, previsto en el artículo 86 constitucional.
- ❖ En la protesta presidencial al asumir el cargo el Jefe del Ejecutivo, como lo prevé el artículo 87 constitucional.

2.2.3.3 Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Está compuesta por 128 senadores, de estos 64 son electos por el principio de mayoría relativa (dos por cada estado y el

DF), 32 de primera minoría (uno por cada estado y el D.F.) y 32 elegidos según el principio de representación proporcional (artículo 56 constitucional). Por cada senador propietario hay un suplente (artículo 57 constitucional). El Senado puede actuar con facultades exclusivas según lo marca el artículo 76 constitucional. De manera adicional se tienen entre otras, las siguientes:

- ❖ Analizar la política exterior ejercida por el Ejecutivo Federal con sustento en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Relaciones Exteriores rinden ante el Congreso (fracción I).
- ❖ Ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y de otros funcionarios realizados por el titular del Poder Ejecutivo (fracción II).
- ❖ Declarar la desaparición de poderes de una entidad federativa (fracción V).
- ❖ Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos (fracción VII).
- ❖ Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre la terna que le proponga el Presidente de la República (fracción VIII).

También tenemos—como ya se dijo al hablar de la Cámara de Diputados— las facultades que le confiere el artículo 77 constitucional, como son: dictar resoluciones económicas relacionadas con su régimen interior (fracción I); comunicarse con la Cámara colegisladora y/o con el Ejecutivo por medio de Comisiones senatoriales (fracción II); nombrar a sus empleados y elaborar su reglamento para el gobierno interior (fracción III) y expedir la convocatoria para celebrar elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros (fracción IV).

Como Cámara colegisladora participa en el proceso de la iniciativa y formación de leyes justo como se predicó de la Cámara de Diputados en relación con los artículos 71 y 72 constitucionales. Actúa como Cámara revisora únicamente en los proyectos de ley que aborden cuestiones de empréstitos, contribuciones o impuestos y en relación con reclutamiento de tropas (artículo 72 constitucional, inciso h), en los demás casos consignados en el artículo 73 constitucional acerca de las facultades del Congreso podrá ser tanto Cámara de origen como revisora. Tocante a su papel en sesión de Congreso General al actuar de manera conjunta con la

Cámara de Diputados, rigen los mismos señalamientos de los artículos 29, 69, 84, 85, 86 y 87 constitucionales mencionados párrafos arriba para la Cámara de Diputados.

2.3 Binomio Política-Administración Pública

Tradicionalmente se ha visto a la Administración Pública como la disciplina que aglutina un conjunto de técnicas, procesos y procedimientos para servir como el brazo ejecutor-operativo de los imperativos dictados por la Política. Los alcances instrumentales y procedimentales son la esencia de la administración que se subordinan por entero al arte de ejercer el poder gubernamental. La Política y la Administración Pública son así, momentos de mando separados y escalonados de forma que el político establece las directrices a las que se debe plegar el administrador. Sin embargo:

“La falsa dicotomía política–administración se corrobora todavía más en los últimos 25 años (desde 1978) en los cuales las relaciones de la sociedad y el Estado se han encargado de articularlas como fuerzas básicas para el desempeño de las instituciones públicas. Ni la política es ajena a la administración, ni la administración es opuesta a la política. La política define los valores que públicamente la administración debe cumplir con programas y acciones estratégicas”.¹⁰⁹

Abundando en la literatura ubicamos la postura que disocia la política de la administración en autores como Woodrow Wilson y Chester Barnard. También es posible rastrear en el mismo sentido, las propuestas de la *John F. Kennedy School of Government* que conciben una administración pública divorciada de la esfera de la política. Por el contrario, autores como Leonard White y Dwight Waldo, están a favor de la unidad de la Política y la Administración Pública.¹¹⁰

En refuerzo de lo que ya mencionamos en el punto anterior acerca de la Administración Pública Federal, debe quedar claro, en principio, que la Administración Pública es la autoridad, que se encarga de ejecutar leyes de interés general que son estatuidas en función de las relaciones necesarias mutuas entre la sociedad y el administrado; así como en relación a las personas,

¹⁰⁹ Ricardo Uvalle Berrones, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, INAP del Estado de México A.C; 2003, s/e, p.61. El paréntesis es nuestro.

¹¹⁰ Conferencia magistral impartida por José Castelazo de los Ángeles, INAP, Diplomado en Administración Pública. La Administración Pública. México, 2009, Modulo III p.11.

bienes y acciones de acuerdo con el orden público.¹¹¹ La Administración Pública hace alusión a la puesta en marcha de un subsistema del sistema público que genera normas, información, bienes y servicios para la comunidad.¹¹²

Consideramos, de acuerdo con Uvalle Berrones, que los valores entendidos en la sociedad moderna como universales y garantizados por el Estado de Derecho: las libertades políticas y civiles, el bien común, la democracia, el desarrollo económico, la justicia distributiva y otros, están ligados a una política progresista que privilegia un proyecto de Nación consensuado. Que aquellos valores encuentran viabilidad y concreción precisamente—en tanto compromisos del poder político— en la Administración Pública como institución que hace posible proveer con bienes públicos y oportunidades sociales a la población que así colma expectativas, peticiones y necesidades provenientes de contextos sociales y económicos variados y distintos. “Si bien es cierto que en primera instancia la política compromete las acciones de la administración pública, también es cierto que ésta tiene los filtros, canales, tiempos, diseñadores y operadores que regulan incluso, la urgencia de la política para que los programas públicos sean diseñados e implementados”.¹¹³

Al traducirse las decisiones políticas en acciones, la agenda institucional lleva adelante las políticas públicas de la Administración, y con esto concilia toda una serie de intereses encontrados; conflictos y negociaciones; tiempos políticos e infraestructura (capacidad instalada), para cumplir con los propósitos de gobierno. “Aquí la administración pública es parte crucial en el ejercicio del poder y su faceta política se expresa en que tiene su universo complejo para valorar y decidir cuándo se deben cumplir las políticas”.¹¹⁴

Por otra parte, al interior de un espacio público más complejo, extendido y ciudadanizado, cabe considerar que los nexos de la Política y la Administración Pública se correlacionen e intensifiquen en función de que la Nación demanda más calidad del desempeño gubernamental;

¹¹¹ En referencia a la definición de Carlos Juan Bonnin, citado por Omar Guerrero, *Administración Pública*, [en línea], p.2, México, en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi *et al* (compiladores), Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf> , [consulta: 25 de marzo del 2014].

¹¹² Víctor Manuel Martínez Chávez, *Diagnóstico administrativo. Procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*, México, Trillas, 2002, Tercera edición, p.318.

¹¹³ Ricardo Uvalle Berrones, *Opus. Cit.*, p. 62.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.64.

transparencia en la gestión pública; acceso a la información de los poderes públicos; respeto a los derechos humanos y a la democracia electoral; mejor redistribución de la riqueza; crecimiento y desarrollo económico y, en fin, condiciones mínimas de preservación social apoyadas en la sustentabilidad del ambiente y en la seguridad pública.

En suma se considera, de acuerdo a todo lo expuesto en este punto, que la Administración Pública es el Gobierno en Acción— que se concreta y materializa a través de su función administrativa, principalmente, pero también con las funciones jurisdiccional y legislativa—, que busca cumplir con su imperativo de responsabilidad política e institucional para servir a la población en forma eficaz y eficiente.

Es por todo esto que la Política forma un binomio indisoluble con la Administración Pública en donde aquélla se entiende como la dinámica de compromisos y negociaciones, que hacen posible armonizar posturas encontradas propias del pluralismo democrático y ésta como la institución que proporciona los marcos organizacionales y procedimentales, para dar cauce a los arreglos de la política en aras de la satisfacción de las demandas de la sociedad.

3. Estado, Gobierno y Nación

Tres son las categorías básicas que nos permiten un acercamiento a la comprensión y valoración de los países modernos: el Estado, el Gobierno y la Nación. En el caso de México, existe una forma peculiar en la manera cómo estos elementos se interrelacionan para resultar en una relación específica gobernante-gobernados. En particular el presidencialismo mexicano, en sus orígenes y evolución refleja el devenir de las instituciones sociales y políticas y su repercusión en la vida pública de México.

3.1 Estado como expresión del pacto social

Ya se ha visto que el Estado es un sistema de poder que se ha constituido en la institución más importante de la historia humana. En la medida en que responde a los imperativos de la sociedad, se justifican sus decisiones, así como sus procesos de gestión y realización gubernamental. El

Estado del s. XXI en un mundo predominantemente democrático,¹¹⁵ es el resultado de un proceso incluyente que amplía el espacio público y vertebra las demandas ciudadanas a partir de una serie de reivindicaciones sociales apoyadas en las libertades y garantías individuales.

El pacto social que ha hecho posible un Estado consolidado en México, de acuerdo con lo postulado por Rousseau,¹¹⁶ es la consecuencia directa de la evolución institucional en los órdenes político, social y económico. “De raigambre borbónica y centralizada, el Estado mexicano es un cúmulo de capacidades que han conseguido organizar a la sociedad con la categoría de Nación. Ha sido factor central para construir la unidad civil de la Nación y ha fungido como palanca del quehacer nacional”.¹¹⁷ Tal situación no ha sido gratuita. Ha transitado de un sistema político mexicano precario a otro caracterizado por un poder político cerrado, vertical y corporativo que más tarde ha evolucionado a uno de apertura basado en un conjunto importante de organizaciones ciudadanas, que hacen que lo público no se circunscriba en forma exclusiva a lo gubernamental y administrativo. Así, el contenido público del Estado mexicano es en buena medida, expresión fiel de la participación de la sociedad en todo aquello que le incumbe.

El Estado mexicano moderno como expresión de un renovado pacto social asume que las relaciones entre la sociedad y el Estado, se traducen en un nuevo esquema entre el Poder Legislativo (órgano representativo de la Nación) y el Poder Ejecutivo, que “han entrado en una nueva fase en donde las asimetrías tienden a atenuarse, de esta manera, la tradicional fortaleza y preeminencia del ejecutivo entra en una fase correspondiente a un presidencialismo más acotado y por tanto republicano”.¹¹⁸ El pacto social en la actualidad implica una redefinición de la vida pública en democracia, que se caracteriza por una serie de condiciones nuevas que atañen a los nuevos retos del s. XXI.

“La diversificación del espacio de lo público también es muestra fehaciente del aumento por parte de la sociedad y del Estado por el interés

¹¹⁵ Karla Valverde Viesca y Alejandra Faúndez Meléndez, *Anhelos democráticos y búsqueda del desarrollo: una mirada a los casos de México y Chile* en: Luisa Béjar Algazi, *¿Qué pasa con la representación en América latina?* México, Porrúa, Serie: El Derecho, 2009, s/e. pp.112 y 133.

¹¹⁶ *Vid Supra* el punto Evolución del concepto Estado tocante a los enfoques contractualistas del origen del Estado, en especial por lo que se refiere a este pensador, pp.5-7.

¹¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés/UNAM, 2000, s/e, p. 187.

¹¹⁸ Introducción de Roberto Moreno Espinosa en: Ricardo Uvalle Berrones. *Opus. Cit., La responsabilidad...* p.19.

público, el cual es objeto fundamental de los fines del Estado, pero también de la sociedad a través del incremento y actividad cotidiana de nuevas organizaciones y de actores políticos y sociales. Los objetivos y fines de las organizaciones de la sociedad, como es sabido, son múltiples y variados: derechos humanos, equilibrio ecológico, gestión ambiental, derechos de género, consumo básico familiar, problemas derivados del maltrato infantil, maltrato a animales, etcétera. son ejemplos de la variedad de fines de aquéllas”.¹¹⁹

Para Miguel Carbonell, la Constitución representa la formalización del pacto social por medio de un moderno contrato social que descansa en el espíritu de la Carta Magna. Ésta garantiza la convivencia social y regula a los poderes públicos partiendo de la premisa de que en todo momento se deben preservar los derechos fundamentales de todas las personas.¹²⁰ Asimismo, la Constitución es vehículo legitimador del régimen político que es el armazón que sustenta al sistema político, como ya se discutió. Estos aspectos le dan consistencia al Estado y condicionan el tipo de pacto social que se establece.

3.2 Investidura Presidencial como Institución de Gobierno

Entendemos por institución, el concepto acuñado por Douglas North según el cual las instituciones se conciben como las reglas formales y las restricciones informales a las que se sujetan todo tipo de organizaciones con el fin de facilitar la interacción humana.¹²¹ Las instituciones son por tanto pautas organizacionales y sistemas simbólicos, que moldean la actuación humana para darle significado en una determinada colectividad y durante un cierto continuo de tiempo.

Por su parte, la investidura deriva de la acción de invertir; que es un acto por el que se concede un cargo importante o un honor.¹²² La Investidura Presidencial como institución de gobierno, se debe entender como la formalización del ejercicio gubernamental del Presidente de la República, en el entendido que lo hace con la atribución que le otorga la Nación y bajo la responsabilidad de todo el andamiaje institucional del Estado. “La investidura presidencial, concepto de origen

¹¹⁹ *Ibid.*, p.23

¹²⁰ Miguel Carbonell, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Prólogo, notas y actualización*, México, Porrúa, Leyes y Códigos de México, 2012, 165ª. Edición, pp.16-17.

¹²¹ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, s/e , p.13

¹²² s/a, The free dictionary by Farlex ,[en línea], Dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/investidura> , [consulta: 20 de marzo del 2012].

latino, significa que el cargo está por encima de la persona. Así también lo están las instituciones que prevalecen en su carácter de entidades con significado histórico-social”.¹²³

Octavio Paz agudamente observa que la Investidura Presidencial es un recurso del periodo posrevolucionario que siguió a la muerte de Obregón, para darle continuidad al Estado mexicano a través de las instituciones. Con eso se busca terminar con la era de los caudillos, en donde la Investidura Presidencial era efecto y no causa del poder político:

“Frente a la pesadilla de la dictadura personal sin más límites que el poder del caudillo y que terminaba casi siempre en una explosión sangrienta, los jefes revolucionarios idearon un régimen de dictadura institucional limitada e impersonal. El presidente tiene poderes inmensos pero no puede ocupar el puesto sino una sola vez; el poder que ejerce le viene de su investidura y desaparece con ella [...] El Presidente es el hombre de la ley: su poder es institucional. Los presidentes mexicanos son dictadores constitucionales no caudillos. Tienen poder mientras son presidentes, y su poder es casi absoluto, casi sagrado. Pero deben su poder a la *investidura*. En el caso de los caudillos hispanoamericanos, el poder no les viene de la investidura sino que ellos le dan a la investidura el poder”.¹²⁴

En el caso de México la Constitución deposita en una persona las facultades, atribuciones y responsabilidades propias de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En virtud de esto, se habla de una doble investidura que el autor británico Walter Bagehot describió “como la conjunción de las funciones ‘ceremoniales’ de jefe de Estado con las ‘efectivas’ de jefe del Ejecutivo”.¹²⁵

El Presidente al encarnar la Investidura Presidencial, es voz con autoridad entre los mexicanos y ante otras naciones y también guía del rumbo de México. “Desde Benito Juárez, el cargo presidencial tiene un sentido republicano de respeto, prudencia y visión”.¹²⁶ La toma de protesta para asumir el cargo de Presidente de la República –y en consecuencia el acto de la Investidura Presidencial– descansa en que el Estado mexicano es un Estado de Derecho; y así los encargados

¹²³ Miguel Alemán, editorial, *Las Instituciones y la república*, [en línea], México, 24 de agosto de 2006, Dirección URL: eluniversal.com.mx/editoriales/35253.html, [consulta: 20 de marzo del 2012].

¹²⁴ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1993, Segunda edición, pp.258 y 330.

¹²⁵ Javier Hurtado, *Sistemas de gobierno y democracia*, [en línea], México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática n. 19 URL: http://www.ife.org.mx/documentos/deceyec/gobiernos_y_democracia.htm [consulta: 20 de marzo del 2012].

¹²⁶ Miguel Alemán, *Opus. Cit.*, [consulta: 21 de marzo del 2012].

de los poderes públicos deben actuar con estricto apego a la Constitución. El artículo 87° de la misma, contempla el protocolo de la posesión del cargo de Presidente de la República según el arreglo de la soberanía del Estado, cuya fuente original es la voluntad popular. Dicho artículo constitucional dice a la letra:

“El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: ‘Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande’ ”.¹²⁷

Este acto cargado de un enorme simbolismo para la Nación, representa no sólo la formalización de la Investidura Presidencial que se deposita en determinado ciudadano; sino que al mismo tiempo, como institución de gobierno publicitada, hace posible que la sociedad perciba en el accionar del Poder Ejecutivo un factor determinante de poder político y realización— el que las cosas se hagan y marchen— de mayor alcance en relación con el ejercido por los Poderes Legislativo y Judicial.

3.3 Sociedad Mexicana y la percepción del Gobierno

La percepción del gobierno por parte de la sociedad mexicana, está en función del poder público en cuestión. Al no ser elegible por voto directo de la ciudadanía, el Poder Judicial permanece como un poder formal sin diálogo con la sociedad. Los otros dos poderes en cambio, presentan peculiaridades propias del presidencialismo mexicano en su relación con la población. Aunque los diputados y senadores son electos por los ciudadanos, la mayoría no identifica a su representante distrital y/o estatal, ni mucho menos su gestión legislativa. En relación al Poder Ejecutivo, la sociedad elige con su voto al Presidente y sigue con atención su desempeño. De esta manera la población advierte un Poder Legislativo ineficaz, oneroso y divorciado de la sociedad. En contraste, y a pesar del pluralismo partidista que caracteriza al actual sistema político mexicano, el ejercicio del titular del Ejecutivo es aprobado en términos generales por la

¹²⁷ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Opus. Cit.*, [consulta: 25 de marzo del 2012].

mayoría de la sociedad. La Investidura Presidencial se percibe en forma efectiva por la ciudadanía.¹²⁸

3.3.1 Diversas aproximaciones a la Nación Mexicana

La percepción del gobierno, y en especial del ejercicio presidencial por parte de la sociedad mexicana, tiene que pasar por una comprensión y explicación de la Nación mexicana que en líneas generales permita apreciar cómo ésta, en tanto basamento teórico del concepto de sociedad, condiciona la relación que el Presidente de la República establece con la población y ésta con el Primer Mandatario.

El concepto de Nación es de acuñación moderna, surge a mediados del s. XIX con Guiseppe Mazzini. Se trata de una teorización que ve a la Nación como el sustento de la organización del poder político y por ende, se fusiona la idea de Nación con la de Estado.¹²⁹

¹²⁸ En relación al Poder Legislativo Gil Games al comentar el documento de la *colección Cuadernos de Debate* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?* De María Amparo Casar e Inés Cortina, critica duramente los 5 mil millones de pesos de presupuesto anual de la Cámara baja que se ejerce con una “discrecionalidad de escándalo”. Esta falta de rendición de cuentas y opacidad parece desembocar en un clamor popular del que el autor se hace eco: “*Todo mal, nuestros diputados son caros, ineficientes y viven felices*”. Cfr. *La Razón* del 22 de septiembre del 2011 p.32. Por otro lado, según se muestra en el estudio: *Confianza de los mexicanos en las instituciones* de Consulta Mitofsky, se indica que hacia febrero de 2007 el Presidente de la República tenía una aprobación de 6.8 y La Suprema Corte de Justicia de la Nación 6.7, en contraste con los diputados que son reprobados con 5.4 y los senadores con 5.6. Vid Karla Valverde Viesca y Alejandra Faúndez Meléndez *Opus. Cit.*, p.123. Aún más, en un estudio de febrero del año 2012, ante la pregunta, “¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera de gobernar del presidente Felipe Calderón?” Una encuesta telefónica a población abierta efectuada por *El Excelsior* arrojó una acuerdo en la manera de gobernar de Calderón del 62% , asimismo se le considera un mandatario fuerte en un 69%, honrado con un 67%, sincero 67% y cercano al pueblo con 59% Cfr. Ulises Beltrán y Alejandro Cruz, *Repunta la aprobación a Felipe Calderón en encuesta* [en línea], México, Ulises Beltrán y asociados A.C. Dirección URL:http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=seccion-nacional&cat=1&id_nota=817645 [consulta: 21 de marzo del 2012]. Un rasgo interesante de todo esto es que otros dos estudios demuestran que el ejercicio presidencial distingue la figura del Presidente de la de su gabinete, y que en anteriores sexenios (al menos desde que se empezaron a usar los sondeos y encuestas con fines políticos en México) se da la aprobación del Presidente de la República más o menos en los mismos términos. Por ejemplo, en su columna *Demotecnia* María de las Heras muestra los resultados de 500 encuestas telefónicas efectuadas en febrero de 2012. A la pregunta *¿Cómo piensa que están haciendo su trabajo distintas instituciones?* 22% dijo que el gabinete de Calderón lo está haciendo mal, 45% regular y sólo 27% bien (cabe decir que en cambio el Ejército Mexicano tiene una aprobación del 85%). En relación con el Congreso los diputados hacen mal su trabajo con un 24%, regular 58% y bien 12%. Los senadores, mal con un 30%, regular con 50% y bien con 14 %. Cfr. El diario *24 Horas* del 29 de febrero del 2012, p.12. Por último, hacia el final de sus sexenios (5° año) Carlos Salinas De Gortari tuvo una aprobación del 81 %, Ernesto Zedillo 64% y Vicente Fox un 59%. Cfr. Luis Everdy Mejía, *En cinco años la popularidad del presidente cayó 11 puntos* [en línea], México, adnpolitico.com, 27 de febrero de 2012, Dirección URL:<http://www.adnpolitico.com/encuestas/2012/02/21/en-cinco-anos-la-popularidad-del-presidente-cayo-11-puntos>, [consulta: 21 de marzo del 2012].

¹²⁹ Norberto Bobbio *et al.*, *Opus. Cit.*, p.1075.

Para apreciar mejor la connotación de Nación que interesa al objeto de estudio de este trabajo, conviene repasar los distintos conceptos del término. Así: “La nación es un grupo de habitantes que, en un mismo territorio y regidos por un mismo gobierno, forman un país en donde esos habitantes se caracterizan por tener unas mismas costumbres y hábitos, y que generalmente hablan el mismo idioma”.¹³⁰ Acorde con la anterior definición, tenemos: “La nación es normalmente concebida como un grupo de hombres unido por un vínculo natural, y por lo tanto eterno— o cuando menos existente *ab inmemorabili*—, y que en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma de estado nacional”.¹³¹ Una definición más restringida considera que:

“La nación la suele constituir un pueblo, que se identifica con un territorio [...] debe tener un Estado independiente, con lo que se identifican Estado y nación [...] La nación es una e indivisible, y está compuesta por un conjunto de ciudadanos con soberanía indiscutible que se expresa en la formación de un Estado (que) implica, también, el de democracia participativa, puesto que es en el pueblo donde reside la soberanía”.¹³²

Podemos advertir que estas conceptualizaciones de Nación pasan por alto que naciones como la judía carecieron de un territorio (y en consecuencia de un Estado) hasta 1948, cuando se funda el Estado israelí. También puede haber Estados-Nación con un territorio propio que albergan muchas naciones y pueblos, como ocurrió con la antigua Yugoslavia y el conflicto provocado por Serbia ante los movimientos separatistas de las otras repúblicas yugoslavas, debido principalmente a la composición multiétnica de la región. Por eso una definición más amplia sería:

“La Nación es un conjunto de personas unidas por lazos patrióticos, que se consideran hermanados por una historia común, tradiciones, costumbres, lengua, religión, etc. que los enlaza a pesar de no estar juntos territorialmente. [...] Podemos decir que no toda nación es Estado, ya que hay naciones sin tierras propias, y no todo Estado es nación, si sus miembros no se sienten parte de ese proyecto común”.¹³³

¹³⁰s/a, Nación, [en línea], Colombia, Biblioteca virtual Luis Arango, Dirección URL: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayuda_detareas/poli/poli4.htm, [consulta: 6 de marzo del 2012].

¹³¹ Norberto Bobbio *et al.*, *Opus. Cit.*, p.1076.

¹³²s/a, *Concepto de Estado y nación del liberalismo* [en línea], 6 de agosto de 2008, Dirección URL: http://enciclopedia.us.es/index.php/Concepto_de_estado_y_naci%C3%B3n_del_liberalismo, [consulta: 6 de marzo del 2012].

¹³³s/a, *Concepto de nación* [en línea], De conceptos.com, Dirección URL: <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/nación>, [consulta: 7 de marzo del 2012].

Lo anterior resalta por el uso adverbial de la expresión lazos patrióticos, que conlleva una fuerte carga ideológica. De ahí la importancia del concepto de Nación como ideología, que a su vez nos remite a la idea de un comportamiento nacional. Dicho comportamiento involucra no sólo adhesión al pacto social plasmado en el Estado, sino a toda una serie de valores asumidos libremente que se asocian con un sentimiento nacional de pertenencia, surgido de pensar de una forma particular a la realidad social (subjetividad) que muchas veces es deformada y reducida a ciertos mosaicos de nacionalidad como representativa de la Nación. “La referencia subjetiva del sentimiento nacional es, por tanto, esta entidad ilusoria. Su referencia objetiva es un estado que, sin embargo, no viene pensado como tal, sino como esta entidad ilusoria. Esto permite afirmar que la nación es una entidad ideológica, es decir el reflejo en la mente de los hombres de una situación de poder”.¹³⁴ Esta concepción de Nación nos lleva de forma natural a un corolario que reviste particular importancia para el tema de esta investigación y que se condensa en lo siguiente:

“La función de la idea de Nación, como se ha visto, es la de crear y mantener un comportamiento de fidelidad de los ciudadanos hacia el Estado. Con este fin se cumple la idea, que forma parte del núcleo semántico fundamental del término nación, de un vínculo natural, profundo que inviste incluso la esfera más íntima de la personalidad de los individuos que por ello están unidos, tanto que justifica la elaboración de un ritual y de una simbología seudoreligiosa”.¹³⁵

Es decir, las naciones modernas, en tanto Estados democráticos laicos, gozan de cohesión y unidad merced a una ideología sutil que descansa en símbolos, valores, actitudes y motivos patrios. La población no se ve adoctrinada como podría ocurrir con un Estado totalitario, o un Estado no laico, pero inconscientemente es partícipe del imaginario colectivo que cada uno de nosotros ve como la Nación. De hecho el símbolo –en tanto trascendencia del significado convencional tácitamente aceptado de un objeto en un momento histórico dado– supera la individualidad del objeto para representar un contenido ideológico o conceptual, afín a la naturaleza del mismo objeto. Por esta razón en la extensión del símbolo es posible inscribir a las actitudes, valores y motivos patrios. En refuerzo de esto el sociólogo español Fermín Bouza Álvarez dice:

¹³⁴ Norberto Bobbio *et al.*, *Opus. Cit.*, p.1078.

¹³⁵ *Idem.*

“Los procesos de la vida social son actos sígnicos, en los que frecuentemente, los signos se interpretan desde códigos complejos de índole metalingstica. Cada una de las acciones se vincula a otras hasta formar una vasta red de significados con las valoraciones que de ellos hacemos. [...] Una parte importante de la vida social se estructura desde señales para la acción especialmente insistentes: la conexión de valores profundos con símbolos. All se representan las ideas completas, los valores ocultos, que definen las normas y acciones de los sujetos actores”.¹³⁶

En estos procesos de la vida social los de carácter político (con repercusiones hacia la sociedad), son los que a menudo acarrean un cúmulo de actos “de enorme simbolismo para la población”,¹³⁷ que pueden ser percibidos positiva o negativamente, según sea el caso dadas las señales que se manden en el contexto del sistema político.

Respecto de la Nación mexicana podemos decir que al terminar la revolución de 1910 y con el comienzo de un nuevo pacto social entre el Estado y la Nación, se empieza a hablar de un carácter nacional que nos define a nosotros mismos y ante el mundo. Destaca Samuel Ramos como uno de los primeros autores de este tipo de reflexión en México. Su tratamiento es de orden psicológico vía Adler, el planteamiento central gira alrededor del complejo de inferioridad del mexicano y su contraparte en forma de machismo, de ahí hace extensivo el tratamiento a toda la Nación como un gran organismo que se comporta en forma similar a las partes; a los individuos. El carácter nacional, según Ramos, es un intento continuado por conformar un país que desarrolle sus potencialidades a pesar de los inconvenientes que significan falsos valores, autodenigracin, imitación de lo extranjero, individualismo y falta de confianza.

Al preguntarse sobre los defectos y cualidades de la raza hispanoamericana, concluye que es una herencia del espíritu latino. Cita a F. García Calderón para pasar lista a una serie de condiciones como: un idealismo en detrimento de lo práctico, las ideas de igualdad, de universalidad no

¹³⁶ Citado por Sara Sefchovich. “Los militares y los símbolos”, periódico *El Universal*, año 94, núm. 34244, sección “Nación,” 31 de julio de 2011, p. A17.

¹³⁷ Por ejemplo, en México, en el 2011, el 3% de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal devengaban la quinta parte del gasto corriente destinado para pago de salarios. Si bien la disminución de estos elevados sueldos no impactaría significativamente las finanzas nacionales, s en cambio sería un acto de gran simbolismo que transmitiría a la población la señal de un gobierno austero y responsable. *Cfr.*, “Sueldos que ofenden”, periódico *El Universal*, año 94, núm. 34156, sección “Editorial”, 4 de mayo del 2011, p. A18.

obstante la variedad de razas, el culto de la forma, la fe en las ideas puras y en los dogmas políticos, que explicarían en gran medida nuestra idiosincrasia nacional.¹³⁸

Dieciséis años después, en 1950, Octavio Paz vuelve a insistir en la importancia del estudio y valoración del carácter nacional. Coincide en algunos puntos del diagnóstico de Samuel Ramos como el individualismo, la introversión y valores mal entendidos e introduce otros, como la simulación y el disimulo. Considera que un acercamiento para entender el carácter nacional pasa más por los condicionamientos del devenir histórico nacional, que por una semejanza del todo con las partes a partir de la descripción de la psicología del mexicano. Por eso remarca los momentos clave en la historia de México que han contribuido para definir un rasgo de la cultura nacional. “El hombre, me parece, no está en la historia: es historia. [...] Toda la historia de México, desde la conquista hasta la revolución puede verse como una búsqueda de nosotros mismos, deformados o enmascarados por instituciones extrañas, y de una Forma que nos exprese”.¹³⁹

Para Paz, el culto por la forma del que hacía referencia Samuel Ramos se concreta en la mexicanidad como una característica que lo permea todo; desde el arte hasta la política, pasando por la moral y la religión. Este culto es consecuencia del individualismo del mexicano en su afán por cerrarse a los demás, de no abrirse por la falta de confianza que le inspira el entorno. Así, se inclina a lo externo, a las formas llevadas al exceso como un mecanismo de defensa para resguardar lo interno. “La doble influencia indígena y española se conjugan en nuestra predilección por la ceremonia, las fórmulas y el orden. [...] Quizá nuestro tradicionalismo –que es una de las constantes de nuestro ser y lo que da coherencia y antigüedad a nuestro pueblo– parte del amor que le profesamos a la Forma”.¹⁴⁰

Retomando acerca de todo lo que se ha dicho del concepto de Nación y de lo postulado acerca de la esencia de la mexicanidad por Samuel Ramos y Octavio Paz, salta a la vista que si la Nación como ideología se justifica como una especie de fidelidad hacia el Estado y que en tanto esto conlleva una gran dosis de subjetividad que se ve reforzada, encauzada y moldeada por los actos

¹³⁸ Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*. México, Planeta, Colección: Austral, 2011, s/e, p.45.

¹³⁹ Octavio Paz, *Opus. Cit.*, pp. 28 y 179.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.35.

sígnicos de los procesos sociales, revestidos de matices jurídicos que convergen en los rituales simbólicos del poder político, se aprecia entonces que la Nación mexicana no sólo cumple con la definición básica de nación¹⁴¹ sino que incluso, es un ejemplo modelo de lo que se ha dicho acerca del Estado democrático laico y la importancia de los símbolos para representar valores y motivos patrios.¹⁴²

En tiempos más recientes, en pleno sexenio de Miguel de la Madrid, Alan Riding combina algunos elementos de la obra de Samuel Ramos y de Octavio Paz con su propia visión en el contexto del inicio de la globalidad. Para este autor la Nación mexicana es fascinante, compleja y antigua. Los mexicanos son un genuino ejemplo de mestizaje racial, religioso y político¹⁴³ que ha dado lugar a una situación nacional, en donde las tradiciones se anteponen a los principios y el poder a la ley.¹⁴⁴

En la Nación mexicana se cristalizan muchas regiones y provincias que, a pesar de las diferencias geográficas y culturales, encajan dentro del mosaico general de la historia, la religión, la cultura y la economía del país. “A finales del siglo XIX, dos oaxaqueños, Benito Juárez y Porfirio Díaz, iniciaron el proceso de formación de la nación, y los conceptos de Presidente, gobierno, estado y nación se fueron mezclando gradualmente en una columna de estabilidad central”¹⁴⁵

Alan Riding comparte con Octavio Paz la tesis de que la Nación mexicana tiene un marcado interés por los símbolos y la forma. En sus propias palabras: “la obsesión mexicana por los

¹⁴¹ Esto es, una población asentada en un territorio, con costumbres similares y una lengua común que es gobernada dentro de un Estado bajo una clase específica de gobierno. El caso de los mexicanos residentes en EUA y de las etnias que se asientan en territorio nacional se discutirá más adelante.

¹⁴² Vid *Supra* pp.57-58. Resulta ilustrativo que una encuesta de preguntas abiertas no estructuradas realizada por *El Universal* a un grupo de ciudadanos escogido aleatoriamente reportó que la película que mejor representa a los mexicanos es *Nosotros los pobres* con un 4.9 % (la autodenigración que maneja Samuel Ramos), le siguió *Un día sin mexicanos* con un 3.2 %, *La ley de Herodes* 2.5 % y *Zapata* con 2.3 %. Por otro lado al elegir la canción que mejor representa a lo mexicano se estableció que fue el Himno Nacional Mexicano con un 19 %. Precisamente un símbolo patrio –junto con la Bandera y el Escudo Nacional– que, valga la redundancia, está lleno de símbolos. Con un 16 % quedó *Cielito lindo*, después *México Lindo y querido* con 12.6 % y *El rey* 3.7 %. Cfr. Autor corporativo, “¿Qué es lo más mexicano? La cultura como espejo de identidad”, periódico *El Universal*, año 94, núm. 34032, sección “Nación”, 29 de diciembre del 2010. p.2.

¹⁴³ Según Riding, México es la única Nación en América en donde ha predominado el mestizaje racial, pues las colonias del Caribe y las costas del Atlántico se habitaron con emigrantes europeos y esclavos africanos. Por su parte en América Central y la región de los Andes lo que podemos hallar son extensos grupos de indígenas. Vid Alan Riding, *Opus. Cit.*, p.14.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.15.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.329.

símbolos.”¹⁴⁶ Esto se aprecia en la identidad nacional que surge al imbricarse la historia, la religión y la cultura de México. Aunque el sistema político pueda evolucionar, cambiar o reemplazarse, México seguirá siendo una Nación con un pasado admirable que la impulsa en el presente.¹⁴⁷

Con la alternancia del año 2000 y las expectativas frustradas de la Nación en la espera de un cambio a lo largo de una década (del 2000 al 2010), muchos autores se dieron a la tarea de hacer una revisión de la conciencia nacional que parecía ser la causa principal– y no el régimen autoritario priista que prevaleció por más de setenta años, como muchos pensaban– de los males que como Nación arrastramos, y que nos impide aspirar al nivel de bienestar y desarrollo de los países del primer mundo.¹⁴⁸

El hecho de que la gestión pública haya dejado mucho que desear en términos de eficacia y honestidad, sin importar distingos partidistas en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno, ha movido a la reflexión de que acaso toda la fuente de nuestros males radique más en el carácter nacional que en los políticos que están en el poder. En refuerzo de esto, está la circunstancia de que también encontramos corrupción en el sector privado y en el sector social.¹⁴⁹

Agustín Basave concibe a la Nación, como una personalidad colectiva que se expresa a través de creencias, valores y actitudes. “La mitografía es parte esencial de cualquier identidad nacional. Renan decía que una nación es un plebiscito cotidiano, un renovado vínculo entre personas que han compartido vivencias, especialmente aquéllas que son dolorosas”.¹⁵⁰ En otras palabras es el

¹⁴⁶ *Ibid.*, p.382. Para ejemplificar dicha aseveración Riding menciona el beneplácito de la Nación mexicana cuando el Presidente Truman depositó una ofrenda floral en honor a los Niños Héroes con motivo del centésimo aniversario de la defensa del castillo de Chapultepec, durante la resistencia contra la invasión estadounidense. O bien con efectos similares cuando el Presidente Kennedy se arrodillo frente a la imagen de la virgen de Guadalupe, en la Basílica de la Villa en 1962.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p.439.

¹⁴⁸ Roger Bartra sostiene que la sociedad mexicana del s. XXI, con su carga de irracionalidad, corrupción y desapego por la ley es un producto del adoctrinamiento que el PRI realizó a través de la institucionalización del nacionalismo revolucionario en el moldeamiento de la Nación que se llevó a cabo desde la época revolucionaria y hasta fines del s. XX. *Cfr.* Prólogo de Roger Bartra en: Agustín Basave, *Mexicanidad y esquizofrenia*, México, Océano, 2010, Primera edición, pp.15-16.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.72.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.96. En tal sentido aquí cobra especial significación la calificación de Nación mexicana en función del matiz ideológico que el imaginario colectivo liga directamente con una historia patria llena de símbolos que remiten

nacionalismo que se expresa a través de las instituciones, espacios públicos, símbolos y episodios fundacionales, que en el caso de México asumen proporciones grandilocuentes.¹⁵¹

Este autor hace un diagnóstico de la realidad mexicana que se apoya en considerar que la mexicanidad es esquizofrénica. Se trata de una traslación de la psiquiatría que ve en dicho padecimiento un grupo de males crónicos y graves que alteran la percepción y expresión de la realidad, lo que a su vez dificulta la motivación y la persecución de metas lo que ocasiona disfunción social.¹⁵² Esto, naturalmente, encuentra sustento en lo accidentado de nuestra historia nacional que muestra que el conflicto y la crisis se anteponen al acuerdo y a la estabilidad.

Para Basave no hay distinción alguna entre carácter nacional, identidad nacional, mexicanidad y otros términos similares. Al final los rasgos culturales de la Nación son los ladrillos que cimentan (o bien obstruyen) el progreso del país en el concierto mundial. Piensa que es imperativo alcanzar ciertos requisitos para alcanzar el desarrollo nacional: “Ser más honrados, menos mentirosos, más respetuosos de la ley, menos egoístas, más responsables, menos improvisados, más ahorrativos, menos desordenados, más innovadores, menos impuntuales, volvernos mucho más exigentes de calidad en lo que hacemos, elevaría nuestro bienestar y haría a nuestro país más próspero en todos sentidos”.¹⁵³ Esta especie de cartilla moral para la Nación sería imperativa ante el contexto de la globalización en el que México está inserto.

Critica el ceremonial mexicano –una vez más el ritual y las formas– llevado a sus extremos por las élites políticas, empresariales, sindicales y religiosas en un intento por disfrazar sus actos deshonestos con el supuesto apego a derecho. “Comparten una obsesión por el ritual y el símbolo que va más allá de lo acostumbrado en otras partes. [...] Por eso el rito vale por sí mismo y por eso el hombre ceremonioso, que es reverentemente simbólico, ronda el caos y el nihilismo

a las penurias y adversidades que la Nación ha experimentado al irse forjando como tal, sobre todo a lo largo del s. XIX y en menor medida en el transcurso del s. XX.

¹⁵¹ El escritor Héctor Jaimes sostiene una tesis similar cuando dice: *El nacionalismo presupone una ciega fidelidad a los preceptos de la nación y se fija a través de sus instituciones, de sus espacios públicos, de sus símbolos y de sus leyes. Vid Héctor Jaimes, Filosofía del muralismo mexicano: Orozco, Rivera y Siqueiros*, México, Plaza y Valdés, 2012, Primera edición, p.25.

¹⁵² *Ibid.*, p.27.

¹⁵³ *Ibid.*, p.29.

cuando no se siente cubierto de su investidura. Lo que le interesa no es lo que todo mundo ve sino lo que todo mundo debe ver”.¹⁵⁴

Esta descripción en su esencia crítica, no tanto el que exista el formalismo, pues la naturaleza humana no puede prescindir de él, sino más bien la incongruencia entre la forma y el fondo. Situación todavía más perjudicial cuando se traslada a la clase política que se ha caracterizado en México, precisamente, por su falta de congruencia y coherencia.

A pesar de esto y de muchos otros atavismos y males, como la falta de pragmatismo surgida de una anémica voluntad; el distanciamiento entre norma y realidad; la deshonestidad “legalizada”; un federalismo mal entendido,¹⁵⁵ confía en una regeneración nacional que nazca de la fe de la Nación en sí misma. Para lo cual son fundamentales los liderazgos, en todos los ámbitos de la vida pública, de mexicanos comprometidos, y que deben comenzar por los cuadros dirigentes del país, al margen de intereses de grupo o partidistas.

Por su parte Jorge Castañeda hace una distinción entre carácter nacional (también conciencia nacional o mexicanidad) e identidad nacional. Para este autor carácter nacional es “el paquete de rasgos culturales, de prácticas y de tradiciones que comparten la mayor parte del tiempo la mayoría de los mexicanos, y que distinguen a México de las demás sociedades que, a su vez, se diferencian de México por sus rasgos y prácticas particulares. Es la famosa ‘comunidad imaginaria’ que todos compartimos”.¹⁵⁶

Este paquete podemos verlo como aquellas pautas de conducta asociadas a la nacionalidad, y que en el caso de México están más o menos identificadas por muchos autores. Por ejemplo, en una encuesta del 2008 entre los mexicanos, 72% estuvo de acuerdo en que la festividad del mexicano era lo más sobresaliente.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp.68 y 69.

¹⁵⁵ Que ha reproducido al interior de cada estado un feudo en donde el gobernador dispone a su entero parecer en perjuicio de la autonomía de la Legislatura y Poder Judicial locales, y que obstaculiza la transparencia y la rendición de cuentas del ejecutivo. *Cfr.* Agustín Basave, *Opus. Cit.*, pp.105 y 168.

¹⁵⁶ Jorge Castañeda. *Mañana o pasado*. México, Aguilar, 2011, Primera edición, p.29.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p.30. Aramoni en su libro *El mexicano ¿un ser aparte?* escrito hacia 1984, enlista una serie de rasgos que pretenden describir íntegramente al mexicano. Desde la óptica de esta forma de ver al carácter nacional menciona la burocracia del aparato de gobierno, su corrupción y su nepotismo, y entre otras cosas la irresponsabilidad del

En cambio la identidad nacional se refiere más a la esencia que, como Nación, descansa en un momento fundacional bien identificado a partir del cual se desarrolla y fortalece la historia del país para darle sentido al ser nacional;¹⁵⁸ a la subjetividad simbólica de la patria.

De este modo el concepto de Nación en su sentido más amplio se liga estrechamente con el de identidad nacional. “La identidad de una nación es lo que la hace como tal”.¹⁵⁹ Esto reviste particular importancia si consideramos que en México las etnias¹⁶⁰, con sus costumbres y tradiciones propias de sus comunidades, constituyen un estrato social que de acuerdo con lo que se ha reseñado de Castañeda no comparten del todo el carácter nacional.

Sin embargo, siguiendo con esta misma línea de análisis, sí llegan a hacerse partícipes de las situaciones más esenciales de la identidad nacional, como serían los símbolos patrios –recuérdese el aspecto fundacional– y otras ligadas al concepto de Estado en su acepción más amplia que remite a un espacio público más incluyente y diverso.

Análogamente los mexicanos que han emigrado a EUA y que se han establecido allá para conformar una Nación mexicana transfronteras, son ya un número importante, ya que desde 1978 y hasta 2008 han emigrado unos doce millones, que sumados a los ya establecidos vienen a sumar unos veintiocho millones de mexicanos. Esto representa aproximadamente el 70% de un total de más de cuarenta millones de hispanoparlantes residentes en EUA, y representan a su vez la primera minoría en el espectro social de aquel país.¹⁶¹

Todos estos mexicanos, como es de esperarse, tienen un carácter nacional más ligado a una mezcla de cultura sajona con mexicana. Sin embargo, por lo que hace a los elementos básicos de

mexicano y su impuntualidad, su hombría y fijación por la muerte y la propensión para hacer chiste y relajo de las situaciones más variadas. *Vid* Aniceto Aramoni, *El Mexicano ¿un ser aparte?* México, Editorial Offset, Colección: Testimonio, 1984, s/e, pp.65 y ss.

¹⁵⁸ De aquí que el Escudo Nacional tenga, junto con los otros símbolos patrios, una especial connotación de pertenencia nacional entre los mexicanos no sólo residentes a lo ancho y largo de México sino también de aquéllos que están en otras latitudes del mundo.

¹⁵⁹ Jorge Castañeda, *Opus. Cit.*, p.29.

¹⁶⁰ En México, aproximadamente el 10% de su población es indígena. *Cfr.* Federico Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, [en línea], México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, Dirección URL http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf, [consulta: 30 de agosto del 2013].

¹⁶¹ Cecilia Imaz Bayona, *La Nación mexicana transfronteras*, México, FCPYS-UNAM, 2008, Segunda edición, pp. XVI-XVII.

su identidad nacional, siguen teniendo fuertes vínculos con la identidad mexicana que se refuerza por sus raíces ancestrales y de relaciones familiares que guardan en México.¹⁶²

Una lectura de lo dicho hasta ahora en el desarrollo de este punto, nos hace suponer que en tanto el carácter nacional es accidental (accesorio) a la esencia de la Nación, es susceptible de variación. Por el contrario, como la identidad nacional es estable y sustancial y permanece más o menos constante en todas las regiones de México, incluso allende las fronteras, como ya se comentó, entonces esta circunstancia tendría que ser tomada en cuenta para que junto con las ideas de Nación mencionadas en un sentido amplio, sirvieran para que indígenas y emigrantes se sintieran parte fundamental de la Nación. Esto conlleva que el Estado mexicano debe contemplar la inclusión de estos segmentos de la población mexicana –indígenas y emigrantes– en su ámbito de influencia, de manera que los haga parte de su discurso para que así reciban una proyección en la conciencia de la Nación.

3.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

La evolución del régimen democrático en México, se inscribe en los derroteros que las tendencias internacionales imprimen. Se trata de una búsqueda constante de mecanismos que minimicen los esquemas de dominación en las relaciones del poder político. Específicamente se trata de diseñar medios y formas que atemperen los excesos del poder político para que sea posible la construcción de un Estado de Derecho más eficaz, eficiente y honesto. En esta línea:

“La rendición de cuentas es parte vital del poder democrático porque alude a los tiempos, modos, procedimientos y procesos que deben cumplirse, para que las instituciones se desarrollen de manera prudente, seria y legítima. La rendición de cuentas –*accountability*– sitúa la relación compleja entre el ejecutivo y el legislativo; entre los ciudadanos y las autoridades electas; entre la responsabilidad que tienen los políticos electos y los funcionarios designados para entregar resultados diáfanos al público ciudadano”.¹⁶³

¹⁶² Al respecto, es interesante notar que el programa radiofónico matutino de Óscar Mario Beteta, *En los tiempos de la radio*, transmitido de lunes a viernes desde hace más de veinte años por Radio Fórmula en el 970 de AM, tiene una sección diaria llamada *Nostalgia latina: la voz de los paisanos* para que los mexicanos residentes en los EUA expongan los más variados asuntos relacionados con su estancia en aquel país, que a su vez tienen que ver con su pertenencia familiar y nacional que tienen en México.

¹⁶³ Ricardo Uvalle Berrones. *Opus. Cit., La responsabilidad...* p.188.

En función de lo anterior, es como el mundo ha visto que cada vez más países en la esfera democrática adoptan marcos legales para permitir el acceso a la información gubernamental. Baste decir que para fines de 2008, se contaban sesenta y dos países que habían adoptado leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública.¹⁶⁴ Se trata de hacer que la transparencia y la información gubernamental sean un mecanismo que mejore la relación entre el Estado y los ciudadanos.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos interrelacionados de un proceso integral “proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas respectivas”.¹⁶⁵

Mauricio Merino hace la observación que el acceso a la información en México, es un derecho fundamental de los mexicanos avalado por la promulgación en 2002 de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y por la reforma al artículo 6º constitucional del 20 de julio del 2007.¹⁶⁶

Merino coincide con Jonathan Fox al establecer una transparencia efectiva basada en la interpretación de casos concretos, con nombres y hechos circunstanciados. Incluso llega al grado de postular una política pública de transparencia, con sus premisas, valores y parámetros de evaluación. Esta política pública:

“Exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que le son propias. [...] la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico”.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Jonathan Fox, *Transparencia y rendición de cuentas*, en John M. Ackerman (coordinador). *Más allá del acceso a la información*. México, siglo XXI, Colección: Sociología y Política, 2008, Primera edición, p.176

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.16.

¹⁶⁶ Una revisión más detallada de cómo se relacionan los conceptos de Estado de Derecho, transparencia, derechos de petición e información con la evolución del espíritu de este artículo constitucional se encuentra en José Ramón Cossío *Ibid.*, pp.100-116.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 241-242.

De esta forma se generan valores institucionales relacionados con la pertinencia de un espacio público más incluyente que redunde en una conciencia ciudadana más responsable, informada, demandante y contestataria hacia los poderes públicos.

Asimismo, también se conforma una ética de responsabilidad de los funcionarios públicos no sólo por lo que hace a los recursos del erario público, sino además por las consecuencias de las decisiones que por comisión u omisión se toman; por anteponer resultados a procedimientos, y por resaltar impactos sobre insumos.¹⁶⁸

Ricardo Uvalle Berrones resalta la importancia de la transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo Federal, ya que “en cuanto centro de la dirección y la acción estatal, está obligado a informar el desempeño de los servidores públicos que tienen a su cargo las atribuciones de la administración pública”.¹⁶⁹

Abunda que la transparencia de la Administración Pública, permite una adecuada fiscalización del presupuesto y gasto público que se oriente hacia la rendición de cuentas de los resultados e impactos de los programas y políticas públicas. Para ello el Poder Legislativo como representante de la sociedad tiene la misión de exigirle al Poder Ejecutivo “las cuentas institucionales que comprueben el destino y la aplicación de los recursos públicos, de modo honrado y eficaz”.¹⁷⁰

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 254-255.

¹⁶⁹ Ricardo Uvalle Berrones. *Opus. Cit., La responsabilidad...*p.189.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 190. Con el surgimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en el sexenio de Vicente Fox se puso especial relieve en la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas hacia el interior de la Administración Pública Federal. Esta medida hizo eco en las entidades federativas al promulgarse las correspondientes leyes de transparencia y con el surgimiento de sus respectivos institutos, versión local del IFAI. Sin embargo a unos años de estos acontecimientos se puede apreciar que en los estados muchos mandatarios tienen cooptados a los institutos de transparencia sin que haya una real y efectiva rendición de cuentas, mientras, a nivel federal, los otros dos poderes—legislativo y judicial— así como los partidos políticos y otros actores del sistema político mexicano, como los sindicatos, dejan mucho que desear en su ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Por tales motivos es pertinente la posición de la Red de Rendición de Cuentas, integrada por más de sesenta agrupaciones entre organizaciones sociales, grupos académicos y órganos de transparencia y fiscalización (con especial mención del propio IFAI, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y representantes del CIDE y la UNAM), al pronunciarse a favor de la creación de un Tribunal Federal Autónomo que avance en el sentido de propiciar una mayor transparencia y rendición de cuentas de todos los entes gubernamentales que reciben recursos públicos, incluidos los partidos políticos. Promueve además la creación de un sistema integral articulado de fiscalización gubernamental que abarque a toda la República y que fomente el otorgar mayores atribuciones a los órganos de transparencia en las entidades federativas. *Vid* Lilia Saúl, “Piden crear Tribunal de Transparencia”, sección “Nación” y la Editorial del Periódico *El Universal*, año 95, núm. 34478, 23 de marzo de 2012, pp. A6 y A18.

Esto cobra particular sentido con el Informe de Gobierno, pues como se sabe, con la glosa del mismo, el Poder Legislativo fiscaliza la forma en cómo los recursos son empleados por el Poder Ejecutivo Federal. Responsabiliza con las comparecencias a los secretarios del ramo respectivo y limita así la discrecionalidad en el manejo de los negocios públicos. Muy importante es también que la versión estratégica propia del Informe Presidencial¹⁷¹ transmitida tradicionalmente por el Presidente de la República, sea “motivo de análisis y crítica por los núcleos activos de la opinión pública,”¹⁷² ya que el debate que resulta pone en la vitrina las prioridades del gobierno, sus estrategias y la visión de conjunto que conduce a un Estado eficaz, es decir, con Visión de Estado.

3.4 Formato del Informe Presidencial en el devenir de México

La evolución concisa y detallada que ha experimentado el formato de la rendición del Informe Presidencial en México se aborda en el capítulo II de esta investigación. Sin embargo, es pertinente hacer algunos comentarios, a modo de preámbulo, para ver cómo la interrelación de las categorías de Estado, Gobierno y Nación se debe tener en cuenta para entender la naturaleza del Informe Presidencial como acto protocolario, que implica colaboración entre poderes, rendición de cuentas y mensaje político a la Nación.

Por lo que hace a la colaboración entre poderes, concretamente entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo expuesto en este capítulo acerca del Gobierno revela que el Congreso se ha significado como un interlocutor clave respecto de la actividad de la gestión presidencial. Necesariamente cualquier proyecto de decreto presidencial tiene que pasar por la acción coordinada de las Cámaras para su aprobación.

El mensaje a la Nación, tanto en el periodo inmediato después de la Independencia, como en la era juarista y porfirista, en mucho se concentró en el discurso con motivo del Informe Presidencial ante el pleno del Congreso. Por lo tanto se consideró un acto de la mayor trascendencia para la vida pública en México. En la época posrevolucionaria, y sobre todo con la etapa de predominio priista, era tal la importancia de dicho discurso, que a pesar de que el mandato constitucional sólo establecía un Informe por escrito que diera cuenta del estado que

¹⁷¹ *Vid Infra*, p. 78 en relación con lo qué se debe entender por Informe de Gobierno e Informe Presidencial.

¹⁷² Ricardo Uvalle Berrones, *Introducción*, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)/UNAM, 2011, Primera edición, p.33.

guardaba la Administración Pública, el discurso siguió vigente, ya que se fortalecía la identidad nacional, la confianza y aliento en el porvenir.

Por otro lado, también es importante destacar que la consolidación del Estado mexicano como un espacio que coadyuvara en la identidad nacional, sólo fue posible hasta el restablecimiento de la República con Juárez, y en esa medida es a partir de ese momento cuando el acto de informar ante el Congreso por parte del Presidente de la República, se ira sistematizando y normando en función de dos aspectos centrales para la Nación: primero como un recurso documental que dará cuenta pormenorizada por ramos del desempeño de la Administración Pública, al grado que en la actualidad es posible hablar de un Informe de Gobierno que es objeto de análisis por parte de la acción fiscalizadora del Congreso, y segundo, como una acción inmejorable para el mensaje presidencial de viva voz, sobre todo a partir del periodo posrevolucionario en el siglo XX, que permitía que la Nación se enterara de la gestión estratégica de la gestión presidencial.

4. Recapitulación y consideraciones finales

Después de haber pasado revista a las nociones más importantes del Estado en su devenir histórico, con la consulta de una muestra representativa de los autores y pensadores más conspicuos del pensamiento político, y de haber descrito la evolución de México en relación con los poderes públicos y en especial por lo que hace al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo para reflejar los orígenes, naturaleza y fines del Estado mexicano de acuerdo con su régimen político presidencialista íntimamente ligado a la evolución del sistema político, es que podemos establecer la concepción que de Estado se tendrá en cuenta para llevar adelante la tesis de la presente investigación.

Así, se considerará que en el siglo XXI, el Estado es en principio un ordenamiento jurídico y político en un ámbito territorial dado que se condiciona mutuamente con la sociedad. En un sentido restringido, es un conjunto de instituciones que atañen al gobierno— ya como conducción de la Administración Pública, ya como cuerpo interrelacionado y equilibrado de poderes formales— pero en un sentido más amplio y holístico está íntimamente ligado con la idea de régimen político, sistema político y Nación. Se refiere a la integración de la sociedad y la clase gobernante en un *corpus* de lazos recíprocos, que se mantienen merced a la conciencia e

identidad nacionales y que le dan tránsito y viabilidad al país en su proyección hacia el ámbito mundial.

El Estado mexicano, a diferencia de otros países, presenta muchas condiciones favorables para que todos los mexicanos sin distinción de raza, condición socio-económica, de residencia y cultural hagan efectiva la concepción de un Estado como un proyecto racional, incluyente y compartido que hace suyas las reivindicaciones, tanto de hoy como del pasado, de millones de mexicanos.

Más que nunca se hace patente la sentencia helleriana de que “el Estado no es otra cosa que una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida.” Especial significación adquiere esto en el caso de México, al considerar que somos una Nación propensa a valorar más que muchas otras naciones, dada nuestra rica y compleja historia e identidad peculiares, toda la gama de símbolos, formas y actitudes que encierra la idea de la patria mexicana, más allá del nacionalismo posrevolucionario que el PRI contribuyó a conformar; y que se manifiesta incluso con el apego de ciertos grupos, como las etnias y los emigrados, hacia los símbolos patrios como elementos sustantivos de la identidad nacional, y en particular por lo que hace a la figura presidencial.

La Investidura Presidencial es factor convergente del sentir de todos los mexicanos, y en esa medida cobra real dimensión la importancia de la opinión del expresidente de EUA, William H. Taft, cuando expresa que el Informe Presidencial oral es superior al escrito, ya que se fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que dice y expresa el Presidente de la Nación.¹⁷³

De ahí la pertinencia para insistir acerca de lo que el presidencialismo ha significado históricamente para la Nación, en tanto referente y liderazgo a través de la Investidura Presidencial para el pueblo mexicano. Se ha mostrado en este capítulo con hechos teóricos y empíricos que hoy más que nunca, la Nación mexicana toda está al pendiente de las señales que el Primer Mandatario envía tanto en su calidad de Jefe de Estado como de Gobierno, y que siempre prevalece la actitud de ponderar sobre los otros Poderes de la Unión la actuación del

¹⁷³ Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.114. *Vid Infra* p.73 en el pie de página respecto a la tradición del informe oral y escrito en EUA.

Presidente de la República. Del mismo modo se ha establecido que si es posible establecer una liga entre las categorías de Estado, Gobierno y Nación para el caso de México, ésta se halla entre la población y el ejercicio presidencial. Poco importa el partido en el poder. La percepción ciudadana sigue viendo en el Jefe del Ejecutivo cierta preeminencia sobre la actuación de los otros dos poderes públicos. Tal vez sea una reminiscencia histórica que ha sido característica desde los tiempos del gran *Tlatoani*, y que se acentuó con la presidencia imperial posrevolucionaria, pero el hecho es que el Presidente en México sigue siendo la figura central del acontecer patrio, a pesar de todo, y en esa medida su palabra y su liderazgo deben marcar la pauta del derrotero nacional en unidad y fortaleza.

Por último, cabe señalar que en relación con la interpretación y el debate en la opinión pública acerca de lo que hace la administración del Gobierno de la República (la Administración Pública Federal) a favor de la Nación, tanto el Informe Presidencial como el Informe de Gobierno¹⁷⁴ han pretendido una efectiva rendición de cuentas y transparencia de los asuntos públicos que comienza, en un primer momento, con el discurso del Informe Presidencial y que después se complementa, afina y detalla gracias sobre todo a la comparecencia que los servidores públicos de alto rango tiene ante el Congreso con motivo del Informe de Gobierno dentro del marco de la glosa de dicho Informe.

¹⁷⁴ *Vid Infra*, p. 78 en relación con la concepción de estos dos tipos de Informes que se maneja para los fines de esta Tesis.

CAPÍTULO II. CONTEXTO Y EVOLUCIÓN DEL ACTUAL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO

“Taft comprobó que el informe oral es superior al escrito—este último fue el que se acostumbró en Norteamérica de Jefferson a Wilson— porque, podemos interpretar, fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que expresa el presidente”.

Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*

1. Doctrina del Informe Presidencial ¹⁷⁵

El basamento teórico del Informe Presidencial consiste en un conjunto de proposiciones jurídicas e históricas que se nutren de ciertos acontecimientos políticos y sociales. Es por eso que cualquier narrativa acerca del Informe Presidencial debe diferenciar claramente entre el formato propiamente dicho del Informe (la forma), y su expresión en la *praxis*, que tiene que ver con el sistema político. Debido a esto es que el ejercicio del Informe Presidencial en México, asume tonos peculiares. Refleja las vicisitudes del sistema político y su correspondencia o no con el régimen político, en particular por todo lo que se refiere al Congreso y a la Presidencia de la República.

Se entiende por formato el arreglo dotado de generalidad, abstracción y obligatoriedad que una ley, norma y/o reglamento dispone para dar cumplimiento a un evento preestablecido en tiempo y lugar.¹⁷⁶ Tocante al formato del Informe Presidencial, se debe entender como un conjunto de medidas jurídicas que bajo ciertos supuestos establecen las disposiciones del Informe anual que el Presidente de la República rinde a la Nación. La normatividad de dicho formato la encontramos en primer lugar, en la Constitución, y luego en el ámbito de la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM o Reglamento del Congreso).

Según la Real Academia Española de la Lengua, informe proviene del verbo informar; del latín *informare* que significa dar noticia de una persona o cosa. Alude a una acción y efecto (verbo y

¹⁷⁵ Hablamos del conjunto de conocimientos teóricos en relación con el Informe Presidencial en México que se mantuvo como un referente vigente en toda su amplitud hasta la alternancia del año 2000. El enfoque posterior se consignara en los apartados correspondientes de acuerdo con el esquema general de este trabajo.

¹⁷⁶ Estas definiciones sobre el formato se acuñaron tomando en cuenta a: Ricardo Soto Pérez, *Nociones de derecho positivo mexicano*, México, Esfinge, 1986, Decimoquinta edición, p.26 y Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1974, Vigésimosegunda edición, p.51.

sustantivo) de enterar o dictaminar noticias o datos que se dan sobre alguien o algo. Es asimismo, una exposición oral o escrita del estado de una cuestión. Es también el dictamen de un cuerpo consultivo, funcionario o cualquier persona perita en asuntos de su competencia.¹⁷⁷

De estas definiciones se desprende que el Informe Presidencial participa de todas las acepciones enumeradas, pues cuando el Presidente emite su Informe ante el Congreso está enterando a la Nación de los asuntos públicos; en el momento en que el Informe es entregado por el Secretario de Gobernación al Congreso, se trata de un efecto que se ve materializado en el documento pormenorizado denominado Informe de Gobierno; al rendirse con el fin de manifestar el estado de una cuestión, precisamente se expone el estado que guarda la Administración Pública Federal y, finalmente, cuando es glosado y analizado con la concurrencia de los secretarios de Estado y directores de entidades paraestatales ante las Comisiones del Congreso de la Unión, se manifiesta su carácter de dictamen llevado a cabo por un funcionario en la esfera de su competencia.

El Informe Presidencial se origina en regímenes de gobierno presidencialista¹⁷⁸ y debe considerarse como la comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso y ante la Nación. “El Informe Presidencial tiene un inminente (*Sic*) carácter informativo [...] es un acto de control del gobierno por parte de la institución representativa (Congreso), ya que posteriormente

¹⁷⁷ Susana Thalía Pedroza, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios-Informe Presidencial-* [en línea], México, Porrúa, en “Formato del Informe Presidencial”, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2007, p.5, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf> , [consulta: 20 de julio del 2012].

¹⁷⁸ Como lo sugiere el artículo 2 de la sección tercera de la constitución estadounidense dedicado a la elección y facultades del Presidente: *He shall from time in time give to the congress information of state of the union...* Vid Iván de la Garza Santos, *La reforma constitucional al informe presidencial, ¿la incorporación de la responsabilidad política a nuestro sistema presidencial?*, [en línea], México, *Derecho en Libertad*, número1, p.159, agosto-diciembre de 2008, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Dirección URL: <http://www.fldm.edu.mx/revista.html>, [consulta: 20 de julio del 2012].

Vale la pena resaltar que la constitución norteamericana no especificaba que el Presidente asistiera a leer su informe. Fue por iniciativa de George Washington primero y de John Adams después, que se sentó un precedente para que el Presidente de la nación leyera su informe ante el congreso. Sin embargo el tercer Presidente, Thomas Jefferson, decidió no presentarse en el congreso y sólo envió su informe. Esta acción se siguió reiterando hasta que Woodrom Wilson reinició la práctica de acudir al congreso a leer el informe presidencial. Vid Rosa María Gutiérrez Rosas, *El Informe Presidencial*, [en línea], p.86, México, Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, Facultad de Derecho UNAM, Dirección URL: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_5.pdf, [consulta: 22 de julio del 2012]. Cfr. también Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.114.

los parlamentarios ‘analizarán’ el mismo por materias: política interior, política económica, política social y política exterior”.¹⁷⁹

Por lo tanto, el formato del Informe Presidencial es una figura jurídico-política que tiene como marco legal, como ya se dijo, a la Constitución, a la Ley Orgánica y al Reglamento del Congreso. Puede tratarse de una exposición oral o escrita que tiene como signo distintivo informar a la Nación y al Congreso, para que éste fiscalice la acción del Poder Ejecutivo. Implica, en un primer momento, la comparecencia o acto de presencia del Presidente de la República para que en su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno, informe en líneas generales sobre el desempeño de su ejercicio. Con la llamada glosa o análisis del Informe se requerirá, entonces, de la presentación de los funcionarios de alto nivel del gabinete, tanto legal como ampliado, en el recinto parlamentario para que den cuenta detallada de lo presentado en el Informe Presidencial, así como en el Informe de Gobierno y sus anexos.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, encontramos:

“En México, en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del congreso y se reserva una parte al mensaje político”.¹⁸⁰

En esta misma fuente encontramos que el Informe Presidencial es un mandato del artículo 69 constitucional, su ejercicio concreto está confeccionado por las costumbres del sistema político, por la Ley Orgánica y por el Reglamento del Congreso. Por ejemplo, en el artículo 189 de éste, se establece que el primer mandatario dará un discurso que será respondido por el Presidente del Congreso en términos generales.

Según Susana Thalía Pedroza de la Llave, la comparecencia o asistencia del Presidente de la República al Congreso con objeto de rendir su Informe anual comporta una serie de situaciones: en primer lugar es un acto de control político del Congreso hacia el desempeño presidencial, que

¹⁷⁹ Susana Thalía Pedroza, *Opus. Cit.*, p.72.

¹⁸⁰ IIIJ/ UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 1709-1710 en “Formato del Informe Presidencial” Cámara de Diputados LX Legislatura, *Opus. Cit.*, p.72.

si bien no contempla preguntas ni interpelaciones en el formato, permite que “un parlamentario representando a su partido político, antes de rendirse tal informe, puede intervenir en la sesión manifestando o señalando el resultado del análisis de la actividad gubernamental, intervención que es transmitida por los medios de comunicación a los ciudadanos, a la opinión pública y al cuerpo electoral”.¹⁸¹ En segundo lugar se da pie para que el Congreso cite a los miembros del gobierno en funciones, con el fin de que contesten preguntas y planteamientos en el contexto del Informe Presidencial.¹⁸²

De hecho la intervención de los legisladores previo a la llegada del Presidente de la República, forma parte de un proceso perfectamente establecido: primero se sigue una Orden del Día para dar apertura a la sesión ordinaria del primer periodo del Congreso, según lo establece el artículo 65 constitucional. Después ocurren las intervenciones mencionadas, uno por cada partido representado, para que manifiesten sus posturas de cara a la lectura del Informe Presidencial. En palabras del constitucionalista Arteaga Nava: “La Ley Orgánica del Congreso prohíbe expresamente las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores (artículo 7 numeral 3); como compensación a esa negativa y para desanimar a los más audaces, se permite que un legislador haga uso de la palabra antes del arribo del Presidente de la República (artículo 7 numeral 2)”.¹⁸³ Acto seguido se da la lectura del Informe Presidencial por parte del Primer Mandatario y para finalizar, viene la respuesta del Presidente del Congreso que debe ser en términos generales.¹⁸⁴

¹⁸¹ Susana Thalía Pedroza de la Llave. *El control del gobierno: función del poder legislativo*. México, INAP, 1996, pp. 230-238.

¹⁸² Es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 93 constitucional las comparecencias de estos altos funcionarios del Poder Ejecutivo se pueden extender a otros momentos no necesariamente ligados en forma directa al Informe Presidencial. Es el caso cuando estos funcionarios tienen que informar, a solicitud del Congreso o por propia iniciativa del Jefe del Ejecutivo, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos o actividades al vislumbrarse la discusión de una ley o simplemente como un acto de rendición de cuentas que frecuentemente trae aparejado la presentación de un informe o dictamen.

¹⁸³ Elizur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, colección: Textos Jurídicos Universitarios, 2008, Tercera edición, p.363.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pp.360-362. Cabe agregar que la respuesta, siempre de un diputado que es el Presidente del Congreso, se establece en el artículo 7 numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso y en el 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Que la respuesta sea en términos generales significa que el Presidente del Congreso no se pronuncia, no mantiene una postura ni a favor ni en contra y simplemente responde el Informe por una cuestión de cortesía entre poderes.

En síntesis, mientras la comparecencia del Jefe del Ejecutivo con motivo del Informe Presidencial no contempla preguntas ni interpelaciones por parte de los diputados y senadores, la comparecencia de los altos funcionarios del gobierno sí las prevé. Naturalmente es una cuestión normativa que, según veremos, en la transición democrática que ha experimentado el país en los últimos veinte años, ha sufrido un menoscabo importante sobre todo por lo que tiene que ver con el respeto a la figura presidencial.

Jaime Cárdenas a su vez sostiene:

“Entre los informes del Ejecutivo al Legislativo destaca el presidencial. Ésta es una obligación que el titular del Ejecutivo debe rendir anualmente ante el Congreso de la Unión. Según el artículo 69 de la Constitución, el informe podría entregarse por escrito, pues la norma constitucional no exige su presentación oral; sin embargo, en México se trata de una importante costumbre efectuar dicha ceremonia. La oposición no tiene derecho de réplica y no hay debate entre el Presidente y los legisladores. [...] La obligación de rendir informes ante las Cámaras se extiende a los titulares de las dependencias centralizadas, así como a los de los organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria”.¹⁸⁵

Se puede ver que a diferencia de Susana Thalía Pedroza de la Llave, Jaime Cárdenas sí precisa quienes son los miembros del gobierno que deben dar cuentas ante el Congreso aparte del Primer Mandatario, y que el formato del Informe Presidencial, por lo que hace a la Constitución, no implica la obligatoriedad para que el Presidente de la República emita un discurso oral ante el pleno. Sin embargo otros autores hacen hincapié en la naturaleza de este discurso: “Es de hacerse notar que una tradición constante y sin interrupciones indica que no sólo es obligatorio rendir el informe por escrito y presentarse sino que es imperativo que le dé lectura personalmente”.¹⁸⁶

Abundando en lo concerniente a las interpelaciones, Elizur Arteaga Nava precisa que interpelar significa interrumpir a un orador en tribuna. Se trata de una institución que surge en los regímenes parlamentarios de gobierno y que por necesidades de transparencia y rendición de cuentas se ha venido implantando en los regímenes presidencialistas. Menciona que el artículo

¹⁸⁵ Jaime F. Cárdenas Gracia, *Transición política y reforma constitucional*, México, IIJ/UNAM, 2005, Segunda edición, p.26.

¹⁸⁶ Elizur Arteaga Nava, *Opus, Cit.*, pp. 358-359.

104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso estipula la interpelación en dos casos: 1) Para invocar una moción de orden o en su defecto, 2) Para explicar un punto alusivo a la exposición del orador. Para esto se debe contar con el permiso tanto del presidente de la Cámara como del orador interpelado.

Más adelante este constitucionalista aclara: “las interpelaciones únicamente se presentan en sesiones en las que exista deliberación o debate; no en los casos de sesiones solemnes, de apertura o clausura, en éstos las sesiones tienen una agenda determinada por la constitución o por la ley”.¹⁸⁷ En particular se refiere a la protesta de toma de posesión del Presidente de la República así como a la presentación del Informe Presidencial para ilustrar las sesiones solemnes y en las cuales el Congreso actúa como Cámara única.

Para Elizur Arteaga Nava, el Informe Presidencial “es una exposición que en forma escrita debe formular el Presidente de la República y presentar anualmente al Congreso de la Unión, en la que se manifieste el estado general que guarda la administración pública federal”.¹⁸⁸ Enumera la normatividad que rige al Informe presidencial– y por tanto lo relacionado al formato– partiendo del artículo 69 constitucional que establece la asistencia del Presidente de la República al inicio de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, para presentar un Informe por escrito que manifieste el estado general que guarde la Administración Pública a su cargo. Luego consigna el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, que reitera que el Presidente de la República deberá acudir a la ceremonia de apertura de sesiones ordinarias y rendir un Informe. La muestra que enfatiza el acto protocolario del evento, se aprecia cuando de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 188, se prescribe que el titular del Ejecutivo se sentará a la izquierda del Presidente del Congreso.

Toda la exposición anterior que hemos hecho sobre el formato del Informe Presidencial, nos permite plantear algunos resultados que a modo de directrices nos guiarán para entender mejor las condiciones y alcances de la reforma y adición del artículo 69 constitucional en el 2008.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.362.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p.358.

De tal suerte tenemos que la rendición del Informe Presidencial es tanto un acto formal como un acto material; su naturaleza obedece en gran medida al mutuo condicionamiento que existe entre éstos. El primero está delineado por la normatividad constitucional y la reglamentación correspondiente y el segundo por las costumbres y usos del sistema político, que responde en gran medida a la caracterización que el desarrollo del presidencialismo ha tenido en México. Muestra de esto es que aunque la Constitución de 1917 no exprese ninguna disposición para la oralidad del Informe, ésta sea una manifestación constante en la época posrevolucionaria.

Es importante también distinguir que para efectos de esta investigación, asociamos Informe Presidencial con la comparecencia del Jefe del Ejecutivo ante el Congreso para dar lectura de viva voz de dicho Informe. Por su parte el Informe de Gobierno se refiere al documento detallado y pormenorizado que funciona como complemento del Informe Presidencial, y que es motivo de las comparecencias de los altos funcionarios del Ejecutivo Federal con motivo de la glosa por parte de las Comisiones de las Cámaras del Congreso.

Asimismo, conviene aclarar que en adelante al referirnos al Informe Presidencial –sí no se indica otra cosa– se estará hablando tanto de su característica de formato como de situación concreta política, con todas las vicisitudes que esto conlleva, en la que comparece el Presidente de la República ante El Congreso de la Unión, o en su defecto con la práctica de la Pregunta Parlamentaria contemplada a partir del segundo año legislativo de la LX Legislatura en el 2008.

Adicionalmente cabe advertir que en los umbrales del s. XXI, el formato del Informe Presidencial se ha visto cuestionado en un intento por conformar mejores controles parlamentarios que redunden en una más amplia transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo. La situación actual, como veremos, evidencia esta afirmación.

Finalmente se debe enfatizar el triple papel¹⁸⁹ que juega el Jefe del Ejecutivo en relación con los propósitos del Informe Presidencial, en tanto un acto jurídico-político que incumbe directamente

¹⁸⁹ Este enfoque se debe a Gabino Fraga, que lo menciona al abordar la Administración Pública Centralizada en México, *Cfr. Derecho administrativo*, México, Porrúa 1990. Capítulo II pp.174-175 según hace referencia Edgar Ortega González, quien agrega: *No debemos olvidar que la Constitución vigente le permite al presidente concentrar en su investidura las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública federal.* Edgar

a dos poderes de gobierno en el Estado mexicano (Legislativo y Ejecutivo) y en donde uno de ellos, de corte unitario, concentra muchas facultades:

- ❖ Como Jefe de Estado al dar un mensaje a la Nación.
- ❖ En su papel de Jefe de Gobierno o Jefe del Ejecutivo como protagonista de un acto republicano que refrenda la colaboración y el respeto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- ❖ Y como titular supremo de la Administración Pública Federal en tanto contribuye al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en un primer momento a través del Informe Presidencial y luego, sobre todo, por mediación del Informe de Gobierno.

2. Situación del Informe Presidencial durante los siglos XIX y XX

Dos dimensiones son pertinentes destacar en relación con el Informe Presidencial desde que México surge como Nación independiente, y hasta el fin de la hegemonía priista en la detentación de la Presidencia: El devenir histórico entrelazado con el marco constitucional y el papel trascendente que juega el mensaje político del Presidente de la Nación para darle viabilidad al Estado.

2.1 Evolución histórico-constitucional

Cada momento clave en la historia de México, ha ido acompañado por una renovación del régimen político plasmado en sendas Constituciones. A su vez cada Constitución como reflejo del sistema político cambiante, ha establecido un Informe Presidencial característico de la época. Con distintas variaciones, la comparecencia del Ejecutivo Federal ha sido un indicativo de la coyuntura histórica, al mostrar como la correlación de las fuerzas políticas se manifiesta a través de las demandas de los actores políticos. Los Poderes de la Unión así involucrados le han dado un mosaico de matices políticos y sociales al Informe Presidencial, que viene a enriquecer el discurso oficial de la historia de la Nación.

Ortega González, *La revisión del formato del Informe Presidencial en México*, [en línea], p.6, México, IIJ/ UNAM, Biblioteca Virtual, El Estado constitucional contemporáneo, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2319> , [consulta: 25 de julio del 2012].

2.1.1 Fundación de la República

La perspectiva histórica integral que ofrece el Informe Presidencial es innegable, pues:

“Desde el inicio de México en la vida independiente, el informe presidencial se convirtió en parte sustancial de su historia; en él se abordaron las más variadas temáticas, como las dificultades de la joven nación, la defensa contra las invasiones extranjeras, los conflictos ideológicos, la consolidación de la República y del régimen de la Revolución mexicana. El informe presidencial pasó a ser un valioso testimonio de la historia nacional”.¹⁹⁰

Como ya se mencionó, después de la abdicación de Agustín de Iturbide en mayo de 1823 la Nación mexicana fue testigo del fin del imperio en ciernes. En vísperas de la fundación de la República y en medio de “un efervescente clima político el Congreso inició sus actividades con sesenta y dos diputados y se instaló de manera oficial el día 5 de noviembre del mismo año, dando como resultado la Constitución de 1824”.¹⁹¹

Con Guadalupe Victoria se inaugura el régimen presidencial como forma de gobierno del Estado mexicano. La Constitución de 1824 lo consagra, y en esa medida retoma muchos elementos de la

¹⁹⁰ Edgar D. Rojas García, *Los informes presidenciales en México*, [en línea], expedientes digitales, México, INEHRM, Dirección URL: http://www.bicentenario.gob.mx/acces/index.php?option=com_content&view=article&id=208:otros--los-informes-presidenciales-en-mexico-por-edgar-d-rojano-garcia&catid=24:otros&Itemid=29, [consulta: 30 de julio del 2012].

¹⁹¹ INEHRM, *Nuestra Constitución: de la elección e instalación del Congreso artículos 60-70*, tomo 18, México, 1990, s/e, p.25.

Por lo que hace al Informe Presidencial esta Constitución había tenido dos antecedentes inmediatos: la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Española. En el primer caso el artículo 121 estipulaba que el Rey de España estaba obligado a comparecer en la apertura y clausura de las Cortes de Cádiz. En su artículo 123 se contemplaba que el monarca pronunciara un discurso para proponer medidas de gobierno y que el presidente de las Cortes contestaría en términos generales. Incluso se prevé la lectura del discurso por parte del presidente en ausencia del rey. Los citados artículos dicen: *Artículo 121. El rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes; y si tuviere impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes. Artículo 123. El rey hará un discurso en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el rey, remitirá su discurso al presidente, para que por éste se lea en las Cortes.*

En el segundo caso la Constitución de Apatzingán disponía en el capítulo *XII De la autoridad del Supremo Gobierno* Artículo 174, que el responsable de la conducción de la Nación debería presentar dos Informes ante el Congreso: uno cada seis meses acerca de los ingresos, inversiones y reservas y el otro anual documentado. He aquí el artículo: *Artículo 174. Asimismo, presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen. Vid Eliseo Muro Ruiz, El nuevo formato del Informe Presidencial, un instrumento de control parlamentario en México*, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga, *Opus. Cit.*, pp.352-353.

constitución norteamericana de 1787 que había sido la primera en establecer el sistema presidencialista.¹⁹²

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estipuló en los artículos 67 y 68 que cada primero de enero el Presidente de la Federación asistiría con motivo de la apertura de sesiones del Congreso General. Acto seguido pronunciaría un discurso acorde con la importancia del momento y dicho discurso sería respondido en términos generales por el Presidente del Congreso en una clara influencia de la Constitución de Cádiz. Con esto se instaura el Informe Presidencial que se debe rendir verbalmente, de acuerdo con el protocolo del ceremonial republicano.¹⁹³ Los artículos de referencia son los siguientes:

Artículo 67. “El Congreso general se reunirá todos los años el día primero de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación”.

*Artículo 68. “A esta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a éste acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales”.*¹⁹⁴

Al cumplir con este ordenamiento constitucional, Guadalupe Victoria presentó el primer Informe Presidencial de la historia de la República Mexicana el 1º de enero de 1825 y con esto empezó también la tradición de informar verbalmente al Congreso.

2.1.2 Emancipación liberal

El interregno que va de 1830 hasta 1855 en la historia nacional, con toda su inestabilidad política y la implantación de las 7 Leyes en 1836 y la posterior promulgación de las Bases Orgánicas en

¹⁹² Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.15

¹⁹³ Las subsecuentes legislaciones de corte centralista como Las Bases y Leyes Constitucionales de 1835-1836 (las 7 Leyes) y Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (Bases Orgánicas) de 1843 omitieron normas al respecto, aunque sí legislaron en el sentido de un Informe de Gobierno tocante a los ministros, tal y como se consigna en los artículos 31 y 95 de estos ordenamientos respectivamente. *Cfr.* Eliseo Muro Ruíz, *Opus. Cit.*, pp.354-355. Será hasta la Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, al restituirse la vigencia de la Constitución de 1824, que se vuelve a considerar el Informe Presidencial. *Vid* Rosa María Gutiérrez Rosas, *Opus. Cit.*, p.86.

¹⁹⁴ s/a, Proyecto Ensayo Hispánico, *México Constitución de 1824*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/1824.htm> , [consulta: 29 de julio del 2012].

1843, fue el escenario en el que se disolvió el mandato constitucional de 1824 para que el Presidente de la República pronunciara un discurso anual frente al Congreso.

La precariedad de los mandatos presidenciales en el periodo citado y el poco respeto por la Investidura Presidencial, debido a las pugnas entre liberales y conservadores, provocó que sólo en circunstancias políticas singulares el Primer Mandatario dirigiera un mensaje ante el Congreso.

De hecho el ceremonial del Informe Presidencial sirvió más que nada como vitrina para dirimir los conflictos políticos entre facciones. Al carecerse de una legislación y reglamentación al respecto, se dejaba a la discrecionalidad presidencial la ocurrencia de tal evento. “Por ejemplo, el presidente sustituto Canalizo presentó cuatro informes en seis meses. Durante la dictadura de Santa Anna, la costumbre de informar perdió vigencia”.¹⁹⁵

Con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 se retoma el Informe Presidencial. En su artículo 63 se contempla que el Presidente de la República acuda al Congreso de la Unión a la apertura de sesiones y pronuncie un discurso, que manifieste el estado que guarda el país para que luego sea respondido en términos generales. A la letra:

Artículo 63. “A la apertura de sesiones del congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales”.

A su vez, los tiempos de las sesiones del Congreso se especifican en el artículo 62:

*Artículo 62. “El congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo”.*¹⁹⁶

¹⁹⁵ Doralicia Carmona, *Venustiano Carranza establece la fecha de los informes presidenciales*, [en línea], México, Memoria Política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., Dirección URL: <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/01091917.html> , [consulta: 31 de julio del 2012].

¹⁹⁶ IJJ/UNAM, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> , [consulta: 31 de julio del 2012]. Podemos ver que las sesiones ordinarias del Congreso eran dos, justo como ocurre hoy.

Se advierte que la transición del Informe Presidencial de la Constitución de 1824 a la de 1857 es tersa, sin muchas variaciones. Sin embargo, diferencias aparte como las distintas fechas de apertura del Congreso y que se pasa de un sistema bicameral a otro unicameral, cabe advertir un distinto espíritu de la norma constitucional.

En efecto, mientras el artículo 68 de la Constitución de la fundación de la República dice... “quien pronunciará un discurso análogo a éste acto tan importante”... (el de la comparecencia del Presidente), el artículo 63 de la Constitución liberal apunta... “y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país”.

Así, mientras que el espíritu del artículo 68 permite cierto grado de flexibilidad al Jefe del Ejecutivo para que pronuncie un discurso con pretensiones de una trascendencia que lleve la impronta presidencial – en un momento en que era necesario un Presidente fuerte que con su liderazgo condujera por el desarrollo a la incipiente Nación– el artículo 63 revela un sistema de contrapesos entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El Presidente de la República se ve forzado a informar con su discurso sólo aquello que tenga que ver con lo que pasa con la gestión pública; una descripción objetiva del ejercicio del Ejecutivo en donde lo administrativo prepondere sobre lo político, sin más pretensiones que dar cuenta de cómo impacta la Administración Pública al grueso de la población. Con ser esto muy encomiable, se advierte poca necesidad de un discurso político que aliente a la Nación.

Por eso no es ninguna casualidad que en el gobierno de Benito Juárez, el Ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, propusiera en 1867 que el discurso sólo fuera por escrito y no verbal; Esta propuesta no prosperó, pero en cambio Porfirio Díaz ¹⁹⁷ acentuó el rasgo de Informe técnico-administrativo.

“En 1857 se aludía a un discurso, se trataba de una reminiscencia semántica del sistema parlamentario inglés, en éste se habla de un discurso de la corona. Durante el s. XIX estas intervenciones fueron breves, medidas y elegantes; fue Porfirio Díaz quien inició la práctica

¹⁹⁷ Vale la pena mencionar, por otro lado, que Porfirio Díaz inició la costumbre de acudir vestido de gala al Informe.

de convertir el discurso en informe y dividirlo en secciones, tantas como eran los ramos de la administración”.¹⁹⁸

De cualquier manera ningún Presidente del Congreso, al amparo de esta Constitución, criticó con su respuesta el discurso del Ejecutivo. Tanto la Presidencia de Juárez como la de Díaz, se distinguieron por ejercer el gobierno con energía y decisión.

“Juárez fija la forma de gobierno para encauzar la administración; Díaz inaugura la política integral para rehacer la autoridad y la organización coercitiva, establecer la paz e imponer el orden. [...] Entonces, los presidentes fuertes como Juárez y Díaz, se ampararon en la legitimidad constitucional y en su prestigio personal, no sólo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado”.¹⁹⁹

El final de la dictadura porfirista en los albores del siglo XX, le imprimiría un nuevo cauce al Informe Presidencial más cercano a la vida pública institucional.

2.1.3 Triunfo del proyecto carrancista

Con el estallido de la Revolución Mexicana y la ascensión a la Presidencia de Francisco I. Madero se siguieron conservando las formas para el Informe Presidencial previstas en el artículo 63 de la Constitución de 1857. En consecuencia Madero presentó puntualmente dos Informes; el del 1 de abril y el del 16 de septiembre de 1912. En ellos destacó sobre todo la problemática nacional; y en particular lo que ocurría en Morelos y en Chihuahua con las resistencias de Emiliano Zapata y Pascual Orozco respectivamente.²⁰⁰

La usurpación huertista en perjuicio del Presidente Madero, y la consecuente reacción carrancista fue sólo el preámbulo del enfrentamiento entre revolucionarios después de la Convención de Aguascalientes, e hizo que surgieran dos presidencias paralelas. Esta anormalidad del escenario nacional, trastocó la presentación del Informe Presidencial.

¹⁹⁸ Elizur Arteaga Nava, *Opus. Cit.*, p.359.

¹⁹⁹ Eliseo Muro Ruíz, *Opus. Cit.*, p.357.

²⁰⁰ INEHRM, *Opus. Cit.*, tomo 18 p.32.

La convocatoria e instalación del Congreso Constituyente en diciembre de 1916, dio pie para que Venustiano Carranza presentara un Informe sobre el estado de la Administración Pública y cómo había usado las facultades extraordinarias que le fueron concedidas desde 1914.²⁰¹

El 5 de febrero de 1917, se promulgó la nueva Constitución y en marzo se convocó a elecciones para elegir Presidente de la República, gobernadores y Congreso; en éste, los diputados del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) fueron mayoría para integrar la XXVII Legislatura.²⁰² Venustiano Carranza se convirtió entonces en Presidente Constitucional. En el artículo 69 de la nueva Carta Magna, se estableció que el Presidente de la República rendiría un Informe cada 1° de septiembre ante el Congreso de la Unión y eventualmente con motivo de la convocatoria de sesiones extraordinarias.

*Art. 69. “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria”.*²⁰³

La disección de este artículo, nos lleva a las siguientes precisiones:

Primero. A diferencia de hoy, como veremos en el capítulo III de este trabajo, en el artículo 69 de la redacción original, se estipulaba la asistencia del primer mandatario tanto a la apertura de sesiones ordinarias como de las extraordinarias, en virtud de que el artículo 67 constitucional decía:

*Art. 67. “El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella”.*²⁰⁴

²⁰¹ *Ibid.*, p.34.

²⁰² *Ibid.*, p.35.

²⁰³ IJJ/UNAM, versión original de 1917, [en línea], México, 5 de febrero de 2001, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, [consulta: 11 de agosto del 2012].

²⁰⁴ *Ibid.*, [consulta: 12 de agosto del 2012].

Segundo. Por vez primera se usa la palabra Informe para hacer referencia al evento protagonizado por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. El sentido de un discurso se diluye y da paso a un documento que en su esencia, busca dar noticia acerca de los principales ramos de la Administración Pública: hacienda pública, gobernación, educación, comunicaciones, obras públicas, relaciones internacionales, límites territoriales, entre otros. En función de eso, y dada la ingente cantidad de información, en las décadas subsecuentes el Informe duraría varias horas.²⁰⁵

Tercero. Ya no aparece la respuesta al Informe como mandato constitucional, aunque eso no impidió que al finalizar los Informes de Carranza fueran respondidos por el Presidente del Congreso, según se detalla en el siguiente cuadro que muestra tanto los rendidos en la apertura de sesiones ordinarias como de las sesiones extraordinarias, y que sumaran seis Informes en tres años, es decir, uno cada medio año en promedio.

Diputados que respondieron los Informes rendidos por Venustiano Carranza

Fecha del Informe	Presidente del Congreso
1 de diciembre de 1916	Diputado Luis Manuel Rojas
15 de abril de 1917	Diputado Eduardo Hay
1 de septiembre de 1917	Diputado Jesús Urueta
1 de septiembre de 1918	Diputado Federico Montes
1 de abril de 1919	Diputado Gildardo Gómez
1 de septiembre de 1919	Diputado Arturo Méndez

Fuente: Elaboración propia usando información del libro *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*

Lo anterior, según Emilio Rabasa, se explicaba porque era tal la fuerza de los hábitos del protocolo del Informe Presidencial; del agrado de los que intervenían en el ceremonial, que se siguió haciendo lo que habían consignado tanto la Constitución de 1824 como la de 1857. De ahí que la respuesta al Informe, se formalice más adelante en su Reglamento Interno (artículo 189) y en la Ley Orgánica del Congreso (artículo 7 numeral 3).²⁰⁶ Asimismo, como complemento al artículo 69 constitucional tenemos los artículos 65 y 66 constitucionales sobre el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. A la letra dice:

²⁰⁵ Vid *Infra* pp.98-99 en relación con el pie de página que habla del número de palabras de algunos Informes Presidenciales.

²⁰⁶ Elizur Arteaga Nava, *Opus. Cit.*, p.360.

Art. 65. “El Congreso se reunirá el día 1o.de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes [...]”.

En el siguiente artículo se define la fecha de la clausura de sesiones:

*Art. 66. “El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República”.*²⁰⁷

Podemos ver que se trataba de un solo periodo de sesiones ordinarias, y que éstas no se podrían extender más allá del último día del mes de diciembre del mismo año en que iniciaron. Además, el tiempo efectivo de cada periodo de sesiones ordinarias sin contar las sesiones extraordinarias era de 4 meses.

2.1.4 Gestación del PRI

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se formalizó el nuevo pacto social del Estado mexicano. En el ámbito internacional fue determinante el visto bueno de los EUA para legitimar el nuevo régimen. “El gobierno de Carranza fue reconocido por el norteamericano en octubre de 1915, y dedicó el resto de ese año y todo 1916 a consolidar su triunfo y a afinar su proyecto nacional”.²⁰⁸

Sin embargo, la factibilidad de este nuevo Estado mexicano se vislumbró hasta 1920. La confrontación entre el poder carrancista y las aspiraciones obregonistas por la Presidencia –al querer imponer Venustiano Carranza como candidato al Ingeniero Ignacio Bonillas– resultaron en el Plan de Agua Prieta primero y en el asesinato de Carranza después. “De la Huerta se convirtió en presidente provisional hasta las elecciones de noviembre de 1920, que fueron ganadas abrumadoramente por Obregón. Por fin, la Revolución tenía un verdadero caudillo”.²⁰⁹

²⁰⁷ IJ/UNAM, CPEUM versión original de 1917, *Opus. Cit.*, [consulta: 12 de agosto del 2012].

²⁰⁸ Fernando Escalante Gonzalbo *et al*, *Opus. Cit.*, p. 248.

²⁰⁹ Alan Riding, *Opus. Cit.*, p.64.

Si a esto le sumamos que en la Carta Magna recién promulgada se dibujaba una Presidencia fuerte con amplia intervención del Estado en los ámbitos político, social y económico, “un ejecutivo extraordinariamente poderoso”,²¹⁰ resulta que a lo largo de la década de 1920 y hasta 1935, se va a dar un proceso singular que combinaría caudillismos sucesivos: el obregonista abruptamente segado en 1928 y el callista, camuflado en la institucionalidad del PNR y vivido en la práctica a través del maximato. La posterior expulsión de Calles del país, efectuada por Cárdenas y el tránsito al presidencialismo reflejó asimismo, que el PNR pasó de ser un partido de comités a otro de sectores.²¹¹

En este proceso de formación del PRI, a través del surgimiento del PNR,²¹² cabe advertir la primera reforma al artículo 69 constitucional publicada en el DOF el 24 de noviembre de 1923 durante la presidencia de Álvaro Obregón:

Artículo 69. “A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública

²¹⁰ Daniel Cosío Villegas, *Opus. Cit.*, p. 23. Vid también Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, p.9 y Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p. 9.

²¹¹ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp.80-83.

²¹² Si bien podemos apreciar como la causa final para la creación del PNR una serie de circunstancias ligadas con la muerte del Presidente electo Obregón y con la difícil situación política surgida entre obregonistas y Calles, debemos notar que las causas eficientes se relacionan con un conjunto de antecedentes perfectamente ubicados en el tiempo, que ya desde el s.XIX dan cuenta de intentos por conformar un partido con alcances nacionales que combata la fragmentación periférica debido a la diversidad de intereses regionales, políticos y partidistas. Así, en 1893, en pleno porfiriato, se buscó consolidar La Unión Liberal Nacional sin éxito; la reedición de este intento ocurre en 1903 con el mismo resultado. En enero de 1915 se crea La Confederación Revolucionaria que contó con el auspicio de Obregón y cuyo resultado más palpable fue la redacción de una Ley Agraria que más tarde expidió Carranza. El 25 de octubre de 1916 cierto entendimiento tácito entre Pablo González y Álvaro Obregón aprovechó a la Confederación Revolucionaria para promover un partido político que buscará “*unificar el criterio del elemento revolucionario*” según palabras del propio general Pablo González. Derivado de ello el 25 de octubre de 1916 se formalizó la creación del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) que no sólo lanzó a Carranza como su candidato a la Presidencia de la República, sino que también participó decisivamente en el Congreso Constituyente de ese año. Sin embargo, a raíz de una iniciativa de ley formulada en 1921 por un grupo de diputados de este partido en el sentido de avanzar hacia un régimen parlamentario el PLC cayó de la gracia de Obregón y entonces éste alentó la creación de La Confederación Nacional Revolucionaria integrada por los partidos: Partido Nacional Cooperativista (PNC) comandado por Jorge Prieto Laurens; Partido Nacional Agrarista (PNA) de Antonio Díaz Soto y Gama y Aurelio Manrique; Partido Liberal (PL) cuyo jefe era el líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Luis N. Morones y el Partido Socialista del Sureste (PSS). Esta jugada de Obregón restó presencia política al PLC en el Congreso. En seguida destacó el PNC, pero al apoyar la candidatura presidencial de Adolfo de la Huerta contra la de Plutarco Elías Calles en 1924 acabó por verse desplazado del escenario político. Después de la experiencia de la asonada de la huertista, Calles actuando como aval presidencial convocó en 1926 a formar una Alianza de Partidos Socialistas de la República que tuviera como esencia de su programa combatir los principales problemas nacionales. La falta de continuidad frustró este proyecto y “*así fracasó de nuevo el propósito de constituir un partido estable y de carácter nacional*”. Vid Daniel Cosío Villegas, *Opus.Cit.*, pp.35-47, en particular pp. 40 y 47 por las citas. También Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp.53-83.

*del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.*²¹³

Es decir, el Presidente de la República sólo estaría obligado a presentarse ante el Congreso de la Unión en la apertura del periodo ordinario de sesiones. Por el contrario, ya no es necesaria su presencia en la apertura de las sesiones extraordinarias. Con esto se regresó a la fórmula de las anteriores constituciones federales de 1824 y 1857, cuando era la Comisión Permanente la que tenía la facultad para convocar a sesiones extraordinarias.²¹⁴

La situación del Informe Presidencial en estos años posrevolucionarios inmediatos nos muestra que, no obstante lo que disponía el formato que no daba lugar a interpelaciones, preguntas o increpaciones, se dieron actos que mostraban como el sistema presidencial distaba de ser la de una presidencia imperial que sí llegó a serlo a partir del surgimiento del PRI. Así, por ejemplo:

“En otras épocas, cuando el Congreso y los legisladores eran diferentes, la contestación llegó a tener trascendencia política: el 1º de septiembre de 1923 contestó el informe Jorge Prieto Laurens, quien manifestó que el país no aceptaría un candidato impuesto; todos entendieron que se refería a Calles, a quien Obregón deseaba dejar el poder. Prieto Laurens era el jefe del partido cooperativista y partidario de la candidatura de Adolfo de la Huerta”.²¹⁵

O bien la muestra del 4º Informe Presidencial de Plutarco Elías Calles:

“El 1º de septiembre de 1928, al rendir su cuarto y último Informe de Gobierno el Presidente Calles se refirió al asesinato de Álvaro Obregón, afirmando que se sentía abrumado por la muerte del Presidente electo de México, cuando Aurelio Manrique, diputado obregonista por San Luis

²¹³ Claudia Gamboa Montejano, “Formato del Informe Presidencial”, Cámara de Diputados LIX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2006, p.16, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf>, [consulta: 12 de agosto del 2012].

²¹⁴ Los constituyentes de 1917 habían consagrado dicha facultad en exclusiva para el Presidente de la República. Esta medida para fortalecer aún más al Poder Ejecutivo tuvo que ceder ante el argumento de que ningún poder debía involucrarse de continuo en el funcionamiento de los otros poderes. También por eso se reformó el artículo 67 que en consonancia con el 69 establecía la facultad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias.

²¹⁵ Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p. 114. Cabe mencionar que se trató del penúltimo y tercer Informe Presidencial de Álvaro Obregón.

Potosí, se puso de pie calificándole de farsante, mentiroso y gritando vivas a Obregón”.²¹⁶

En este mismo Informe, el Presidente Calles mencionó su intención de retirarse al concluir su periodo. “Pomposamente anunció que la era de los caudillos había terminado, que había llegado la hora ‘de pasar de un país de un hombre a una nación de instituciones y leyes’. [...] Pero no tenía intención alguna de ceder el poder”.²¹⁷ Ya desde ese momento se le reconoció como el jefe máximo de la Revolución Mexicana.²¹⁸

Por eso, no es ninguna coincidencia que encabezara el comité organizador que el 1º de diciembre de 1928 – el día que tomó protesta como Presidente provisional Emilio Portes Gil– inició los trabajos para la creación de un partido político “que aglutinara, organizara y disciplinara a todos los exrevolucionarios reglamentando los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular”.²¹⁹ Las rebeliones preelectorales de 1924 y 1928 que pusieron en jaque al orden establecido, con las revueltas y asonadas de Adolfo de la Huerta, Arnulfo R. Gómez y Francisco R. Serrano estaban muy frescas en el ánimo gubernamental. De esta forma se resolverían pacíficamente las controversias dentro de la élite gobernante. Principalmente las relacionadas con la transmisión del poder en los tres órdenes de gobierno. “Así fue como nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR). En un principio el PNR fue una confederación de los principales líderes revolucionarios bajo la guía informal de Calles. Poco después absorbió enteramente a los partidos locales”.²²⁰

El PNR surge a principios de 1929 como una especie de gran alianza, en donde sus miembros –la Familia Revolucionaria– participarían de una distribución pacífica de cuotas de poder. “No fue un partido de clase ni un partido ideológico y mucho menos un partido totalitario. A fin de cuentas resultó un partido de comités”.²²¹

²¹⁶ Dora Alicia Carmona, *Opus. Cit.*, [consulta: 9 de agosto de 2012]. Es interesante que los dos interpeladores, Prieto Laurens y Manrique eran fundadores de partidos políticos que había promovido Obregón.

²¹⁷ Alan Riding, *Opus. Cit.*, p.67.

²¹⁸ Aarón Saenz, distinguido obregonista y miembro del comité organizador para la fundación del PNR, había dicho que sólo Calles para “*marcarnos el derrotero que habremos de seguir*”. Vid Luis Medina, *Opus. Cit.*, p.71.

²¹⁹ Fernando Escalante Gonzalbo *et al*, *Opus. Cit.*, p. 261.

²²⁰ Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, p.14.

²²¹ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.73.

El PNR rebasó las expectativas de sobrevivencia. Renovándose y cambiando incluso de nombre se adecuó al momento histórico. Junto con la institución presidencial se convirtió en uno de los pilares del sistema político mexicano en lo que restó del siglo XX. Asimismo, fue el corolario de una larga experiencia frustrada, que entre 1920 y 1929 vio como “hubo una serie ininterrumpida de intentos fallidos para formar un partido político”²²² de grandes proporciones.

El gran poder de cooptación del PNR que le permitió atraer a su seno facciones liberales, socialistas e incluso intelectuales, distribuidas por todo el territorio nacional e incrustadas en las bases de más de cuatrocientos partidos y organizaciones nacionales,²²³ se complementó orgánicamente con la burocracia de los tres poderes del gobierno federal y estatal, para que se constituyera un partido oficial o de Estado. Nada quedó suelto, tanto el nombre como sus colores se convirtieron en emblemas que consciente o inconscientemente, remitían a las nociones de Estado y Nación.²²⁴

El primer candidato presidencial del PNR fue Pascual Ortiz Rubio, contendió contra el candidato opositor José Vasconcelos, que había sido Secretario de Educación Pública con Álvaro Obregón entre 1921-1924. Ortiz Rubio se convirtió en Presidente Constitucional para el periodo 1930-1934.²²⁵ No terminó su mandato al renunciar en 1932 y entonces el Congreso designó Presidente

²²² Daniel Cosío Villegas, *Opus. Cit.*, p. 48.

²²³ Alan Riding, *Opus. Cit.*, p.68.

²²⁴ En efecto, Nacional porque aspiraba a convertirse en una organización supraregional que articulara, armonizara y asimilara a las organizaciones municipales y estatales para crear una sinergia de gobierno con visión de Estado. Revolucionario en tanto pretendía erigirse en garante de los cambios necesarios que demandaba el país, más allá de esquemas rígidos y monotemáticos que habían caracterizado a los programas de acción de partidos como el laborista, cooperativista y agrario, entre otros. Respecto al colorido tricolor es obvia la asociación con la Bandera Nacional como un símbolo patrio. *Cfr.* Daniel Cosío Villegas, *Opus. Cit.*, pp. 48-49 y Alan Riding, *Opus. Cit.*, p.68.

²²⁵ Aquí es importante recordar que en la historia de México como país independiente la duración constitucional del ejercicio de la Presidencia había fluctuado entre cuatro y seis años.- Las Bases Orgánicas especificaban cinco años- Tanto la Constitución de 1824 como la de 1857 contemplaron periodos de cuatro años. La reforma constitucional de 1903 con Porfirio Díaz extendió el periodo presidencial a seis años, además de restablecer la vicepresidencia que la Acta constitutiva y de Reformas había eliminado. Con la Revolución Mexicana Carranza expidió un decreto en 1916 que suprimió la vicepresidencia y retomó la duración de cuatro años para el ejercicio presidencial. Un año después estas disposiciones se incorporaron a la Constitución de 1917. Sin embargo la reforma Constitucional del 24 de enero de 1928 amplió nuevamente el mandato del Poder Ejecutivo a seis años; y por lo tanto sería Obregón quien volvería a gobernar un sexenio. Tras su muerte inesperada la Presidencia sexenal (el maximato) se repartió así: del 1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930 Presidencia provisional con Emilio Portes Gil; del 5 de febrero de 1930 al 3 de septiembre de 1932 Presidencia constitucional con Pascual Ortiz Rubio (quien renunció por diferencias con Plutarco Elías Calles) y del 3 de septiembre de 1932 al 1 de diciembre de 1934 Presidencia substituta con Abelardo L. Rodríguez. A partir de Lázaro Cárdenas todos los titulares del Poder Ejecutivo han desempeñado completamente

sustituto a Abelardo L. Rodríguez. Éste expidió en el DOF el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 20 de marzo de 1934. En esta normativa se especifican en sus artículos 188 y 189²²⁶ disposiciones relativas al Informe Presidencial:

Artículo 188. *“Cuando el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso.*

Artículo 189. *“Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales”.*²²⁷

Estos esfuerzos del Poder Legislativo por reglamentar las disposiciones constitucionales, aunadas a las nuevas condiciones mundiales a favor de las políticas económicas keynesianas –y por lo

sus sexenios según lo establece el artículo 83 constitucional. Cfr. Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano esta es tu constitución*, México, Porrúa, 1995, Décima edición, p. 232 y Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.76.

²²⁶ Cabe recordar que antes de que el Congreso tuviera la facultad de expedir su propia Ley Orgánica el instrumento legal secundario que contenía las disposiciones, entre otras, para la presentación del Informe Presidencial era precisamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los antecedentes de estos artículos se remontan a los artículos 11 y 12 del Reglamento respectivo expedido el 20 de diciembre de 1897 en el ámbito de la Constitución de 1857. A la letra dicen: Artículo 11. *“Se nombrará en el mismo día dos comisiones de cinco individuos de las respectivas cámaras, más un secretario, que tendrá por objeto participar aquella declaración a la otra Cámara y al Presidente de la República. Además cada Cámara nombrará una comisión que, unida a la de la otra Cámara, recibirá al Presidente en el acto de la apertura de sesiones del Congreso”.* Artículo 12. *“El día 16 de Septiembre y el día 1º de abril se reunirán las dos Cámaras en el salón de sesiones de la de diputados, para el solo efecto a la apertura del Congreso. Antes de que se presente el Presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados, que en este caso lo es también del Congreso, hará en voz alta la siguiente declaración: ‘El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha del mes y año) el primer (o segundo) año de sus sesiones’ ”.*

Previo a la promulgación de la Constitución de 1917 el Congreso Constituyente en 1916 modificó el citado reglamento y de esa forma tenemos los artículos 15 y 16 de esencia similar: Artículo 15. *“También se nombrará el mismo día en cada Cámara una Comisión de cinco miembros más un Secretario para que, unida a la de la otra Cámara, reciba al presidente de la República en el acto de la apertura de sesiones del Congreso.* Artículo 16.- *El día 10 de septiembre a las cinco de la tarde se reunirán las dos Cámaras en el Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, para el solo efecto de la apertura del Congreso. Inmediatamente después de que se presente el Primer Magistrado de la Nación, el Presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, harán en voz alto la siguiente declaración: ‘El Congreso (aquí el número que le corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy el periodo ordinario del primer o segundo año de sus sesiones’ ”.* En 1929 se reglamenta el artículo 69 constitucional de acuerdo con los artículos 181 y 182: Artículo 181. *“Cuando el presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del presidente del congreso”.* Artículo 182.- *“Al discurso que el presidente de la República pronuncie en ese acto, el presidente del Congreso contestará en términos generales, sin hacer apreciaciones en nombre de las Cámaras, ni ofrecer programa para el porvenir”.* Cfr. Claudia Gamboa Montejano y Arturo Ayala Cordero “Formato del Informe Presidencial”, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2007, pp.16-17, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf>, [consulta: 20 de agosto del 2013].

²²⁷ Cámara de Diputados, LX Legislatura, *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 2008, p. 435.

tanto acorde al protagonismo del Estado para revitalizar la maltrecha economía debido a la crisis mundial de 1929– coincidieron con la candidatura de Lázaro Cárdenas por el PNR a la Presidencia de la República.

Convertido en Presidente Constitucional para el periodo 1934-1940 Cárdenas consolidó su poder real, *de facto*, gradualmente en el transcurso de los dos primeros años de su sexenio, tolerando los desplantes de Calles y sus intentos por darle continuidad al maximato. Después de este tiempo supo que “era su turno, bastaba ya de hacerle al pelele, había llegado la hora de actuar, con prudencia pero con firmeza”.²²⁸ Así, el 10 de abril de 1936 Cárdenas decidió terminar de raíz con tal situación al expedir un decreto que disponía la inmediata salida de territorio nacional de Plutarco Elías Calles y Luis N. Morones entre otros.²²⁹

Con esta muestra de poder, el Jefe de la Nación demostró que las nuevas correlaciones de fuerzas le favorecían al contar con una amplia base social y política entre los campesinos y los obreros,²³⁰ y que esto a su vez possibilitaba el papel interventor del Estado en aquellas situaciones que socavaran su fortaleza.

Esta institucionalización de la vida pública dio cabida asimismo, a que la iniciativa privada se organizara a partir del impulso gubernamental a la mediana y gran empresa. La Ley de Cámaras de Comercio e Industrias expedida en 1936 expedida para tal objeto, dejó a la Confederación de

²²⁸ Manuel Espino, *El Poder del Águila*, México, Porrúa, 2012, Primera edición, p.268.

²²⁹ Cfr. Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, p.19. Fernando Escalante Gonzalbo, *Opus. Cit.*, p.266. Luis Medina Peña, *Opus Cit.*, pp. 82-83 y Manuel Espino, *Opus. Cit.*, pp.269-270. Al respecto este autor, expresidente del PAN, nos dice: “Aprovechando unas declaraciones que Plutarco había hecho en su contra, el día 9 de abril, para las 6 de la tarde habían sido cesados los líderes del PNR en todas las provincias. A las 7 de la noche la prensa dio cuenta de un golpe de timón que habría de sufrir la barcaza del país. Corrió como reguero de pólvora, tres horas después, la sorprendente noticia de que el presidente había pedido la renuncia a todos los ministros. Al llegar el fin del día, a la media noche, se anunció con extras de prensa la inesperada y ruidosa caída de Calles, Jefe Máximo de la Revolución, y la de su secuaz Luis N. Morones. Cárdenas anunció también una reforma efectiva en su gabinete. En medio del desprohijamiento del PNR, se estaba sacudiendo a manotazos los lodos que le había embarrado el dictador. De súbito mandó aprehenderlo en su casa, cerca de la media noche. Se le encontró en pijama blanquiazul, luego se le instó a prepararse para salir de madrugada. Antes del alba se le condujo al aeropuerto, donde se le trepó en un aeroplano trimotor de Mexicana de Aviación para ser llevado a Estados Unidos, con parada permanente. Era 10 de abril, aniversario luctuoso de Zapata, pero éste era un viernes santo”.

²³⁰ La formalización de esta circunstancia se da con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936 encabezada por Vicente Lombardo Toledano y el surgimiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938 dirigida por Graciano Sánchez. Es entonces que el PNR se transforma “de un partido de comités al PRM, un partido de sectores, en el cual la clase política revolucionaria quedó consignada a dos de ellos, el sector popular y el militar, flanqueados por los sectores obrero y agrario que introdujeron masa y disciplina y empezaron a diluir el poder de los hombres fuertes regionales”. Cfr. Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.83. También Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, p.20.

Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) como los interlocutores oficiales con el Poder Ejecutivo.²³¹

De esta manera el Estado mexicano configuraba a su interior, un sistema político en donde el Presidente de la República establecía la estructura necesaria para tutelar los intereses privados y las reivindicaciones sociales que resultaron en un fortalecimiento de la institución presidencial.

De ahí que la nacionalización de los ferrocarriles y sobre todo la expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, revitalizaran la unidad nacional. “La jerarquía católica, empresarios, obreros, campesinos, intelectuales y artistas respaldaron la audaz decisión del presidente Cárdenas. Fue entonces cuando la idea de nación cobró gran vigor quizá como nunca antes en la historia del país”.²³²

Esto, junto con el marcado acento a favor de las clases populares desplegado por las políticas cardenistas²³³ y el papel de la Radio que había aparecido formalmente desde principios de la década de 1920 en México²³⁴, hizo que los Informes Presidenciales de Lázaro Cárdenas adquirieran un carácter popular no visto antes.

Para el sexenio 1940-1946 se convirtió en Presidente de México Manuel Ávila Camacho, postulado por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), resultado de la transformación del PNR en 1938.

Por primera vez este partido demostró su eficacia para contender ante una oposición fuerte, representada en Juan Andrew Almazán que contaba con el apoyo de las clases medias y del recién creado PAN.

²³¹ Vid Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p. 274 y Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, pp. 20 -21

²³² Gonzalo Escalante Gonzalbo, *Opus. Cit.*, p. 269.

²³³ Por ejemplo, el reparto de tierras se incrementó tanto en cantidad como en calidad a través de la figura de Dotación Ejidal. Se amplió el crédito rural con el Banco Nacional de Crédito Agrícola y con el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Se creó el Instituto Politécnico Nacional (IPN) para ampliar y mejorar la oferta educativa media y superior por parte del Estado y al mismo tiempo coadyuvar a la formación de cuadros técnicos con vistas a la industrialización del país. Asimismo el gobierno promovió la creación de infraestructura urbana como alcantarillado, redes de agua potable, mercados etc. *Ibid.*, pp.266-269.

²³⁴ Álvaro F. López Lara, “‘Juntos valemos más que vos...’ El ritual del Informe Presidencial y el nuevo balance de poderes en México”, *Relaciones; estudios de historia y sociedad*, núm. 107, sección Temática, vol. XXVII, México, El Colegio de Michoacán, verano de 2006, p.52. De hecho ya desde el cuarto Informe de Gobierno rendido por Plutarco Elías Calles la Radio se encargó de transmitir en vivo dicho mensaje a toda la República. Antes la población se enteraba hasta el otro día en las reseñas de la prensa.

En su gobierno el último Presidente de extracción militar sentó las bases para que el ejército se subordinara por completo al poder presidencial, que en adelante estaría encarnado en un civil. “Con la mayor discreción y prudencia posibles, hizo al país el inmenso favor (Manuel Ávila Camacho) de retirar 598 generales y 464 coroneles, lo que permitió entregar los altos mandos de las fuerzas armadas a militares deseosos de dignificar su profesión, sin inclinaciones al arraigado vicio de los cuartelazos”.²³⁵

Esta medida y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)²³⁶ dentro de la estructura del PRM en 1943, como contrapeso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), llevaron a una reestructuración completa del partido en 1946 al eliminarse el sector militar del mismo. De esta manera surge a principios de dicho año, el PRI como un partido renovado ante los retos de un país que comenzaba a cambiar en su situación socioeconómica.²³⁷

Sin embargo, el signo fundamental con la aparición del PRI como un partido totalmente dependiente de la Presidencia de la República (incluso más que el PRM), fue la concepción de un poder presidencial institucional que en breve tiempo se convertiría en el centro del sistema político mexicano.

Un síntoma que demuestra el fortalecimiento de las decisiones presidenciales ante el escenario nacional (lo que ya se había empezado a advertir por el apoyo popular a Cárdenas) radica en que “para el primer informe de Manuel Ávila Camacho en 1941, se enlazaron 168 estaciones de radio a Radio Gobernación, además la XEW, transmitió enlazada con la NBC y la MBS una versión en inglés del documento”.²³⁸

²³⁵ Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.288. El paréntesis es nuestro.

²³⁶ Esta organización del sector popular aglutina a las clases medias que en su amplio espectro puede incluir agrupaciones de profesionistas, ganaderos, comerciantes y toda clase de pequeños propietarios y prestadores de bienes y servicios que han surgido como causa del crecimiento y diversificación de la economía nacional. *Cfr.* Lorenzo Meyer, *Opus. Cit.*, pp. 30-31.

²³⁷ Por ejemplo, el producto nacional (PN) crece a un ritmo promedio del 7% anual debido sobre todo a la demanda generada por la Segunda Guerra Mundial. Las exportaciones para el periodo 1939-1945 se duplicaron y, al mismo tiempo, la entrada de divisas por concepto de un turismo extranjero creciente (sobre todo estadounidense) y el envío de remesas de los trabajadores mexicanos en EUA contribuirían decisivamente al proceso de industrialización que detonaría definitivamente en el sexenio de Miguel Alemán. *Cfr. Ibid.*, p.26.

²³⁸ Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.52.

Las primeras elecciones para contender por la Presidencia de la República en las que participó el PRI en 1946 tuvieron su abanderado en el Licenciado Miguel Alemán, un abogado egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que marcaría una nueva forma de hacer política apoyada sobre todo en la modernización del país.

2.1.5 Sexenios priistas

Con el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), empieza la era de los presidentes civiles y al mismo tiempo comienza el periodo al que se le ha llamado de Desarrollo Estabilizador y que comprende de 1946 a 1971. En un lapso de veinticinco años hubo más crecimiento económico, industrialización, paz social y posibilidades de ascenso social que antes en cualquier periodo del país. Asimismo, mientras la población se cuadruplica, el ingreso per cápita se duplicará merced a un crecimiento promedio en la economía del 6% anual auspiciado por el modelo de Sustitución de Importaciones.²³⁹

Se habla entonces “de la consolidación de un arreglo político en el que cada vez destacaban más el peso del gobierno federal y la figura del presidente de la república. Los otros poderes de la unión, el legislativo y el judicial, se veían crecientemente debilitados”.²⁴⁰

Con este primer gobierno de extracción priista la narrativa acerca de la Nación contemporánea refuerza su discurso posrevolucionario (Alemán era conocido como “El Cachorro de la Revolución”), y en esa medida “Alemán exaltó el nacionalismo y la mexicanidad a una dimensión casi religiosa; gozó del culto a su persona y a su investidura en grado tal que tuvo el impulso de reelegirse”.²⁴¹

En consonancia con esta magnificencia del poder presidencial estuvo principalmente la Televisión y en menor medida la Radio, al desplegar más allá de las esferas oficiales, en medio del protocolo y la solemnidad, el transcurso de la rendición del Informe Presidencial. El impacto mediático en la Nación, de por sí relevante con la Radio, adquirió proporciones mayores cuando el sexto Informe Presidencial de Alemán fue televisado:

²³⁹ Macario Schettino, *México. Problemas sociales, políticos y económicos*, México, Pearson-Prentice Hall, 2002, Primera edición, p.131.

²⁴⁰ Gonzalo Escalante Gonzalbo, *Opus Cit.*, p. 279.

²⁴¹ Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p. 291.

“Durante la administración del licenciado Miguel Alemán (1946-1952), la fastuosidad y la popularidad de la lectura del informe fue en ascenso [...] (el 1º de septiembre de 1952). Horas después de haber sido inaugurada la primera estación mexicana de televisión, la gente acudía a los aparatos colocados por diversos rumbos de la ciudad, para ver los principales incidentes del informe presidencial...Y en 1952 se dijo: ‘nunca como ayer se ha dado tal difusión al informe presidencial’. [...] En los lugares más apartados de la República se colocaron autoparlantes. En esta ciudad trabajaron los dos canales de televisión’. Medio millón de mexicanos aplaudieron los breves recorridos de ida y vuelta del presidente. [...] De entonces para acá la transmisión del informe presidencial ha ido creciendo en popularidad y fausto”.²⁴²

La estabilidad y el crecimiento económico que las administraciones de Ávila Camacho y Miguel Alemán propiciaron, sobre todo ésta última, se apoyaron fundamentalmente en una industrialización masiva y en una urbanización surgidas desde el centro del poder político discrecional, que si bien alentó el surgimiento de una clase media soporte del mercado interno, también fomentó la corrupción y el tráfico de influencias como resultado del contubernio entre parte de la élite gobernante y la iniciativa privada. A esto se sumó la falta de atención en muchos de los principales problemas sociales.²⁴³

Por estas razones el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), se distinguió por la austeridad gubernamental y en esa medida se disminuyó el gasto público y se devaluó el peso en 1954 de \$7.65 a \$12.50. En el aspecto socio-político su gobierno le concedió el voto a la mujer en 1953. Estas medidas hicieron de su mandato una administración percibida por la población como honesta y justa.

Dos sexenios más completarán la etapa del Desarrollo Estabilizador: el de Adolfo López Mateos (1958-1964) y el ejercido por Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Para entonces el presidencialismo mexicano autoritario como parte medular del sistema político mexicano se ha configurado en sus rasgos básicos a partir de ciertas circunstancias diversas y complementarias y alcanzará su plena madurez en los dos siguientes sexenios. Dichas circunstancias son:

- ❖ Amplias facultades constitucionales, entre las que se encuentran iniciar leyes y capacidad de veto al Congreso.

²⁴² González 1970, citado por Elsa Carrillo Blouin en Álvaro López Lara, *Opus. Cit.*, p. 53.

²⁴³ Alan Riding, *Opus. Cit.*, pp. 73-74 e INEHRM, *Opus. Cit.*, tomo 20 pp. 68-69.

- ❖ Atribuciones metaconstitucionales como el control del Congreso derivado de la existencia de mayoría absoluta y calificada²⁴⁴ por parte del partido oficial y el papel del Presidente de la República como líder *de facto* del partido gobernante con la capacidad de designación de los dirigentes del mismo, además de dar el visto bueno a candidatos para gubernaturas, diputaciones y senadurías.²⁴⁵
- ❖ Poder infraestructural²⁴⁶ basado en el control del sector paraestatal y la asignación del presupuesto, así como el manejo de la partida secreta.²⁴⁷
- ❖ Poder simbólico emanado de las palabras, y más concretamente de la legitimidad del que las pronuncia, en este caso el Jefe de la Nación. Según Pierre Bourdieu este poder implica construir una realidad que aspira a establecer un orden gnoseológico (de autoridad) que implica sentido inmediato del mundo, en particular del mundo social.²⁴⁸

Es claro que este poder, el simbólico, se condiciona mutuamente, en cierta medida, con el otro poder, el infraestructural, y con las facultades mencionadas, pero en definitiva tiene un constante reforzamiento ligado a las funciones ceremoniales de la Presidencia, como son: el festejo del inicio de la Independencia con el Grito del 15 de septiembre; la conmemoración del inicio de la Revolución Mexicana el 20 de noviembre; la celebración de la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917; la inauguración de obra pública y por supuesto la presentación del Informe Presidencial.²⁴⁹

²⁴⁴ La mayoría simple o relativa se refiere a un número mayor de legisladores de un partido en comparación con los otros partidos sin importar el porcentaje, la mayoría absoluta es el 50% más uno y la mayoría calificada se refiere a las dos terceras partes (66.66%) del total de los miembros de la Cámara respectiva.

²⁴⁵ Es importante destacar que a raíz de la cláusula constitucional de 1933 en la que se prohibía la reelección inmediata de legisladores, éstos dependían de la buena voluntad del partido y sobre todo de la venia presidencial para convertirse en diputados si habían sido senadores o viceversa, o bien para ser gobernadores o funcionarios de alto nivel ya en la Administración Pública Federal o en la estatal. Otro corolario muy importante de la imposición presidencial sobre el Congreso es que desde 1934 hasta 1997 el Presidente de la República, al contar con la mayoría calificada y/o absoluta y la cooperación de algunos partidos, además del control sobre las legislaturas locales, pudo reformar la Constitución en múltiples ocasiones. De esta suerte para el año de 1999 de los 136 artículos de que consta la Carta Magna 101 ya habían sido reformados. Cfr. Álvaro López Lara, *Opus. Cit.*, pp. 56-57.

²⁴⁶ George Philip, *El poder presidencial en México*, México, en: Carlos Bazdresh (comp.) *México, auge, crisis y ajuste*, El Trimestre Económico, lecturas, núm. 73, FCE, 1992, citado *Ibid.*, p. 56.

²⁴⁷ Gabriel Zaid, "La economía presidencial", *Vuelta*, México, 1987, citado *Idem*.

²⁴⁸ Pierre Bourdieu, "Sobre el poder simbólico", en: *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, editorial Descleé de Brouwer, 2000, citado *Ibid.*, p.57.

²⁴⁹ Elsa Carrillo Blouin hace un análisis exhaustivo de las dimensiones de los Informes Presidenciales en relación con este poder simbólico, que va desde la etapa porfirista y hasta el último Informe de Echeverría en 1976 en su obra: *Los Informes Presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?* En el capítulo III *Elementos endógenos para el análisis de los informes presidenciales* reporta las siguientes cifras en relación con el número de

Como ya se consignó, el sexenio de Adolfo López Mateos enfrentó algunas manifestaciones de descontento gremial, que pudieron ser controladas gracias a una dosis de represión con aciertos de política gubernamental y pública. La nacionalización de la industria eléctrica; la creación de la Comisión del Libro de Texto Gratuito; la recuperación del Chamizal;²⁵⁰ y la creación de la figura de Diputados de Partido, entre otros, son ejemplo de ello.

El sistema político mexicano posrevolucionario estaba en su mayor esplendor e incluso se hablaba de un “milagro mexicano”, que había posibilitado el que cada vez un número mayor de mexicanos tuvieran mayor calidad de vida asociada a los estándares de la clase media ocupada en las actividades productivas privadas y en la burocracia oficial.²⁵¹

La eficiencia administrativa llevada a cabo por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, y que se reflejó en la conducción macroeconómica al “lograr la menor tasa de inflación desde 1930 y alcanzar la mayor tasa de crecimiento desde 1921,”²⁵² junto con la estabilidad cambiaria de \$12.50 por dólar que se mantenía desde Ruiz Cortines, ha pasado a segundo término desde la óptica de la evaluación histórica.

palabras en los Informes presidenciales. Así es posible apreciar que el Informe más largo de Porfirio Díaz fue el de 1910 con un total de 6780 palabras pronunciadas; a su vez el número promedio de palabras en todos sus gobiernos fue de 5044 palabras. Francisco I. Madero pronunció dos Informes en 1912; el primero con 9081 palabras y el segundo con 12650 palabras. Victoriano Huerta pronuncia dos Informes, el de 1913 que constó de 11912 palabras y el más corto del s. XX, que registra esta autora, en 1914 con 4370 palabras. Francisco León de la Barra emitió un Informe de 6780 palabras. En el apogeo de su poder Carranza emitió su discurso más largo en 1919 con 45490 palabras. En su último Informe Presidencial Álvaro Obregón pronunció 34074 palabras. Plutarco Elías Calles también en su cuarto Informe dijo 44434. Ya en el maximato siguió esta tendencia; Portes Gil con 43438, Pascual Ortiz Rubio 42932 palabras y Abelardo L. Rodríguez con un total de 43887 palabras. Con Lázaro Cárdenas se alcanza un promedio de 15286 palabras por Informe y su sucesor, Ávila Camacho pronuncia una media de 24722 palabras. El primero de los gobiernos priistas con Miguel Alemán alcanza un promedio de 17099 palabras. En la etapa que corre de Ruiz Cortines hasta Luis Echeverría se promedian 24198 palabras por Informe Presidencial destacándose otra vez un Informe larguísimo, como en tiempos de Calles, dado por Echeverría en su sexto Informe Presidencial que constó de 44706 palabras, el más largo de todos cuanto se han mencionado aquí de la época priista, y que duró 7 horas. *Cfr.* pp.131-135 y 176-183. Adicionalmente, también en relación con este poder simbólico, debemos mencionar que para el periodo de 1917- 1946 los Informes Presidenciales perfilan un discurso mistificador que enfatiza redención social y bienestar común. “*Dentro de un escenario histórico que enmarca los sentires y pensamientos de una época, los mecanismos de la lengua reiterativos contribuyen a su interpretación cabal. El lenguaje es arma poderosa de construcción de significados, herramienta ideológica, marca social y poder revestido de mil formas para consolidar intencionalidades varias.*” *Cfr.* Rebeca Barriga Villanueva, “Reseña de ‘El discurso del poder. Informes Presidenciales’ de Eva Salgado Andrade, *Nueva revista de Filología Hispánica*, núm. 001, vol. LIV, México, El Colegio de México, enero-junio, 2006, pp. 223-225.

²⁵⁰ En palabras de Manuel Espino: *Destacó un logro* (en el sexenio de López Mateos) *de reivindicación histórica, que habían intentado Benito Juárez y Porfirio Díaz: el rescate del Chamizal, un terreno de 150 hectáreas que indebidamente se había adjudicado Estados Unidos.* El paréntesis es nuestro. *Cfr.* Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.302

²⁵¹ *Ibid.*, pp. 301-303.

²⁵² *Ibid.*, p. 309.

Efectivamente, la acentuación de la Presidencia autoritaria y represiva, se convirtió en la impronta de su mandato al sofocar en 1965 el movimiento de médicos residentes y becarios tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como de otros hospitales públicos en demanda de aguinaldo y reconocimiento laboral vía salarios, y que llegó a su más cruda expresión en la acción dictatorial del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco.

El uso de la fuerza pública y la sinrazón gubernamental en un conflicto entre estudiantes sin aparente mayor trascendencia, se convirtió en un serio conflicto que se salió de los márgenes de civilidad debido al manejo que del mismo hizo el Ejecutivo Federal.²⁵³ De poco valió que en su

²⁵³ Los antecedentes se remiten al 22 de julio de 1968 cuando en un encuentro de fútbol soccer en la Ciudadela el partido terminó en trifulca: los rivales; el equipo de la preparatoria particular Isaac Ocheterena y el conformado por algunos estudiantes de Vocacionales del IPN a los que se habían sumado *Los Ciudadelos* (pandilleros juveniles). Deseosos de venganza, “Los Ocheterenos” reforzaron filas y al otro día fueron a apedrear la Vocacional 2. Ante esto, los agraviados de la Vocacional 2 junto con alumnos de la Vocacional 5, atacaron la preparatoria particular el 24 del mismo mes ante la mirada pasiva de los granaderos que habían sido destacados en la zona por los tintes violentos de los últimos días. Cuando los politécnicos regresaron a sus planteles, los granaderos, instruidos por sus superiores, los empezaron a hostigar al grado que irrumpieron en las escuelas y golpearon e hirieron no sólo a los rijosos sino incluso a maestros y alumnos que no tenían nada que ver con el conflicto. En respuesta, la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET), presionada por los estudiantes de los planteles violados, convocó a una marcha de protesta para el 26 de julio que tendría como destino el Monumento a la Revolución. Esta medida coincidió, por otro lado, con la ya tradicional marcha de conmemoración y apoyo a la Revolución Cubana que efectuaba la izquierda mexicana y que tenía como meta el Hemiciclo a Juárez en la Alameda Central. Al calor de ambas manifestaciones parte de los estudiantes convocados al Monumento de la Revolución (ubicado a medio km del Hemiciclo) se unieron a los izquierdistas y marcharon juntos hacia el Zócalo (a diferencia de hoy, las marchas, sus tiempos e itinerarios estaban sujetos a la aprobación de las autoridades del Departamento del Distrito Federal (DDF) y estaba excluida como destino la Plaza de la Constitución, ya que en Palacio despachaba invariablemente el Presidente de la República). En su paso por Avenida Madero que desemboca al Zócalo, el contingente fue caldeando los ánimos con piedras ante el amago de la policía. Para la tarde y noche de aquel 26 de julio las refriegas en el primer cuadro del Centro Histórico se habían acentuado y ante el acoso de la fuerza pública muchos estudiantes se refugiaron en la Escuela Preparatoria de San Ildefonso, último enclave de la UNAM en el Centro. En el transcurso de los siguientes dos días, el plantel se convirtió en centro de resistencia estudiantil que contaba ahora con la participación de los preparatorianos de la Máxima Casa de Estudios.

Así llegó la noche del 28 de julio de 1968 cuando el gobierno colmado ya en su paciencia por los más recientes disturbios en la zona, decidió utilizar al ejército para que con un bazucazo tumbara la puerta principal del plantel de San Ildefonso. Con esta muestra de fuerza las autoridades pretendieron acallar las protestas. El resultado fue todo lo contrario, pues se prendieron los ánimos no sólo de los directamente involucrados, sino de toda la comunidad estudiantil de la UNAM y el IPN indignados ante hecho tan brutal. A partir de ese momento los pumas y los burros, tradicionales acérrimos enemigos de las justas deportivas y culturales, se unieron contra el gobierno. El 1° de agosto universitarios, politécnicos, normalistas y estudiantes del Colegio de México se manifestaron encabezados por el Rector Javier Barros Sierra. Se creó el Consejo Nacional de Huelga (CNH) como interlocutor con las autoridades. Las demandas iniciales a favor de la destitución de los jefes policiacos responsables de los operativos de represión en los recientes hechos, se transformaron en pliegos petitorios de mayor envergadura para la vida pública del país: abolición del delito de disolución social contemplado en la ley y liberación de los presos políticos. La consiguiente cerrazón e inquietud oficiales por el temor a que el movimiento se extendiera a otros sectores sociales -dadas las crecientes exigencias de los estudiantes que pedían diálogo directo con el Presidente y que incluso lo insultaban al grito de *¡Sal al balcón, chango hocicón!* -que malograra los juegos olímpicos en puerta, y que incluso se tratara de

quinto Informe Presidencial Díaz Ordaz haya intentado resarcir su imagen y la de su administración ante el escrutinio histórico al asumir toda la responsabilidad: “Por mi parte, asumo íntegramente la responsabilidad personal, ética, social, jurídica, política e histórica, por las decisiones del gobierno en relación con los sucesos del año pasado”.²⁵⁴

El saldo final de este sexenio reveló un buen manejo de la política económica con un PIB que creció en términos reales un 46% entre 1960 y 1970, el más alto de todo el periodo del Desarrollo Estabilizador.²⁵⁵ Esta situación sin embargo, se vio eclipsada por el pésimo manejo político que del conflicto se hizo, en particular lo relacionado con el movimiento del 68. Convencido de haber hecho lo correcto, manifestó en su último Informe Presidencial: “hoy más que nunca afirmamos la tesis: Estabilidad para el desarrollo y desarrollo para la estabilidad”.²⁵⁶

En adelante comenzaría una cuenta regresiva que una sociedad más informada, educada y consciente de sus derechos civiles y políticos, desplegaría al volverse la oposición política una realidad tangible con las elecciones presidenciales de 1988 y después con la alternancia del 2000.

Al inaugurarse el periodo del Desarrollo Compartido en 1970, con los dos últimos sexenios promotores del Estado de Bienestar, el país tenía un prudente endeudamiento externo de 4263 millones de dólares y una tasa de inflación anual del 5%.²⁵⁷

Con el ascenso de Luis Echeverría Álvarez a la Presidencia de la República (1970-1976), se establecieron como directrices de su gobierno una apertura democrática dirigida sobre todo a intelectuales y estudiantes, una alianza con obreros y campesinos y una activa política exterior a favor de los países tercermundistas. En el contexto internacional se dan las condiciones

un complot internacional comunista para cambiar el régimen, desembocaron en la matanza de manifestantes y estudiantes el 2 de octubre de 1968, a pesar que dos semanas antes el gobierno había abierto las negociaciones para llegar a un acuerdo. Mucho se ha especulado qué pasó realmente en Tlatelolco aquel día. Las cifras gubernamentales reportaron 30 muertos, incluidos dos soldados y algunos vecinos. Estimaciones no oficiales hablan de alrededor de 500 muertos. A lo que parece el grupo de francotiradores de la policía actuó con consigna gubernamental, probablemente de la SEGOB y del DDF, para crear un clima de zozobra y confusión que aprovechara la presencia del ejército para desencadenar los hechos sangrientos. *Cfr.* Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp. 216-220 y Manuel Espino, *Opus. Cit.*, pp. 308-316.

²⁵⁴ Andrés Becerril, “Último Informe sin la sombra del sucesor”, [en línea], México, Excelsior.com.mx, 1 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/2011/09/01/nacional/765450>, [consulta: 5 de septiembre del 2013].

²⁵⁵ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.169.

²⁵⁶ *Ibid.*, p.168.

²⁵⁷ Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.138.

económicas para que los bajos niveles de inflación en el mundo de la posguerra vayan gradualmente a la alza.²⁵⁸

En un esfuerzo por redistribuir el ingreso a mayores segmentos de la población Echeverría vigorizó su discurso a favor de los marginados y en contra de los dueños del capital. Esta postura populista y un tanto demagógica, encontró sustento en su locuacidad desplegada ya desde candidato presidencial. “No sólo se tiene la impresión de que hablar es para Echeverría una verdadera necesidad fisiológica, sino de que está convencido de que dice cada vez cosas nuevas, en realidad verdaderas revelaciones”.²⁵⁹

Por eso en su segundo Informe Presidencial anunció la entrada formal a un modelo de Desarrollo Compartido, que enfrentaría la desigual distribución del ingreso patente a lo largo del Desarrollo Estabilizador²⁶⁰ mediante una adecuada rectoría del Estado en la economía. Para distender el clima de autoritarismo heredado de la administración anterior, propuso mayor diálogo y una

²⁵⁸ Debido principalmente a que en 1971 EUA abandonó el Patrón Oro y con esto se dejó el tipo de cambio fijo. Adicionalmente el aumento de los precios del petróleo en 1973 también contribuyó, pues pasó de 3 dólares por barril a 12 dólares; e incluso se disparó a 28 dólares por barril en 1978. *Cfr.* Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.147.

²⁵⁹ Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, colección: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, Tercera edición, p.33.

²⁶⁰ Una serie de estudios acerca de la dimensión económica del Desarrollo Estabilizador apuntaban a señalar que a pesar del crecimiento sostenido del PIB, de los bajos niveles de inflación y de la estabilidad cambiaria el ingreso no se había distribuido adecuadamente concentrándose en ciertos estratos sociales. Por ejemplo, en 1965 Pablo González Casanova en su libro *La Democracia en México* demuestra con estadísticas oficiales la injusticia social que el modelo vigente había propiciado, pues se había dado crecimiento económico pero no desarrollo económico, ya que los frutos de dicho crecimiento llegaban a cuentagotas a la mayoría de la población. De igual forma en 1969 Ifigenia Martínez publicó un artículo que apoyado en el Censo General de Población de 1950 y en dos encuestas sobre el ingreso familiar en México para el periodo 1950-1963 efectuadas por la Secretaría de Industria y Comercio y por el Banco de México, demostraba que el 40% de las familias vieron deteriorado su ingreso. El siguiente 30% de la población también vio disminuido su ingreso, a diferencia del 20% restante representativo de la clase media que duplicó su ingreso y finalmente el restante 10% de clase alta, tuvo un leve aumento al pasar del 49% al 49.9% del total del ingreso cada vez más creciente. Conclusión: el 10% de la población acumulaba la mitad del producto nacional. David Ibarra con un enfoque macroeconómico y prospectivo en 1970, mostró que la alta propensión al consumo combinada con la baja propensión al ahorro provocaban una distribución distorsionada del ingreso. En consecuencia resultaban proyecciones adversas que favorecían en mayor medida el desempleo y por lo tanto las tensiones sociales y políticas. Asimismo, pronosticaba un marcado y constante déficit en la cuenta corriente combinado con una balanza comercial desfavorable. Y en fin, otros autores como Wionczek, Javier Alejo y José B. Morelos, argumentaban respectivamente condiciones difíciles presentes y por venir: excesivo endeudamiento interno y externo; exiguas tasas de tributación con tendencia a la baja y tasas de crecimiento demográfico de entre 3 y 3.5% anual, que hacían inviable el desarrollo económico de 1950 hacia el futuro en 30 años al pronosticarse una duplicación del tamaño de la población. *Cfr.* Luis Medina Peña *Opus. Cit.*, pp.169-175.

revisión de la legislación electoral para propiciar la pluralidad y la apertura política. A los centros de educación superior les prometió mayores apoyos económicos.²⁶¹

Conforme avanzó el sexenio y de acuerdo con los propósitos del Desarrollo Compartido, se disparó el gasto público incrementándose el déficit, se incurrió más que antes en la emisión de papel moneda sin sustento económico y aumentó considerablemente la deuda externa, al pasar de 4263 millones de dólares a 19600 millones de dólares al finalizar el sexenio.²⁶² Otras variables macroeconómicas, indican una tasa de inflación promedio del 20% con una devaluación hacia el final del sexenio de \$12.50 a \$20 por dólar.²⁶³

El mérito que se puede reconocer en el sexenio echeverrista, es la aceptación acerca de que el modelo del Desarrollo Estabilizador estaba agotado en función de que había concentrado el ingreso en unos cuantos en detrimento de muchos. Por eso, se insistió más en el gasto social orientado sobre todo a la educación y al sector agropecuario.

Se aceptaron las contradicciones del sistema político mexicano que habían llevado a excesos de autoritarismo y represión, perjudicando las libertades civiles y políticas, para dar paso a una incipiente apertura política que culminará en el sexenio siguiente. Las crisis política (fricciones con el empresariado) y económica que se evidenciaron hacia el final del sexenio, dieron cuenta que el Desarrollo Compartido más que una solución de los males de la Nación se convirtió en una transición ríspida hacia el ocaso del Estado de Bienestar.

Por lo que respecta al Informe Presidencial, el formato se mantuvo igual. No hubo reformas constitucionales ni modificaciones al Reglamento Interior del Congreso. En el mismo tenor se puede hablar del ceremonial, con la adición de que la televisión había hecho posible que la mayoría de los mexicanos fuera testigo de las maratónicas sesiones protagonizadas por Echeverría.

“Recordar los informes presidenciales que en los tiempos de mi memoria, me traen los agradables días de la más hermosa historia. Los informes de Adolfo López Mateos, de Gustavo Díaz Ordaz y de Luis Echeverría

²⁶¹ *Ibid.*, p. 224. Al respecto un decreto presidencial originó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 1974.

²⁶² Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.328.

²⁶³ Fernando Escalante Gonzalbo, *Opus. Cit.*, p.288.

Álvarez, fueron en mi niñez y juventud, la fuerza y vigor de un buen mexicano. Recuerdo las calles de la Ciudad de México llenas de música y alegría, acompañando a una gran algarabía para aplaudir al presidente desde Donceles hasta Palacio Nacional, entre millares de mexicanos y bajo las lluvias de papel picado. El presidente en lo alto de un carro convertible, puesto en pie y con su banda emblemática, saludaba a ambos lados, sin temores ni repujos (*Sic*). Para algunos eran los tiempos ‘nefastos’, para otros, los tiempos grandes. Para mí, los más hermosos que nos ha dado la historia”.²⁶⁴

Esta sincera manifestación cargada de emotividad y añoranza por el Informe Presidencial de un cronista que ha presenciado “los baños de pueblo” que se daba el Presidente de la República, es congruente con la siguiente descripción: “Tras presentar su cuarto Informe de Gobierno en 1974 el Presidente Luis Echeverría saludó de mano, una por una, en Palacio Nacional, a 3 mil personas”.²⁶⁵

La crónica periodística ha abundado en más detalles en relación con el ceremonial característico de los gobiernos priistas de aquella época: tras salir del recinto del Congreso en Donceles²⁶⁶ hacia Palacio Nacional, a bordo de un coche descubierto, que avanzaba lentamente:

“El pueblo ‘espontáneamente’ le arroja confeti y le grita vivas. A su llegada a Palacio Nacional, el Presidente en turno recibe el saludo de todo su gabinete, todos los Gobernadores, líderes sindicales, Embajadores y en general las fuerzas políticas del país. Al término de este, los tres sectores del PRI le rinden pleitesía en el Zócalo; decenas de miles de simpatizantes le demuestran con mantas su apoyo”.²⁶⁷

Todas las estaciones de radio y televisión estaban obligadas a transmitir el Informe Presidencial; se encadenaban. Incluso se aprovechó al Sistema de Transporte Colectivo (El Metro) creado en 1969, para hacer llegar el Informe a la gente en tránsito: “En la cabina hay algo que evoca don Mariano: un anaquel con discos en acetato y carretes que contienen informes presidenciales [...]

²⁶⁴ Enrique Estrada Barrera *Guadalupe Victoria, primer presidente de México*, [en línea], Periodistas en línea.org, 1 de septiembre de 2007, Dirección URL:

<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5388>, [consulta: 5 de abril del 2013].

²⁶⁵ Doralicia Carmona, *Opus. Cit.*, [consulta: 6 de abril del 2013].

²⁶⁶ El recinto ubicado en Donceles y Allende en el Centro Histórico alberga hoy a la Asamblea de Representantes del DF. Dicho espacio legislativo había sido mandado construir por Porfirio Díaz, aunque ya no pudo dar su Informe contemplado para 1911 por los acontecimientos de la Revolución Mexicana. Posteriormente en 1979 el Congreso se trasladará al Palacio Legislativo de San Lázaro construido en el sexenio de José López Portillo.

²⁶⁷ JBGL, *Los Informes Presidenciales*, [en línea], México, Exploramex. Análisis de Historia de México, junio 22 de 2008, Dirección URL: <http://exploramex.com/?p=708>, [consulta: 10 de abril del 2013].

La razón del archivo de informes presidenciales es que en los setenta y ochenta se transmitían de principio a fin dentro del Sistema de Transporte Colectivo (Metro)".²⁶⁸ El cual era administrado por el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo Regente era designado por el Presidente de la República.

También desde la academia se ha dado fe de toda la parafernalia asociada al ritual del Informe Presidencial. Por ejemplo, en 1978 Jorge Carpizo escribió:

“Los mexicanos estamos acostumbrados a que el 1° de septiembre el presidente de la república, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar para dirigirse al edificio de la cámara de diputados, lea en ésta ante el congreso un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos estrepitosos. Cuando el presidente de la república termina, el presidente de la cámara de diputados le contesta, y ya sabemos que esa respuesta estará llena de elogios. Todo México puede actualmente ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmite por todos los canales de televisión y radio”.²⁶⁹

Desde la perspectiva de Edgar D. Rojano García, investigador del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), la situación es muy similar:

“Conforme se fortalecía el régimen de la Revolución, la ceremonia del informe se convirtió paulatinamente en el Día del Presidente de la República. Todo se disponía para el informe del 1 de septiembre. Los cadetes del Heroico Colegio Militar, vistiendo uniforme de gala, escoltaban al presidente en el recorrido desde el Palacio Nacional hasta la Cámara de Diputados; la clase política, empresarial y militar vestía sus mejores galas para asistir al acto; en el interior del inmueble, no había más que elogios y aplausos para las palabras del Primer Magistrado”.²⁷⁰

Como ya se vio, se refiere al transcurso del Desarrollo Estabilizador cuando la Investidura Presidencial gradualmente se nutre de una serie de elementos simbólicos ceremoniales con

²⁶⁸ Linaloe R. Flores, “Los oficios invisibles”, Día Siete, núm. 567, México, *El Universal*, p.29. Don Mariano fue el encargado de musicalizar, durante varias décadas, desde su cabina, la atmósfera de espera en la que estaban sumergidos los usuarios de este transporte público, a la sazón administrado por el Departamento del Distrito Federal (DDF).

²⁶⁹ Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.113.

²⁷⁰ Edgar Rojano García, *Los informes presidenciales en México*, [en línea], México, SEP-INEHRM, Dirección URL: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-informes-presidenciales-articulo>, [consulta: 15 de abril del 2013].

motivo del Informe, que en conjunción con las peculiaridades del sistema político mexicano resultan en una mistificación del poder del Estado personificado en el Presidente.

Rojano prosigue señalando el papel de los sectores del PRI y su impacto mediático en la Nación, que a través de la Televisión, sobre todo, era testigo del magno ceremonial que significaba la rendición del Informe Presidencial:

“Afuera del recinto legislativo, contingentes de obreros, campesinos y trabajadores al servicio del Estado —a los que se les había dado el día libre—hacían valla en la ruta del recorrido presidencial; en jardines, plazas cívicas y mercados se colocaban altoparlantes a fin de que todo el pueblo se enterase del contenido del trascendental documento, además de que era televisado por cadena nacional. Todos esperaban expectantes el momento en el que se anunciaría el aumento salarial. Al término de la ceremonia, el presidente regresaba al Palacio Nacional en medio de vítores, aplausos y confeti. El Zócalo se llenaba de gente de las diversas instituciones gubernamentales que portaban pancartas en donde se reconocía la labor realizada durante el año”.

Con el sexenio del último Presidente surgido de la Revolución Mexicana, como a sí mismo se calificó José López Portillo,²⁷¹ se empezaron a gestar una serie de cambios en el formato y en los usos del sistema político mexicano en relación con el Informe de Gobierno, que se delinearán y definirán a lo largo de los tres últimos sexenios del siglo XX para llegar a transformar por completo el Informe Presidencial durante las administraciones panistas.

Al tomar posesión como Presidente Constitucional, con el país inmerso en una severa crisis política y económica, José López Portillo se dio cuenta que lo primero consistía en sentar las bases de una reconciliación nacional con un mensaje alentador a la Nación. “Comenzó con un discurso elocuente pronunciado con voz potente. Para eso era bueno, solía deleitar con su oratoria de excelentes contrastes y ese 1º de diciembre de 1976 mostró su habilidad para levantar los ánimos que su antecesor dejó por los suelos”.²⁷²

²⁷¹ José López Portillo había nacido en 1920 en la Ciudad de México en un momento en que justo comenzaba el gobierno de Obregón y con esto la terminación oficial de la Revolución Mexicana. Hacía referencia con esta afirmación a sus convicciones acerca de los principios y fines de dicha revolución en relación con los ideales políticos y sociales del país, más allá de otras doctrinas, incluso como la marxista. *Cfr.* José López Portillo, *Mis Tiempos*, México, Fernández Editores, 1988, Primera edición, Tomo I, pp.211-212.

²⁷² Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.327.

Estratégicamente se planearon dos años de recuperación, dos años de consolidación y dos años de crecimiento. “Se establecería una ‘alianza para la producción’. Y a los pobres de nación, los desheredados, un mensaje de esperanza y una súplica genuina de perdón”.²⁷³

Desde un principio el Presidente de la Nación encomendó el manejo político del país a su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Instruido por aquél pudo diseñar entonces la implementación de la reforma política de 1977, que se concretó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y que a la postre sería la mayor aportación en bien de la Nación de la administración de López Portillo.²⁷⁴

La política económica se concibió en dos instancias: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en un esfuerzo por coordinar ingresos y egresos de acuerdo con la reforma administrativa que tenía como eje central la sectorización de la Administración Pública.²⁷⁵

La detección de yacimientos petroleros en el Golfo de México en la zona de Campeche y Tabasco ocurrida desde la administración echeverrista, llevó al gobierno de José López Portillo a explotar dichas reservas para utilizar al petróleo como palanca de crecimiento económico vía la creación de empleos gracias a la expansión del gasto público.

Para tal fin, se contrató deuda externa para crear la infraestructura necesaria que permitiera extraer y procesar el petróleo para exportarlo. A partir de 1978 el discurso presidencial empieza a hablar de la administración de la abundancia, merced a las exportaciones crecientes de los hidrocarburos. Por este motivo entre el año citado y 1981 las tasas de crecimiento económico se mantuvieron en promedio en alrededor del 8%.²⁷⁶ Las tres etapas bianuales contempladas al

²⁷³ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.190 y Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, Colección: Andanzas, 1997, Primera edición, p.388 para la cita.

²⁷⁴ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p. 235 y Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.390.

²⁷⁵ Ya desde el principio de sexenio la necesaria colaboración entre estas dos secretarías no fue satisfactoria al grado de que López Portillo tuvo que relevar de sus cargos a Julio Rodolfo Moctezuma Cid (SHCP) y a Carlos Tello (SPP). Posteriormente, y a pesar de la creación de la Comisión de Gasto y Financiamiento como foro intersecretarial para coordinar ingresos con egresos, los enfrentamientos continuaron en medio de intrigas y manejo sesgado de la información por parte de ambas secretarías, situación que al final influiría decisivamente en la elección del candidato presidencial del siguiente ciclo. *Cfr.* Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp. 232-234, Unidad de Análisis Prospectivo del Financiero, *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*. México, Plaza y Valdés, 1993, pp. 7-11 y José López Portillo, *Opus. Cit.*, tomos I y II, pp.650, 681 y 1112.

²⁷⁶ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.111.

principio de la administración, se sustituyeron por un crecimiento acelerado promovido por un creciente déficit fiscal.

Mientras tanto el 25 de mayo de 1979 se publicó la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM). Esta normativa establecía que cada primero de septiembre, se reunirían la Cámara Baja y la Cámara Alta en el recinto de la primera y previo a la llegada del Presidente de la República se inauguraría el periodo ordinario de sesiones. Luego el Jefe del Ejecutivo rendiría su Informe Presidencial, que contestaría el Presidente del Congreso en términos generales y concisos. Posteriormente se llevaría a cabo el análisis del Informe en sesiones subsecuentes, por parte de las Cámaras.

Por lo que hace al ritual político del Informe Presidencial, es precisamente en este sexenio cuando se evidencia más que nunca la pleitesía desplegada hacia la figura del Presidente de la República. Muchos autores coinciden en señalar a José López Portillo como una especie de emperador de México,²⁷⁷ tanto por la enorme concentración de poder como por la grandilocuencia en el discurso, que, según Gabriel Zaid, tomaba decisiones en 1981 que representaban 1400 millones de pesos (casi 70 millones de dólares) por hora. “Ningún monarca del mundo tenía, en términos relativos, un poder semejante”.²⁷⁸

Con la caída de los precios internacionales del petróleo a mediados de 1981, como consecuencia de la racionalización del consumo de los hidrocarburos en los países industrializados y de la incapacidad de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para regular la sobreoferta, aunado a la elevación de las tasas de interés del mercado internacional financiero, “México se encontró de repente en la peor de las situaciones: una abultada deuda externa”²⁷⁹ y un marcado desajuste de las finanzas públicas que anunciaban una crisis económica incluso mayor a la de un sexenio antes.

²⁷⁷ En relación con esto Manú Dornbierer ha publicado un libro: *Ave César. López Portillo (1976-1982) Emperador de México*, en donde muestra actitudes, comportamientos y desplantes de José López Portillo en el ejercicio del poder presidencial que avalan el título de su obra. Asimismo coincide con otros autores acerca del dominio excepcional que del discurso escrito y oral hace el Presidente López Portillo para dejar la impronta de su mandato, de su elocuencia oratoria. Cfr. Manú Dornbierer, *Ave César. López Portillo (1976-1982) Emperador de México*, México, Grijalbo, 1988, Segunda edición, p.127, Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.146 y Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, pp.387-388.

²⁷⁸ Citado por Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.393.

²⁷⁹ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.196.

En efecto, el saldo negativo de la balanza de pagos con un déficit público del 17% del PIB se tradujo en una devaluación del peso que pasó de poco más de \$20 a \$70 en febrero de 1982, ante la incontrolable fuga de divisas.²⁸⁰ Bajo estas difíciles condiciones en su sexto Informe Presidencial José López Portillo decretó la estatización de la Banca y el control de cambios:

“Tenemos que organizarnos para salvar nuestra estructura productiva y proporcionarle los recursos financieros para seguir adelante; tenemos que detener la injusticia del proceso perverso fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos, especialmente al trabajador; al empleo y a las empresas que lo generan. Estas son nuestras prioridades críticas. [...]

En un tono cada vez más exaltado, concluyó con una arenga patriótica ante la Nación:

“Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país, y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear”.²⁸¹

El fin de este sexenio marcó al mismo tiempo el del Estado Benefactor, el del Estado como actor protagónico de la economía. El descrédito de las medidas expansionistas en la política económica que alcanzaron su mayor auge en el periodo 1970-1982, coincidió con un nuevo paradigma mundial acorde con la globalización: el neoliberalismo, que pugnaba por la liberalización del comercio mundial y por medidas contraccionistas de política económica que implicaban la reducción del aparato estatal. En función de esto el nuevo proyecto de Nación para México, se delineó de acuerdo con la visión neoliberal de los siguientes tres sexenios priistas.

²⁸⁰ Entre julio y agosto de 1981 salieron de México cerca de nueve billones de dólares. De nada valió la frase que había pronunciado López Portillo al asumir su posición de la defensa del peso frente al dólar: “*Esa es la estructura que conviene al país. Esa es la estructura a la que me he comprometido a defender como perro*”. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Video: “La decisión del Presidente. De la nacionalización a la extranjerización de la Banca”.

²⁸¹ José R. Castelazo, coordinación general: Alejandro Carrillo Castro, *La Administración Pública en los Informes Presidenciales*, [en línea], tomo V, volumen 3: 1976-2011, p.115, México, INAP, 2011, Dirección URL: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/200%20aos%20tomo%20v%20volumen%203.pdf>, [consulta: 20 de septiembre del 2013]. Cfr. También Manú Dornbierer, *Opus. Cit.*, pp.202-206, Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.337, Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.144, Gloria M. Delgado de Cantú, *Historia de México*, México, Pearson- Prentice Hall, 2004, Primera edición, pp. 466-467 y Josefina Zoraida Vázquez *et al*, *Historia de México*, México, Santillana, 2010, Sexta edición, p. 308. Prácticamente todos estos textos citan total o parcialmente las últimas cuatro oraciones del texto citado (las del saqueamiento) y confirman las palabras de Jacobo Zabłudowsky en el sentido que era el Informe más dramático en México de los que se habían emitido hasta entonces. Vid Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Opus. Cit.*, Video.

El lema de campaña de Miguel de la Madrid Hurtado fue *La Renovación Moral de la Sociedad*. La gente cansada de la corrupción imperante en la clase política le compró su oferta y lo eligió con aproximadamente el 68.43% de los votos, confiada en la sobriedad y austeridad republicana que irradiaba el candidato presidencial. Los distintos sectores progresistas de la Nación consideraron que era imperativo y oportuno proceder al desmantelamiento del presidencialismo hegemónico, vertical y autoritario por medio de una efectiva democracia,²⁸²avalada por el pluralismo partidista que la reforma política del sexenio anterior había promovido.

Sin embargo entre 1983 y 1986 la Presidencia de la República respondió sólo en parte a las expectativas ciudadanas. Por medio del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) algunas variables macroeconómicas mejoraron.²⁸³ El acento así dado a la recuperación económica se complementó con una serie de medidas tendientes a la liberalización económica, como fue el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986.

El combate a la corrupción, al tráfico de influencias y al nepotismo se planteó con la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y con la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁸⁴

La reforma política contempló la descentralización de la vida nacional a través fundamentalmente de una iniciativa presidencial en los primeros días de la administración para reformar el artículo 115 constitucional y, así, reintegrar recursos y facultades a los municipios.

²⁸² Enrique Krauze menciona al respecto que en ese momento histórico era imprescindible darle cauce al “*último recurso moral de la Revolución Mexicana, el viejo y vigente ideal de Madero: la democracia.*” Sin embargo la falta de sensibilidad política de la Presidencia –que distintos críticos han achacado a la tecnocracia que se aleja del Estado de Bienestar para acercarse al Estado Neoliberal–se hizo presente en momentos electorales clave. Así tenemos que ya desde 1983, cuando iniciaba el sexenio, el Ejecutivo Federal asimiló mal los primeros triunfos de la oposición panista-que consiguió las presidencias municipales de Chihuahua con Luis H. Álvarez y Ciudad Juárez con Francisco Barrio –al cometer el PRI sonados fraudes contra el renaciente PAN en las elecciones para gobernador en Nuevo León y Sonora. Al final la clase política gobernante del país desechó la oportunidad para una efectiva democracia electoral que facilitara la transición política cuando en 1986 “*el gobierno dejó pasar el tren de la democracia y echó a andar la maquinaria de la ‘alquimia electoral’ en Chihuahua. ‘El fraude estaba canijo’, pero se dio: victoria del PRI, derrota del PAN.*” Vid Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, pp.396, 404 y 410. Cfr. También Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, p.258, Rafael Espino, *Opus. Cit.*, pp.342-344 y Fernando Escalante Gonzalbo, *Opus. Cit.*, pp.292-293.

²⁸³ Por ejemplo, se registraron superávits fiscales del 4.4% en 1983, de 4.9% en 1984 y de 3.6% en 1985.

La inflación bajo diecinueve puntos porcentuales para situarse en 80.8% entre 1983 y 1984. El PIB aumentó 3.7% en 1984 y 2.8% en 1985 y el empleo aumentó 8.3% y 4.2% para los mismos años. Desfavorablemente la tasa de inflación comenzó a repuntar a la alza en 1985. Vid Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp.240-242.

²⁸⁴ Entre otras medidas se encarceló a funcionarios de la anterior administración. El caso más notable fue el del amigo de López Portillo, Arturo Durazo Moreno, quien había sido responsable de la policía capitalina.

El 7 abril de 1986 se reformaron también los artículos 65, 66 y 69 constitucionales para pasar de un solo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, que duraba del 1 de septiembre al 31 de diciembre (cuatro meses), a dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el segundo del 15 de abril al 15 de julio (cinco meses). De esta manera el tiempo efectivo de sesiones ordinarias del Congreso aumentaba un mes y el Informe Presidencial se rendiría cada 1° de noviembre.²⁸⁵ A la letra:

Artículo 65. “El congreso se reunirá a partir del 1° de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinaria. En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica”.

Artículo 66. “Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República”.

Finalmente el artículo 69 reformado, contempla ya los dos periodos de sesiones ordinarias:

Artículo 69. “A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras,

²⁸⁵ Cabe mencionar que el artículo 1° transitorio del decreto del 7 de abril de 1986 considera que las disposiciones de estos preceptos constitucionales tendrían vigencia a partir del 1° de septiembre de 1989 (al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari). La razón principal, al parecer, para establecer dos sesiones ordinarias es que ya para entonces 27 Legislaturas estatales las llevaban a cabo, por lo que se puede tomar como una cuestión de homologación de los tiempos legislativos (y por lo tanto políticos) entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales. Por lo que respecta al Informe presentado el 1° de noviembre en lugar del 1° de septiembre, algunos autores sugieren que de esta manera el Presidente saliente asumía todavía con plenitud sus responsabilidades un mes antes de que su sucesor lo relevara y de esta manera el vacío de poder se acortaba de tres a un mes. *Vid Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con comentarios y notas de José Antonio Bunt Castro y Rodolfo Cartas Sosa, México, Trillas, 1988, Quinta edición, pp.65-67 y Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Opus. Cit.*, pp. 195-199.

*el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la Convocatoria ”.*²⁸⁶

El Congreso de la Unión aprobó también a fines de ese mismo año de 1986, reformas constitucionales para incrementar en cien los diputados plurinominales para pasar de 400 a 500 diputados en total (uninominales más plurinominales). Asimismo, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.²⁸⁷

Esta serie de logros macroeconómicos, publiadministrativos y de representatividad se vieron opacados debido a que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, careció de sensibilidad política de cara a la sociedad y al interior de su partido en tres hechos significativos:

El primero, relacionado con la explosión de San Juan Ixhuatepec el 19 de noviembre de 1984 con un saldo de centenares de muertos y damnificados. La responsabilidad de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se diluyó en la impunidad debido, entre otras circunstancias, al peso corporativo del sindicato petrolero liderado por Joaquín Hernández Galicia “La Quina” dentro del sistema político mexicano.

El segundo, el terremoto del 19 de septiembre de 1985 y su réplica del día siguiente ocurrido en la Ciudad de México y que arrojó miles de fallecidos, desaparecidos y damnificados. Situación ante la cual la administración local por conducto del DDF, no reaccionó con la prontitud y eficacia necesarias. Incluso Miguel de la Madrid declaró en un tono de soberbia y pretendida autosuficiencia al rechazar la ayuda internacional: “Estamos preparados—dijo ante el asombro del mundo—para atender esta situación y no necesitamos acudir a la ayuda externa”.²⁸⁸ Fue la propia sociedad civil la que tomó en sus manos las primeras medidas para paliar la tragedia.

“Unidos los mexicanos en un fervoroso ánimo de concordia, el 19 de septiembre de 1985 tuvo el presidente de la República el camino franco para avanzar al puesto de vanguardia que sólo a él corresponde y desde allí mirar el porvenir con otros ojos. Ese día pudo cambiar su lenguaje, hacerse creer. Pero ese día caminó entre cadáveres y ruinas, las lágrimas de muchos sin sus lágrimas; pospuso 36 horas su mensaje a la nación, que

²⁸⁶ José Antonio Bunt Castro y Rodolfo Cartas Sosa, *Opus. Cit.*, pp. 66-67.

²⁸⁷ Luis Medina Peña, *Opus. Cit.*, pp. 259-260.

²⁸⁸ Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p. 342.

terminó en decepcionante informe burocrático por red nacional y canceló su viaje a la ONU, el mundo en espera de su palabra”.²⁸⁹

Se advirtió entonces que la sociedad se divorciaba de su gobierno, lo que implicó que para ese momento la figura presidencial comenzara a declinar como símbolo de fuerza y seguridad para la Nación. “El pueblo no encontró mejor recurso que el desahogo; vinieron los chistes populares y cuando el presidente acudió al Estadio Azteca al primer juego de la Copa Mundial de Fútbol, se encontró con una muestra de la sociedad despierta, impaciente y bastante enojada”.²⁹⁰ La muchedumbre le dirigió sonadas rechiflas e improperios, que impidieron oír con claridad el discurso de inauguración –que duró menos de un minuto–del magno evento.

El tercero, se gestó en 1987, con una tasa de inflación de 160%,²⁹¹ cuando un conjunto de voces disonantes al interior del PRI pedían una selección del candidato a la Presidencia de la República en forma abierta y democrática. En particular Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo encabezaron la Corriente Democrática que provocó una fisura dentro del partido, y que luego se fracturaría con la salida de estos dos personajes del PRI.²⁹²

En las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988 contendieron por el PRI Carlos Salinas de Gortari, por el PAN Manuel J. Clouthier mientras que Cuauhtémoc Cárdenas fue postulado por una coalición de partidos de izquierda que dio origen al FDN.²⁹³

Con la caída del sistema de cómputo que soportaba las elecciones, según la versión de las autoridades (mejor conocida por “la caída del sistema”), en un momento en que aquéllas corrían a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) por intermediación de la Comisión Federal Electoral (CFE), se habló de un fraude electoral en perjuicio de Cuauhtémoc Cárdenas.

²⁸⁹ Julio Scherer García, *Los Presidentes*, México, Grijalbo, 1986, Tercera edición, p. 252.

²⁹⁰ *Ibid.*, p.176, también Manuel Espino, *Opus. Cit.*, para la cita p. 343.

²⁹¹ Fernando Escalante Gonzalbo *et al*, *Opus. Cit.*, p.294.

²⁹² De hecho el 6 de abril de 1987 Miguel de la Madrid concedió una entrevista y declaró: “‘El país necesita una izquierda moderna’, pero los izquierdistas mexicanos eran ‘dogmáticos y a veces locos.’ Allí, a la izquierda, era donde debían parar ‘los populistas’ Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo: ‘Por mí que se vayan, que formen otro partido.’ ” *Vid* Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.413.

²⁹³ Hablamos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), posteriormente el Partido del Frente Cardenista, a quienes se sumaron el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Verde, el Partido Liberal y diversas organizaciones de la izquierda nacional. *Vid* Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.347. Cabe agregar también que en la víspera de las elecciones Heberto Castillo declinó su candidatura por el Partido Mexicano Socialista (PMS) para sumarse a la de Cárdenas.

Al final los resultados oficiales favorecieron al candidato del PRI con aproximadamente el 50% de la votación (el porcentaje más bajo para un candidato oficial en la era posrevolucionaria). Cárdenas alcanzó alrededor de 31%, mientras que Clouthier contabilizó aproximadamente 17 % de los votos.²⁹⁴

A partir de entonces se empezaron a delinear, claramente, en el transcurso del segundo semestre de 1988, las condiciones para que el significado del Informe Presidencial empezara a cambiar dentro del sistema político mexicano. De ser un ritual político integrador en el Estado mexicano, pasó a ser motivo de actos de expresión simbólica y discursiva por parte de legisladores contrarios a la palabra presidencial, que manifestaban desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y la oposición en el Poder Legislativo.

Las transformaciones de las fuentes del poder institucional y simbólico de la Presidencia de la República²⁹⁵ contribuyeron a tal situación, y son las siguientes:

- ❖ Disminución del poder infraestructural y sus bases de legitimidad, al reducirse las dimensiones del Estado como resultado de las políticas neoliberales de privatización y ajuste estructural.²⁹⁶
- ❖ Cambios en la conformación del Congreso que dio lugar al multipartidismo y al pluralismo político, merced a un espectro que incluía las principales tendencias ideológicas. Eso ha implicado que los canales de reclutamiento al Congreso, se diversifiquen y ya no tengan que pasar necesariamente por el favor de la voluntad presidencial. La clase política parlamentaria tiene así, otros valores, incentivos y referentes simbólicos.
- ❖ La aparición de gobiernos municipales de extracción distinta a la del PRI articularon en las Legislaturas –también con ciertas proporciones de representación opositora– y en el Congreso de la Unión, una red de intereses partidistas que acarrearían impugnaciones ante la rendición del Informe Presidencial.

²⁹⁴ Gloria M. Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p.473. Jamás se sabrán los resultados a ciencia cierta ya que en el sexenio de Salinas y con la presentación de un punto de acuerdo el 20 de diciembre de 1991 a cargo del diputado panista Diego Fernández de Cevallos que avalaron las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN, se quemaron los paquetes electorales que se encontraban resguardados en los sótanos de la Cámara de Diputados.

²⁹⁵ *Vid Supra* pp. 97 y 98 en relación con las circunstancias que moldearon decisivamente el presidencialismo.

²⁹⁶ Y con esto la disminución drástica de políticas redistributivas sustentadas en subsidios, precios de garantía, tarifas y derechos preferenciales que satisfacían demandas de sectores como el campesino, obrero y popular.

Específicamente en el VI Informe Presidencial de Miguel de la Madrid comenzaron en forma importante una serie de protestas e interpelaciones que se fueron diversificando, con distintas tácticas discursivas y simbólicas, en los subsecuentes sexenios, tanto de origen priista como panista. La crónica de los hechos es reveladora:

A la celebración del Informe citado, el 1° de septiembre de 1988,²⁹⁷ acudieron los gobernadores de los estados, secretarios de Estado, los líderes de la CTM, CNOP y CNC, el cuerpo diplomático acreditado en México, académicos, intelectuales y los dirigentes de las cúpulas empresariales. En total, junto con los miembros del Congreso, había unos dos mil asistentes. Acompañado por la Comisión de Cortesía el Presidente de la República, avanzó en medio de la valla formada por los cadetes del Colegio Militar hasta el Salón de Sesiones. Se entonó el Himno Nacional, y el presidente en turno de la Cámara de Diputados, Miguel Montes, dio la palabra al Jefe de la Nación. “Apenas habían transcurrido unos minutos del discurso presidencial cuando ante la sorpresa pública, los diputados de oposición trataron de entablar un diálogo directo con el presidente de la República.”²⁹⁸ Tal situación nunca antes vista con los Presidentes emanados del PRI, sigue diciendo la cita, provocó la protesta airada de la fracción mayoritaria priista en el sentido de mantener el protocolo y la solemnidad del evento. Continúa la cita: “A lo largo de su mensaje, el presidente tuvo que interrumpir su lectura en doce ocasiones. Desde su curul el diputado del Partido Popular Socialista (PPS) Jesús Luján, insistía en que el informe por escrito no debía ser leído, aunque el Presidente de la Cámara le negó el uso de la palabra”.²⁹⁹

²⁹⁷ El Jefe del Ejecutivo llegó a este evento de Congreso General con dos lastres consecuencia de las elecciones federales del 6 de julio del mismo año. El primero, el desprestigio ante la Nación por haber promovido y avalado, como ya se mencionó, “la caída del sistema” y con esto la deslegitimación del Presidente electo. El segundo tiene su expresión en un clima tenso y contestatario en el Congreso por parte de legisladores de oposición hacia el Presidente de la República, relacionado con la composición de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión que dada su pluralidad hizo que el PRI perdiera la mayoría calificada y con esto el menoscabo de la capacidad para que se hicieran reformas constitucionales amparadas solamente en la fracción priista en la Cámara de Diputados. En efecto, el PRI ganó 247 escaños, 95 el PAN, 19 el PMS, 34 correspondieron al Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 33 diputaciones para el Partido Popular Socialista (PPS), 24 el PARM y 17 pertenecientes a otras agrupaciones del Frente Democrático Nacional (FDN). Las restantes 31 curules quedaban pendientes debido a irregularidades electorales y se definirían en cuanto los diputados electos se constituyeran en Colegio Electoral con el fin de calificar las elecciones federales, incluidas las de ellos mismos. *Cfr.* Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.61. Por lo tanto Miguel de la Madrid llegó ante un Congreso el 1° de septiembre que apenas la víspera había logrado llegar a un consenso en cuanto a las 31 diputaciones pendientes, poniendo en riesgo con esto la instalación de la LIV Legislatura y la rendición del Informe mismo. De ahí el ambiente tirante que desde el comienzo del Informe Presidencial se hizo patente y que devino en una serie de interrupciones del discurso presidencial.

²⁹⁸ *Ibid.*, p.63.

²⁹⁹ *Idem.*

La crónica sigue abundando que por más que Miguel Montes llamaba a mantener el orden de acuerdo con el protocolo que acompañaba a la instalación del Congreso y a la rendición del Informe Presidencial, exhortando a los congresistas a reservar sus protestas para las sesiones de las Cámaras respectivas, tanto los opositores como los priistas no dejaban de hablar. Éstos para acallar las protestas de los primeros y así darle continuidad al mensaje presidencial.

El clímax de aquel episodio, parteaguas y atentatorio contra la Investidura Presidencial se dio cuando:

“El senador Muñoz Ledo, se levantó de su asiento y con voz grave dijo: ‘solicito una interpelación al señor presidente.’ El jefe de la nación volteó el rostro hacia la izquierda, miró a los ojos de su interlocutor y propinó un puñetazo sobre el atril. Era la doceava y última interrupción al sexto informe presidencial. Muñoz Ledo avanzó unos metros en dirección a la tribuna, miembros de la escolta presidencial cierran el paso al pie de la escalinata hasta detenerlo: ‘¡Con todo respeto!...¡Con todo respeto!’... vuelve a gritar con cinco puntos anotados en una hoja blanca que tiembla en su mano izquierda”.³⁰⁰

Ante esta situación, el Presidente de la Cámara de Diputados invocó el artículo 209 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso para advertir que en caso de desorden estaba autorizado para desalojar las galerías. Los legisladores de oposición, encendidos, argumentaban que no eran galería, que eran representantes populares. Montes reviró entonces que en el citado reglamento se preveía también el desalojo de los congresistas.

La crónica cierra diciendo que en ese momento los integrantes del gabinete, los diputados y senadores del PRI y los miembros del *presídium* empezaron a vitorear la advertencia y aplaudir con energía hasta acallar las protestas. Los diputados del FDN decidieron abandonar entonces el Recinto Legislativo.

Con todo lo anteriormente expuesto se revela que el último Informe Presidencial de Miguel de la Madrid más que acercar, confrontó a dos poderes republicanos. Ciertamente en su administración no hubo un desenlace de crisis económica aguda como en los anteriores dos sexenios, pero en cambio la falta de sensibilidad política y Visión de Estado del Presidente provocaron que a partir de ese momento la fiesta cívica del Informe fuera paulatinamente a menos.

³⁰⁰ *Ibid.*, p.65

Convertido en Presidente Constitucional para el periodo 1988-1994, Carlos Salinas de Gortari tuvo como prioridad alcanzar credibilidad debido a la legitimidad perdida. De inmediato actuó en dos vertientes: el 3 de diciembre de 1988 echó a andar el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)³⁰¹ y el 10 de enero de 1989 encarceló al poderoso líder sindical petrolero Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, bajo los cargos de acopio de armas, homicidio y otros delitos.³⁰²

También en 1989, la oposición surgida del FDN se concretó como partido político con la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD); por su parte el PAN ganó su primera gubernatura el 2 de julio de 1989, cuando Ernesto Ruffo Appel triunfó en las elecciones de Baja California.

Esta apertura democrática dentro del sistema político mexicano junto con la renegociación de la deuda externa mexicana³⁰³ para alcanzar un mejor desarrollo económico, sentaron las bases para

³⁰¹ En este programa, pilar central de la política social del sexenio, se plasmó el ideario del salinismo conocido como Liberalismo Social. El propio expresidente ha argumentado que se trató de un ideario-programa que respondió a los tiempos de la globalización, cuando el Estado de Bienestar entró en crisis y la emergencia del neoliberalismo se mostró como la opción más viable. De esa forma, el ideario salinista pretendió ser un punto de equilibrio entre el populismo y el neoliberalismo. Así, mientras que el populismo en México se caracterizó por un predominio del Estado sobre la sociedad y la economía a través de la ideología de la Revolución Mexicana instrumentada por el PRI para conformar un nacionalismo apoyado en el estatismo, el corporativismo, el proteccionismo y el control vertical sobre los movimientos populares, el neoliberalismo, en cambio, trastocaba las nociones clásicas del Estado-Nación soberano debido sobre todo al tránsito libre tanto de mercancías como de capital foráneo que hacía cada vez más difuso el límite de las fronteras. De esta manera la responsabilidad del Estado se minimiza ante el protagonismo de la acción individual económica y el mecanismo de libre mercado como factores de asignación eficiente de los recursos. Ambas tendencias al final coincidirían en los hechos por su poco respeto a los derechos humanos. En contraste, según Salinas, el Liberalismo Social pone énfasis en disminuir la presencia excesiva del Estado en la sociedad pero manteniendo cierta dosis de rectoría en aspectos clave. El Liberalismo Social promueve, así, la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil organizada en lo que atañe a las políticas y programas gubernamentales. Su fin último es vincular la libertad, la justicia y la democracia participativa. Fomenta, por lo tanto, la defensa de los derechos humanos, la libertad religiosa y la desregulación económica. Esta concepción y su puesta en práctica fue de tal impacto que se incorporó, en el apogeo del salinismo, a la declaración de principios del PRI el 29 de marzo de 1993 durante la XVI asamblea del partido. *Vid* Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janes, 2000, Primera edición, pp.303-314.

³⁰² Sin embargo es de cierto dominio público que el sistema en realidad castigó a “La Quina” por su apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas y por haber promovido un libelo en las campañas presidenciales de 1988, en donde se daba a conocer cómo el niño Carlos Salinas de cuatro años mató por accidente, con un arma de fuego, a una muchacha del servicio doméstico.

³⁰³ Dos imperativos se planteó el nuevo gobierno: abatir el elevado endeudamiento (tanto externo como interno) y bajar la elevada tasa de inflación que en el cambio de poder presidencial alcanzaba ya 150%. En el primer caso y tras una serie de maniobras que implicaron consensos internos, apoyos del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y de distintos países como EUA, Japón y España y, en el último tramo, negociaciones con unos 500 bancos comerciales de todo el mundo, se logró reducir la deuda externa mexicana en 20 mil millones de dólares, con lo que las transferencias netas al extranjero pasaron del 7% del PIB al 3%. Respecto a la deuda interna se procedió a la desincorporación de las empresas estatales—Telmex como una de las más representativas— para que con su venta se tuvieran los recursos necesarios para disminuir el monto del capital y de sus intereses. Asimismo, con esta medida, se buscaba generar mayores recursos para el gasto social sin incurrir en déficit fiscal. El saldo final del total de la deuda

que la opinión pública nacional e internacional, empezara a percibir en la administración salinista un gobierno progresista acorde con los nuevos dictados de la globalización. En esta tesitura se inscribe también la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990, así como la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que posibilitó la creación de un organismo autónomo y permanente, con personalidad jurídica propia; el Instituto Federal Electoral (IFE).

Al contar con patrimonio propio y con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral, el IFE garantizaría veracidad y objetividad en las elecciones federales. El otorgamiento de autonomía al Banco de México en 1994, buscó implementar la política monetaria fuera de la influencia presidencial.

Por otro lado, una serie de reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo encontraron eco en el Congreso con el apoyo de la fracción panista. En consecuencia se modificaron los artículos 4, 27 y 130 constitucionales. El primero incorporó el reconocimiento de los derechos indígenas, el 27 la posibilidad de enajenar los ejidos y el 130 el reconocimiento legal de las iglesias con lo que los ministros de culto podrían votar y opinar sobre los asuntos de la vida pública. Dentro del espíritu de esta disposición, se restablecieron relaciones diplomáticas con el Vaticano.³⁰⁴

Todos estos logros socio-políticos y macroeconómicos que parecían abonar al crecimiento y desarrollo económico y a la democracia, impactaron favorablemente en el ánimo nacional en la creencia de que México irrumpía ya en el primer mundo. La comunidad internacional encabezada por EUA contribuyó con esta percepción al exaltar a Salinas como el estadista que había hecho posible el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que entraría en vigor el 1° de enero de 1994. “Su imagen internacional no superó la fama de Emiliano Zapata, pero llegó a las páginas de todos los periódicos y revistas prestigiados (y no prestigiados del planeta)”.³⁰⁵

(interna y externa) fue que pasó del 65.5% en 1988 al 25.5% del PIB en 1994. La disminución de la inflación se instrumentó, primero, con el PECE (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico) y posteriormente a través del PECE (Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo), en enero de 1993. El saldo macroeconómico final antes de 1994 parecía favorable, con niveles de inflación que no pasaban de dos dígitos (de 18.8% en 1991) y tasas de crecimiento del PIB de 4.4% en 1990 y de 3.6 % en 1993 que fomentaron el empleo. *Cfr. Ibid.* pp.12-35, también Gloria M. Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p.497.

³⁰⁴ Fernando Escalante Gonzalbo, *Opus. Cit.*, p.296.

³⁰⁵ Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.425.

Sin embargo, tanto la izquierda representada en el PRD como intelectuales críticos del sistema hacían ver que, por un lado, las componendas que iniciaron entre el gobierno federal y el PAN en las elecciones para gobernador en Guanajuato³⁰⁶ (después serían conocidas como “concertaciones”) no debían confundirse con impulsos democráticos reales, y, por otro, el proceso de privatización de las empresas y organismos públicos adolecía de transparencia en un afán por favorecer a unos cuantos empresarios privilegiados.³⁰⁷

Lo más acuciante fue que la pretendida modernización del país que proclamó Carlos Salinas de Gortari en su primer Informe Presidencial, asentada en gran medida en las condiciones de la economía, no descansaba realmente sobre bases firmes como pregonaba el discurso oficial. En palabras de Enrique Krauze:

“La exportación no crecía lo suficiente porque el gobierno se empeñaba en mantener sistemáticamente sobrevaluado el peso. Lo más grave era el hecho de que todo el edificio económico pendía de un hilo: los billones de dólares invertidos a corto plazo en la bolsa de valores, no en empresas. Eran, en la atinada expresión mexicana, ‘capitales golondrinos.’ En suma, el tan publicitado milagro económico no era más que un ajuste macroeconómico que había beneficiado primeramente al sistema, la gran empresa del poder, creada por Alemán”.

³⁰⁶ En Guanajuato, en 1991, las irregularidades denunciadas por los candidatos Vicente Fox del PAN y Porfirio Muñoz Ledo del PRD en las elecciones para elegir gobernador, y de las que salió triunfador el priista Ramón Aguirre, calaron el ánimo presidencial, y entonces el gobernador electo renunció ante las presiones del Ejecutivo Federal. A continuación el gobierno federal pactó con la cúpula panista para que hasta el fin del sexenio –en diciembre de 1994 – gobernara interinamente el panista Carlos Medina Plascencia secundado en la secretaría de gobierno por el priista Salvador Rocha Díaz. Adicionalmente, en agosto de 1991 en San Luis Potosí, Fausto Zapata postulado por el PRI triunfó en las elecciones para gobernador, pero la marcha encabezada por el Dr. Salvador Nava–de gran estatura moral y que había sido postulado por una coalición del PAN, PRD y el Partido Demócrata Mexicano (PDM)– hacia el Zócalo de la Ciudad de México como protesta por los numerosos agravios electorales antes, durante y después de la jornada electoral provocó la renuncia del priista. Nuevamente la administración estatal se encomendó a un gobernador interino, que en esta ocasión recayó en el priista Gonzalo Martínez Corbalá. Al siguiente año el panista Francisco Barrio ganaría la gubernatura de Chihuahua en un clima de normalidad electoral y con el reconocimiento explícito del gobierno federal. En Michoacán, ante las protestas del PRD que alegaban irregularidades electorales, nuevamente tuvo que renunciar el gobernador electo del PRI. Sin embargo Carlos Salinas no consintió que un perredista ocupara la gubernatura interina. Vid Miguel Rionda Ramírez, *Guanajuato el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/3-f16_Guanajuato_el_aprendizaje_de_la_democracia.pdf [consulta: 15 de julio del 2013] y además Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, pp. 429-431.

³⁰⁷ La siguiente cita es ilustrativa al respecto: “*De acuerdo con la publicación norteamericana Forbes y difundido por La Jornada el 5 de julio de 1994, 24 nombres de mexicanos forman parte del grupo de la gente más rica del mundo, cuyas fortunas sobrepasan los mil millones de dólares. En esa misma lista, en 1991 sólo aparecían 2 mexicanos, en 1992 se incrementó a 7, en 1993 a 13 y en 1994 a los 24 ya mencionados*”. Vid Erika Döring y Carmen Evelia Hernández, *Opus. Cit.*, p.27.

La cita de Krauze concluye mencionando la advertencia premonitrice de Gabriel Zaid: “En referencia a esa empresa y para no confundirla con el país, el crítico Gabriel Zaid escribió a fines de 1993: ‘la salvación del Grupo Industrial Los Pinos ha sido un éxito espectacular del presidente Salinas. Hasta el país se benefició...Mientras la gente se lo crea, el milagro puede seguir: importar fiado (de prestado), como si el ahorro externo disponible no tuviera límites. Ojalá que no termine mal’ ”.³⁰⁸

1994 fue el año del derrumbe de la administración salinista. Sin embargo, desde su primer Informe Presidencial y hasta la rendición del último Informe, la fracción perredista, principalmente, incomodó al Presidente de la República al continuar con las protestas e interpelaciones que habían surgido en forma importante durante el sexto Informe Presidencial de Miguel de la Madrid, según se vio ya.

Así, por ejemplo, durante la segunda rendición del Informe Presidencial el 1° de noviembre de 1990 en el Palacio de Bellas Artes,³⁰⁹ la crónica relata:

“Y a las 11:18, cuando hablaba Salinas de Gortari de las acciones de justicia social, en silencio, un diputado del PRD se levantaba, mostraba una cartulina: ‘¿para cuándo?, pensión mínima para los jubilados.’ Aplausos inmediatamente, en tanto el mandatario hablaba de la soberanía, la perredista Amalia García, sin moverse de su lugar, dejaba salir sus dos palabras: ‘queremos democracia’ ”.³¹⁰

Más adelante se llama al orden por parte del Presidente de la Cámara de Diputados:

“Surgían voces, algún silbido. Gonzalo Martínez Corbalá recordaba que era una sesión de Congreso General, invocaba lo establecido por el artículo octavo de la Ley Orgánica del mismo, hacía sonar la campanita. [...] Luego, el presidente de la República se refería al tema electoral. Decía que los nuevos ordenamientos legales en la materia fueron aprobados por legisladores de partidos pertenecientes a todo el espectro político. Era entonces cuando Pablo Gómez saltaba de su lugar. ‘¿Me permite por favor una pregunta?’, apuntaba con el índice. Gonzalo

³⁰⁸ Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.426.

³⁰⁹ Debido a las obras de remodelación en el Palacio Legislativo de San Lázaro ocasionadas por el incendio que afectó parcialmente al inmueble en mayo de 1989 y que despertó sospechas, ya que en sus sótanos se resguardaba la paquetería electoral de las elecciones presidenciales del año anterior.

³¹⁰ Fidel Samaniego, *En las entrañas del poder*, México, Rayuela Editores, 1995, Primera edición, p.212.

Martínez Corbalá intentaba reiterar que no estaban permitidas las interpelaciones”.³¹¹

Significativo es que en la rendición del IV Informe Presidencial de Carlos Salinas de Gortari el 1º de noviembre de 1992, ya en el Palacio Legislativo de San Lázaro, nuevamente Porfirio Muñoz Ledo haya dado la nota como antes lo había hecho ya con Miguel de la Madrid:

“Parecía que por fin, después de cinco años, el informe de gobierno del presidente de la República no sería interrumpido. Parecía... Pero cerca ya del final, la figura regordeta se puso lentamente de pie; pocos la vieron en ese momento; la atención estaba en lo alto del proscenio; en quien hablaba, en todas y cada una de sus palabras. Y por fin, de esa curul, en la tercera fila, salió la voz grave, de fuerza medida, surgió el intento de medir fuerzas. [...] –Ciudadano presidente– insistió Muñoz Ledo; mantenía la mano al frente y no controlaba ese tic que le hace mover la cabeza al frente constantemente”.³¹²

Samaniego relata como la diputada María de los Ángeles Moreno, Presidenta de la Sesión de Congreso General y encargada de contestar el Informe Presidencial, volteó a ver al legislador perredista y en seguida se dirigió al Jefe del Ejecutivo para pedirle que le permitiera un momento. Luego, enérgicamente, dirigiéndose a Muñoz Ledo, le dijo: –“Señor senador, le ruego a usted de la manera más atenta... Ya en otras ocasiones se ha procurado interpelar al titular del Ejecutivo en este tipo de sesiones”.³¹³ Ante la insistencia del senador que no cejaba en su empeño con la mano al frente, mientras decía –“Señora presidenta...” la diputada Moreno enfatizó: “Esta presidencia hace notar a los señores legisladores que en esta ocasión no proceden las interpelaciones o interrupciones al informe presidencial”.³¹⁴ Sin embargo la terquedad del perredista lo impulsaba a intentar establecer diálogo con el Jefe de la Nación:

“–‘Seño’... intentó hablar Muñoz Ledo. Pero dueña de la situación, con frío aplomo, María de los Ángeles Moreno vio de frente al legislador, levantó ligeramente la voz y sacó la frase que tenía guardada: ‘esta presidencia hace notar, igualmente, que las interpelaciones solamente se dan entre pares. Y éste no es el caso. Entonces, fuerte, se rompió la tensión, se volvió aplauso’”.³¹⁵

³¹¹ *Idem.*

³¹² *Ibid.*, p.377.

³¹³ *Idem.*

³¹⁴ *Ibid.*, p.378.

³¹⁵ *Ibid.*, p.378.

El regocijo de legisladores priistas, miembros del gabinete y gobernadores –menos los tres de oposición–no se ocultaba. En contraste la bancada del PRD permanecía callada mientras sostenía una manta de protesta. En el aire aún pesaban las trece palabras pronunciadas categóricamente, sin dejar lugar a duda, con toda intención, más allá del Reglamento del Congreso, y que inundaron el Palacio Legislativo: “Esta presidencia hace notar, igualmente, que las interpelaciones solamente se dan entre pares. Y este no es el caso”.

“Y allá en lo alto Carlos Salinas de Gortari, quien poco después de que se escuchara la frase no había ocultado en su rostro una fugaz, breve, punzante sonrisa; sonrisa en los labios y en los ojos. [...] María de los Ángeles Moreno pedía entonces a Carlos Salinas de Gortari que continuara. Él lo hacía, seguía hablando del nacionalismo mexicano”.³¹⁶

Casi dos meses antes de que Carlos Salinas de Gortari presentara su V Informe de Gobierno, se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1993 un decreto por el que se reformaban los artículos 65 y 66 constitucionales. Por lo tanto la instalación del Congreso y la presentación del Informe Presidencial regresaban al 1° de septiembre de cada año. Los artículos transitorios de este decreto contemplan también que las disposiciones mencionadas tendrían efecto a partir del 1° de septiembre de 1995, en la rendición del primer Informe de Gobierno del próximo Presidente de la República.

También es importante resaltar que la reforma al artículo 73 constitucional fracción VIII, publicada en el DOF el 25 de octubre de 1993, estableció que el Ejecutivo Federal debería informar anualmente durante el Informe de Gobierno acerca de los montos de endeudamiento que se hubiesen aprobado. Con estos cambios constitucionales se llegó al primero de noviembre de 1993.

Para el V Informe Presidencial siguió la misma tónica de la oposición en el Congreso. Aunque el sexenio salinista era bien reconocido entre distintos sectores de la sociedad (en especial entre los empresarios, la jerarquía católica, la gente beneficiada por el PRONASOL y naturalmente entre los llamados intelectuales orgánicos), la izquierda, y en especial el PRD, trataban de interrumpir el ritual del Informe Presidencial con distintas manifestaciones escénicas y discursivas:

³¹⁶ *Ibid.*, pp.378- 379.

“Ocho interrupciones, la respuesta sin palabras. Momentos que hacían entonces olvidar las ocho interrupciones, los ya tradicionales, acostumbrados, intentos de interpelación, las mantas, cada una para un momento, para un pasaje. Interrupciones, unas, que provocaron la sonrisa presidencial, otras el desdén, y alguna la no oculta molestia”.³¹⁷

Sin duda el pasaje más llamativo de este V Informe Presidencial se dio cuando la diputada perredista Patricia Ruíz Anchondo, enfundada en un traje rojo con minifalda, mantuvo pancartas de protesta ante la expectación de toda la concurrencia.³¹⁸

En la víspera del año nuevo de 1994 la situación parecía favorable para la administración salinista. La continuidad de sus políticas gubernamentales parecían aseguradas por la firma del TLCAN y por la buena aceptación de Luis Donaldo Colosio entre muchos sectores de la sociedad como candidato presidencial postulado por el PRI para las elecciones del citado año.³¹⁹ Había estabilidad macroeconómica y el gobierno seguía manteniendo prestigio dentro y fuera del país.

Sin embargo justo el 1° de enero de 1994, cuando entraba en vigor el TLCAN, estalló un alzamiento guerrillero de indígenas en Chiapas. Eran dirigidos por un personaje que se hacía llamar “El Subcomandante Marcos”. Después de tomar las cabeceras municipales de San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas, entre otras, empezaron a desocuparlas y retroceder ante el empuje del Ejército Federal. Para el día 9 de enero del año en curso la derrota militar del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) arrojó un saldo de 15 bajas del Ejército Federal, 71 del EZLN y 24 policías muertos.³²⁰

³¹⁷ *Ibid.*, p. 490.

³¹⁸ Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.59.

³¹⁹ Parecía superado el episodio del asesinato del cardenal Posadas Ocampo en mayo de 1993 presumiblemente debido una confusión durante un tiroteo en las afueras del aeropuerto de Guadalajara entre pistoleros de los Arellano Félix y esbirros de “el Chapo” Guzmán. Las presunciones de un crimen político ligado a la narcopolítica no pasaron de señalamientos vagos que en nada contribuyeron para aclarar el homicidio.

³²⁰ Carlos Salinas de Gortari, *Opus. Cit.*, p.812. Estas cifras oficiales no toman en cuenta las “bajas colaterales” de la población civil, pero de cualquier forma dan idea de la desproporción de fuerzas entre las fuerzas armadas del gobierno y el EZLN. Hacen pensar que las metas originales del alzamiento en el sentido de derrocar al Presidente de la República y vencer al Ejército para instaurar la justicia social con la formación de un gobierno libre y democrático, no eran otra cosa que recursos retóricos que adquieren sentido cuando Rafael Sebastián Guillén Vicente (Subcomandante Marcos) declaró: “*La política es la guerilla por los medios*”, por los medios masivos de comunicación, agregaríamos (Sebastián Guillén había sido maestro de diseño gráfico y comunicación, además propendía al ejercicio literario y a las lecturas marxistas de la escuela francesa Althusseriana). Al final, los cerca de 500 años de agravios cometidos en la zona de Chiapas en perjuicio de los tzotziles y otras etnias creo una situación intolerable que se buscó revertir con la lucha armada que la Doctrina de la Liberación había estimulado. La tradición histórica en la región demostraba que desde 1712 una sublevación tzotzil acaudillada por Sebastián de la Gloria y

Poco a poco, con el repliegue de los insurrectos, se hizo patente que la solución del conflicto se encauzaría por la vía pacífica. Al respecto el Presidente Carlos Salinas ya desde el 9 de enero había tomado la resolución de un cese unilateral del fuego. Al día siguiente designó a Manuel Camacho Solís como negociador del gobierno para alcanzar la paz y la reconciliación; como mediador de la guerrilla surgió el obispo Samuel Ruíz. Para el 12 del mismo mes se hizo público el cese unilateral del fuego y poco después la declaración de una amnistía generalizada. Según palabras del propio Subcomandante Marcos³²¹ la paz y la reconciliación nacional no se consolidaron por el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo del año 1994 en la colonia Lomas Taurinas de Tijuana.³²²

Con este terrible escenario para la Nación que catalizaba la fuga de divisas, sobre todo a través del “capital golondrino” y que precipitaba a la administración salinista al total descrédito, se modificó La Ley Orgánica del Congreso el 20 de julio de 1994.

La reforma disponía en su artículo 8 que antes del arribo del Presidente de la República a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias, tendría derecho a hacer uso de la palabra, por no más de quince minutos, un legislador federal (diputado o senador) con el fin de mantener una postura en el contexto del Informe Presidencial y así evitar las distorsiones en la rendición del mismo. El número de oradores se ajustaría según la proporción de legisladores de cada partido en el Congreso. Este acto se efectuaría en sesión pública de Congreso General con la presencia de un

más tarde, en tiempos del Presidente Juárez, otra encabezada por Pedro Díaz Cuzcat habían terminado en la aniquilación. Pero eran tiempos necesariamente circunscritos en sus repercusiones al ámbito local. El Subcomandante Marcos sabía que su movimiento podía tener impacto mediático nacional e internacional: “*Su imagen de guerrillero enmascarado con un pasamontañas, fumando pipa o escribiendo un texto-las cananas al pecho y un Casio en la muñeca- recorrería el mundo*”. El histrionismo del Subcomandante pareció apegarse a la verdadera naturaleza y propósitos del alzamiento: no al ejercicio del poder, no a la formación de un partido político, no al liderazgo social de alcance nacional, sí a la expresión desesperada de las necesidades ancestrales de los indígenas que en la posmodernidad siguen, sin embargo, sin ser resueltas. *Cfr.* Carlos Salinas de Gortari, *Opus. Cit.*, pp.809-830 y para las citas *Vid* Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, pp.432-439. También Fernando Escalante Gonzalbo *et al.*, *Opus. Cit.*, p.297.

³²¹ Marcos declaró años más tarde: “*La bala que mató a Colosio mató la posibilidad del acuerdo de paz con el EZLN*” *Vid* Carlos Salinas de Gortari, *Opus. Cit.*, p.840.

³²² A dos décadas de este magnicidio, que tiene su antecedente más cercano en el asesinato del Presidente electo Álvaro Obregón en 1928, siguen en el aire distintas especulaciones sobre la autoría intelectual—que van desde la orden presidencial hasta la ejecución de la narcopolítica, pasando por la autoría de los dinosaurios del PRI —más allá de la versión del asesino solitario que distintas fiscalías especializadas contribuyeron a establecer, y que en definitiva postuló categóricamente la últimas fiscalía encabezada por Luis Raúl González Pérez: que el único autor intelectual y material fue Mario Aburto Martínez. *Vid* Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.440.

mínimo de 316 parlamentarios. También se establecía que durante la presentación del Informe Presidencial, no procederían intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Por último, se contemplaba que las Cámaras glosarían el Informe de Gobierno por materias: política interior, política económica, política social y política exterior. Las versiones estenográficas de estas sesiones del análisis del Informe de Gobierno, se remitirían al Titular del Poder Ejecutivo para su conocimiento:

*Artículo 8. “El primero de septiembre de cada año, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución. Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe, en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento”.*³²³

Poco antes de la celebración del VI y último Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se repitió otro crimen político; José Francisco Ruíz Massieu exgobernador de Guerrero, Secretario General del CEN del PRI y diputado federal electo que se perfilaba como el líder de la bancada priista en la Cámara Baja, fue asesinado el 28 de septiembre de 1994. Meses más tarde, en el sexenio zedillista, se señalaría al “hermano incómodo” del Presidente, Raúl Salinas de Gortari, como el autor intelectual.

³²³ Claudia Gamboa Montejano y Arturo Ayala Cordero, *Opus. Cit.*, p. 18. Vid también Rosa María Gutiérrez Rosas, *Opus. Cit.*, p. 87, [consulta: 20 de julio del 2013].

Durante la rendición del VI Informe Presidencial – con Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente electo y con un desprestigio creciente de la administración salinista– se dio una circunstancia reveladora que se manifestaría formalmente catorce años después, el 15 de agosto del 2008, con la reforma al artículo 69 constitucional:

“Llegaba Carlos Salinas de Gortari entre el aplauso largo, fuerte de priistas, colaboradores, militares, mandatarios estatales, gobernadores, invitados. Se escuchaba el himno nacional. [...] Después, el prospecto de líder, Humberto Roque, daba el uso de la palabra al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Y apenas comenzaba Carlos Salinas, decía: ‘Honorable Congreso de la Unión, mexicanos, asisto por última vez ...’ cuando se ponía en marcha la estrategia del raspón, el cobro de lo que consideraban los autores de la misma, los agravios. Desde su lugar, el expresidente del Partido Social Demócrata, Luis Sánchez Aguilar, avanzaba, unas tarjetas en sus temblorosas manos. Leía, pedía al jefe del Ejecutivo que entregase su informe por escrito”.³²⁴

El contraste con el IV Informe Presidencial era evidente. Aquella ocasión el Presidente de la República fue objeto de ocho interrupciones escénicas, un tanto silenciosas y apoyadas sobre todo en mensajes visuales en mantas, pancartas y en el *performance* de la diputada Anchondo. Esta vez se unían a las mantas y pancartas de protesta, imprecaciones y gritos de la oposición de la recién inaugurada LVI Legislatura, alimentados por el levantamiento del EZLN, los magnicidios con carácter de crimen de Estado de Colosio y Masssieu y por la afrenta social que significaban 50 millones de pobres contra 24 nuevos magnates mexicanos.

“VI Informe de Gobierno. El adiós. Un adiós, que *but of course*, los debutantes y reaparecidos integrantes de la fracción del PRD quisieron marcar con su huella. Gritos, coros, mantas, fotografías, cartulinas, puños cerrados, miradas fulgurantes, forma de cobrar lo que para ellos son agravios. [...] Humberto Roque Villanueva tocaría una sola vez la campana para llamar a un orden y respeto que nunca llegaron completos, aunque sí, evidentemente, esa casual tregua cuando se trató el tema del Distrito Federal, cuando entonces, a no ser una voz aislada, esa bancada cesó en sus manifestaciones, y casi al final, cuando algo hizo que escucharan en silencio la parte culminante del mensaje político, la despedida”.³²⁵

³²⁴ Fidel Samaniego, *Opus. Cit.*, p.603.

³²⁵ *Ibid.*, p.601.

La crónica sigue abundando para arrojar luz sobre una frase salinista que pasó, erróneamente, a la jerga política mexicana manejada por la izquierda como señal de cerrazón e intolerancia; la circunstancia se da cuando el Primer Mandatario se retira del Palacio Legislativo, después de haber rendido su Informe, y permanece en Palacio Nacional para seguir con el maltrecho ritual del Informe Presidencial:

“Y caminaba. Y comentaba: ‘no aprenden, no entienden, entre más mal se portan, menos votos tienen.’ Comentario que ampliaría más tarde en Palacio Nacional, después de la foto con los gabinetes y antes de la salutación: ‘creo que deberían hacer una reflexión política; salen perdiendo, va en demérito de ellos mismos y de su partido. Ese comportamiento les resta votos, así lo hicieron en el pasado y, ¿qué pasó?, el PAN se sentó a cachar los votos, a que les cayeran.’ [...]

Salinas sigue dando sus impresiones finales de lo que rodeo a su Informe y, anecdóticamente, ya sin las presiones del momento, proporciona el epílogo de la crónica de Fidel Samaniego:

“Aseguraba: ‘la verdad ni los escucho ni los veo. Gritan tantos a la vez que sus voces se confunden. No volteo a verlos porque mantengo la atención en los renglones del texto, para no perderme. Sí alcance a ver una manta debajo de mí, pero no supe que decía. En algún momento una voz de mujer me gritó: ‘¡Salinas!’’, me dieron ganas de interrumpirme y preguntarle: ‘Señorita, ¿Nos conocemos?, pero no. El presidente es un huésped del Poder Legislativo y millones nos ven, nos observan, millones los vieron. Buscaban algo, no les dimos gusto. No hubo ni un solo párrafo agresivo o beligerante. Y era curioso, hablábamos de la tolerancia y ellos gritaban, hablábamos de algo más, ellos preguntaban algo que casualmente se les respondía en el párrafo siguiente’.”³²⁶

Ernesto Zedillo Ponce de León se convirtió en Presidente electo después de triunfar con el 48.8 % del total de votos en la jornada electoral del 21 de agosto de 1994 –la menor votación por un candidato priista a la Presidencia hasta entonces. Diego Fernández de Cevallos abanderado del PAN obtuvo 25.9 % de los votos y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD el 16.6%.³²⁷

³²⁶ *Ibid.*, p.606.

³²⁷ Previamente se había celebrado algo inédito: un debate entre los candidatos del PRI, PAN y PRD en abril, debido a la iniciativa del candidato del PRI. Tuvo una gran difusión por radio y televisión con una audiencia de aproximadamente 40 millones de personas. La percepción de la opinión pública es que fue Fernández de Cevallos quien ganó el debate. La falta de oficio político del candidato oficial, a pesar de ser un funcionario eficaz sobre todo por su paso en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), se sumó al desgaste de la imagen del perredista para que la retórica del panista se impusiera. Extrañamente, el candidato del PAN se relajó y después del debate

Como Presidente Constitucional (1994-2000), Ernesto Zedillo se encontró ante tres retos: en el ámbito económico la situación era muy delicada dada la sobrevaluación del peso, la fuga gradual de capitales desde principios de 1994 y el enorme déficit fiscal de aproximadamente el 8% del PIB.³²⁸ En el ámbito político el ambiente estaba enrarecido debido a la falta de esclarecimiento de los crímenes políticos (Posadas Ocampo, Colosio y Massieu) y el resentimiento de los perredistas contra el gobierno salinista al que le achacaban la desaparición y/o muerte de 292 correligionarios y de 46 periodistas.³²⁹ Respecto al ámbito social el pendiente que significaba el EZLN, que amenazaba con levantarse una vez más en armas, acentuaba la percepción de una inseguridad latente que en cualquier momento podía estallar dados los agravios ancestrales que padecían los indígenas del sureste de México. El histrionismo mediático del Subcomandante Marcos abonaba en este sentido.

De entrada Zedillo en su toma de posesión se mostró como un demócrata que insinuó una sana separación con el PRI para fomentar la inclusión y tolerancia respecto de los demás partidos políticos: “Ha llegado el momento en que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social. [...] Repito enfáticamente que, como presidente de la república, no intervendré, bajo ninguna forma, en los procesos ni en las decisiones que corresponden únicamente al partido que pertenezco”.³³⁰

A continuación, a principios de 1995 convocó a los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) para firmar un Acuerdo Nacional para la Democracia.³³¹ Al Presidente de la República le quedaba claro que una premisa fundamental no sólo para la correcta conducción de su administración, sino para la buena marcha de la Nación, consistía en un fortalecimiento

abandonó su campaña por más de un mes, con lo cual Zedillo se recuperó mientras que Cárdenas mantuvo un paso indiferente. *Vid* Gloria Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p.505 y Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.186.

³²⁸ Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.175.

³²⁹ Fidel Samaniego, *Opus. Cit.*, p.604.

³³⁰ Citado por Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p. 361.

³³¹ Enrique Krauze, *Opus. Cit.*, p.452. Ya desde principios de diciembre del año anterior el Presidente de la República había tenido un acercamiento con el Poder Legislativo; el 6 de diciembre acudió a la Cámara de Diputados invitado por el PRD. La reunión en pleno constituyó una novedad en la época moderna, pues sólo había ocurrido en las tomas de protesta de la Investidura Presidencial y en la rendición de los Informes de Gobierno. Al día siguiente acudió a la Cámara de Senadores e incluso fue a la Asamblea de Representantes del DF tres días después, el 10 de diciembre. *Vid* Doralicia Carmona, *Opus. Cit.*, [consulta: 22 de julio del 2013].

democrático de la vida pública. Máxime en un momento en que las consecuencias del “error de diciembre”³³² presagiaban una crisis económica de grandes proporciones.³³³

La causa final de esta crisis derivó de las decisiones tomadas por el gobierno de Ernesto Zedillo entre el 19 y el 22 de diciembre de 1994. Sin embargo sus causas eficientes se pueden rastrear en lo anteriormente expuesto, acerca del ámbito económico prevaleciente en la transición del cambio de poder presidencial: la economía estaba sostenida por alfileres.

“Como la inversión extranjera directa no daba para tanto, se atrajo capital especulativo. La suma total del déficit era de 100 mil millones de dólares”.³³⁴ Al final, con la fuga masiva de capitales y la consecuente devaluación del peso en alrededor del 100 %, se tuvieron que implementar una serie de medidas de estabilización de acuerdo con las exigencias que rodearon al paquete de

³³²Conforme las reservas internacionales se iban agotando el peso empezó a sufrir las presiones de la paridad cambiaria, y con ello la posibilidad de ampliar la banda de flotación del peso. Esto ocurrió en la noche del 19 de diciembre de 1994, después de la reunión de los integrantes del Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC) que se había suscrito tres meses antes. Se acordó ampliar la banda en aproximadamente un 15%. De esa manera la paridad pasó de 3.47 nuevos pesos por dólar a 4.016 nuevos pesos por dólar. Esto tuvo un efecto contrario al deseado; en lugar de frenar la especulación en el mercado de divisas la alentó. La explicación más plausible para explicar este fenómeno es que muchos miembros de la elite empresarial tuvieron acceso a información filtrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el sentido de que el peso abandonaría el régimen de la banda de flotación para entrar al mecanismo de la libre oferta y demanda en el mercado de divisas, sin el concurso y dirección del Banco de México, que se retiró del mercado de cambios el 21 de diciembre. Entonces empezó un desquiciamiento total de los mercados financieros, la caída de la Bolsa Mexicana de Valores y en general una creciente incertidumbre de los inversionistas. Las condiciones fueron propicias para una segunda devaluación el 22 de diciembre, que cotizó al peso en 5.75 nuevos pesos por dólar. El saldo final de las reservas internacionales arrojó una disminución de más del 60% al pasar de 12484 millones de dólares al final del sexenio anterior a 4781 millones de dólares después de la segunda devaluación. Esta diferencia de 7703 millones de dólares se desglosó así: 1675 mdd que salieron entre el 15 y 19 de diciembre; 4633 mdd de la sangría a las reservas entre el 20 y 21 de diciembre y 1395 mdd más para pagar entre el 21 y el 22 de diciembre el importe de los tesobonos que los tenedores de deuda gubernamental ya no quisieron renovar. Con el anuncio del paquete financiero ofrecido por EUA, al que se sumaron las aportaciones de otros países y organismos para aliviar la situación de las finanzas públicas a principios de 1995, y que contabilizó un total de 52 mil mdd (20 mil mdd provenientes de un fondo discrecional del gobierno de William Clinton, 18 mil mdd del FMI, 10 mil mdd del Banco Internacional de Pagos y finalmente 4 mil mdd ofrecidos por varios países de Sudamérica.), el peso terminó por devaluarse una vez más, para quedar en 7 nuevos pesos por dólar. *Cfr.* Carlos Salinas de Gortari, *Opus. Cit.*, pp. 1120-1130, Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.176 y Gloria M. Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p.507.

³³³ Según Macario Schettino la crisis durante la administración de Zedillo no fue tan grave como la de 1982, ya que en la del final de sexenio de JLP el peso se devaluó 600% y afectó a todos los sectores de la actividad productiva en México al declararse en bancarrota muchas industrias, mientras que en la derivada del error de diciembre el peso se devaluó unos 100 puntos porcentuales y sólo afectó significativamente a la banca comercial al poner en riesgo de quiebra a unos trece bancos comerciales. En cambio para Gloria Cantú la crisis económica de comienzo del sexenio zedillista fue una de las más graves en la historia de México desde la recesión mundial de 1929. El enfoque de nosotros es que la de 1982 fue una crisis económica crónica más compleja, que gradualmente hizo sentir sus efectos hasta mediados del sexenio de Miguel de la Madrid. Por otro lado la de 1995 tuvo un carácter más agudo que se fue resolviendo rápidamente en el transcurso de 1996 merced a las exportaciones crecientes de la industria maquiladora.

³³⁴ Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.175.

ayuda financiera por 52 mil mdd promovido y realizado por EUA, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros agentes mundiales.

Dichas medidas implicaron el recorte del gasto público, la elevación de impuestos –el IVA pasó del 10% al 15% – y la contracción del circulante. Esto ocasionó que las tasas de interés se elevaran drásticamente de 25% a 100% anualmente. En consecuencia la cartera vencida de los bancos se incrementó sustancialmente. La expansión crediticia ocurrida durante la segunda parte de la administración salinista fomentada discrecionalmente por la banca comercial, se convirtió bruscamente en deuda impagable para muchos usuarios. Esta situación se agravó por los efectos de las devaluaciones que cuadruplicaron las deudas tasadas en dólares, tanto de bancos como de particulares. Entonces, ante la insolvencia declarada del universo deudor y con esto la posible bancarrota del sistema de pagos, es que la banca comercial tiene que ser rescatada por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPRA)³³⁵ que luego desaparecería para dar lugar al Instituto para la protección al Ahorro Bancario (IPAB). Esto significó un incremento en la deuda pública interna de alrededor de 450 mil millones de pesos. Con la denuncia de la oposición ante este desfaldo³³⁶, que exigía una investigación a fondo de los malos manejos y componendas de los dueños bancarios y la posterior inclusión de deudas particulares ajenas a la cartera vencida merced a el tráfico de influencias, es que se decide liquidar el FOBAPROA, que venía pagando intereses de los pagarés uno o dos puntos porcentuales por encima de los CETES, para constituir

³³⁵ El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPRA) había sido creado en 1990 como un fideicomiso consistente en un fondo de depósitos de cobertura limitada antes de la reprivatización de la banca comercial. La SHCP se constituyó como fideicomisario y el Banco de México (BANXICO) como fiduciario. Con la expansión del crédito en más de un 30 % en términos reales, se arribó con el “error de diciembre” a un escenario adverso para una gran proporción de usuarios de la banca. A las altas tasas de interés se añadió una tasa de inflación de más del 50% y una pronunciada caída del PIB. La cartera vencida de los bancos sobrepasó por mucho el 8 % recomendado por los organismos internacionales–al parecer muchos alcanzaron el 20%. El colapso para la mayoría de los bancos–13 de 18– se volvió una amenaza latente y el gobierno procedió entonces a rescatar a los bancos por medio del FOBAPRA, invocando la protección de los depósitos de los ahorradores. “*En 1995 se lanzó el Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE) y varias instituciones fueron intervenidas. Ello resultó insuficiente. Para los primeros meses de 1996 se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones: de 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate.*” Es decir, seis veces más que lo ingresado por el gobierno cuando obtuvo 10 mil mdd por concepto de la reprivatización. Ebrard, el autor de la cita, continúa diciendo: “*Al final de la operación, el gobierno federal se quedó como el gran deudor y los bancos permanecieron en manos de los particulares, que no los supieron administrar, y con los pagarés FOBAPROA como activos.*” Vid Marcelo Ebrard, *FOBAPROA: la oportunidad perdida*, en Gabriel Székely (Coordinador), *FOBAPROA e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, Programa de Estudios APEC El Colegio de México, 1999, s/e, pp.36-39 cita de p.39.

³³⁶ Andrés Manuel López obrador, *Fobaproa: expediente abierto*, México, Grijalbo, 1999, s/e. pp.9-11.

el IPAB. De esta forma se sustituyen dichos pagarés por CETES. Entonces se hizo prácticamente imposible rastrear el origen de los créditos.³³⁷

1995 es el año de definiciones gubernamentales respecto a los crímenes de Colosio y Massieu por un lado y respecto del EZLN por el otro.³³⁸ Durante 1994 el caso Colosio había pasado ya por dos sucesivas fiscalías especiales. Con Zedillo se nombró subprocurador especial a Pablo Chapa Bezanilla para que reiniciara la investigación del caso Colosio. Tras el fracaso de éste, se encomendó finalmente el caso a Luis González Pérez. Después de una serie de meticulosas investigaciones que utilizaron toda una serie de técnicas criminalísticas y protocolos científicos, se concluyó, por fin, lo que la primera fiscalía especial había ya informado: que Mario Aburto era el único autor material e intelectual del magnicidio. En el caso Massieu inicialmente se manejó como presunto autor intelectual al hermano “incómodo” del expresidente Salinas, Raúl Salinas de Gortari, pero después de una serie de irregularidades cometidas por la fiscalía del caso nombrada por Zedillo se desechó esta presunción. Tocante al movimiento del EZLN se mantuvo latente, a pesar de que la administración federal dio a conocer la identidad de su dirigente y de que empezaron pláticas de negociación que llevaron a los acuerdos de San Andrés Larrainzar, que al final no quiso suscribir el gobierno federal.

En este escenario el Presidente Ernesto Zedillo anunció que su primer Informe de Gobierno el 1° de septiembre de 1995, sería un mensaje que no rebasaría la hora. Simultáneamente se decidió también cancelar la salutación después del Informe y el recorrido en auto descubierto. Asimismo

³³⁷ Cfr. Macario Schettino, *Opus. Cit.*, pp. 176-178 y Marcelo Ebrard, *Opus. Cit.*, p.39.

³³⁸ La poca aceptación en la opinión pública del informe rendido por el subprocurador especial Miguel Montes, y que se reafirmó más o menos en los mismos términos con la doctora Islas, en el sentido de que Mario Aburto era el único autor intelectual y material del homicidio de Colosio hizo que al principio de la administración de Zedillo se nombrara otro subprocurador especial. La fiscalía especial encabezada por Pablo Chapa Bezanilla, en su afán por involucrar a Carlos Salinas de Gortari en el magnicidio de Colosio torció el caso al concluir que hubo un segundo tirador en la persona de Othón Cortés, y por lo tanto una línea que conducía al complot del gobierno anterior. Cuando después salió a la luz que los testimonios de los testigos estaban manipulados y que Cortés era inocente se encomendó el caso a Luis Raúl González Pérez. Respecto al caso Ruíz Massieu, nuevamente Chapa Bezanilla vició el proceso de investigación al usar una vidente para descubrir los restos del diputado Manuel Rocha, presumible cómplice del homicidio junto a Raúl Salinas de Gortari, que resultaron ser restos óseos sembrados para inculpar al hermano del expresidente como autor intelectual de ambos crímenes, el de Rocha y el de Massieu. Poco después se demostró la improcedencia de tales imputaciones. Respecto al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), a lo largo de 1995 se descubrió la verdadera identidad del subcomandante Marcos. Se dijo que se trataba de Rafael Sebastián Guillén Vicente. Entre amagos del EZLN se llega por fin a los acuerdos de San Andrés Larrainzar que velaban por la cultura y los derechos de los indígenas, por intermediación de la Comisión para la Concordia y la Pacificación (COCOPA) en febrero de 1996. Sin embargo hacia finales de 1997 éstos no entran en vigor debido a la negativa presidencial para avalarlos oficialmente.

se eliminó el día feriado obligatorio para que todas las dependencias y organismos públicos laboraran como un día hábil más. Incluso el Presidente de la República, decidió acudir al Recinto Legislativo sin la escolta del Estado Mayor Presidencial (EMP) aduciendo respeto al Poder Legislativo.³³⁹ Un comentarista al abundar al respecto escribió:

“En 1995, con el presidente Zedillo, se dan los primeros cambios en la forma; se cancelan los desfiles, las mantas en el zócalo, el besamanos, los papelititos de colores y las vallas de los acarreados. En los marcos de la justicia, conviene acreditar al hacer del presidente este tránsito parcial pero promisorio para atemperar las ceremonias imperiales y regresar a la austeridad republicana”.³⁴⁰

De 1996 en adelante, y a pesar de la difícil situación económica, política y social se da un avance sustancial para la vida democrática nacional sustentado en varios hechos:

En primer lugar se advierte una apertura cada vez más amplia para todo tipo de medios de comunicación avalada por la esfera del poder, que enriquece la opinión pública y da pie para que en muchos casos se manifieste una clara separación entre el discurso oficial y el pregonado por ciertos sectores de la Nación. Esto incentiva la participación de la sociedad civil para exponer y denunciar diversas problemáticas relacionadas con los derechos humanos, la vulnerabilidad de ciertas minorías y en general todo lo concerniente a la justicia social a través del surgimiento creciente de las ONG's.

En segundo lugar la reforma constitucional de 1996 en materia electoral hace posible la plena autonomía del IFE como el órgano ciudadano encargado de las elecciones federales regido por cinco principios: Legalidad, Imparcialidad, Certeza, Objetividad e Independencia. El Ejecutivo Federal ya no sería juez y parte en los comicios.

En tercer lugar el espectro de representación partidista en los tres órdenes de gobierno se amplía para pasar de un incipiente bipartidismo PRI-PAN, gestado en el sexenio anterior, a un esquema tripartita PRI-PAN-PRD con visos de alcance nacional.³⁴¹ En este sentido el caso del Distrito

³³⁹ Doralicia Carmona, *Opus. Cit.*, [Consulta: 26 de julio del 2013], también JBLG, *Opus. Cit.*, [consulta: 27 de julio del 2013].

³⁴⁰ Juan José Hinojosa, “Informes”, *Proceso*, núm.1087, México, 31 de agosto de 1997, pp. 44-45.

³⁴¹ Por ejemplo, hacia fines de 1997 el PRD gana la Jefatura del DF con Cuauhtémoc Cárdenas mientras que en Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco y Guanajuato gobiernan panistas. En el transcurso de 1998 y 1999 el

Federal es ilustrativo, porque gracias a una serie de reformas constitucionales se hace posible la elección popular de un Jefe de Gobierno en 1997. Cuauhtémoc Cárdenas es, así, elegido democráticamente para el periodo 1997-2000.

El peso específico que el PRD había venido ganando en la vida pública del país como crítico agudo del sistema, contestatario del gobierno, dio lugar a un episodio singular durante la presentación del II Informe Presidencial de Ernesto Zedillo el 1° de septiembre de 1996: la solemnidad de los símbolos patrios plasmados en la Investidura Presidencial son contrastados por un *performance* protagonizado por el diputado perredista Marco Rascón.³⁴² La carga simbólica desplegada por el espectáculo del legislador hacía alusión a los contubernios y corrupción del sistema político mexicano. La crónica periodística es muy gráfica al respecto:

“A las 11 en punto de la mañana, Ernesto Zedillo empezó la lectura de su segundo Informe de Gobierno. Transcurrieron los primeros 10 minutos sin sobresalto alguno. Desde su curul, Víctor Manuel Quintana, diputado perredista por Chihuahua, mostró un cartel amarillo con la leyenda ‘Justicia para los deudores. Era todo. Apareció Marco Rascón. Llevaba un rollo de carteles blancos bajo el brazo y una mochila café. Se paró de cara al auditorio y justo bajo la tribuna desde la que el Presidente rendía cuentas. Sin prisas, extendió en la alfombra verde sus carteles. Luego abrió su mochila y sacó un envoltorio de periódicos del que salieron primero unas enormes orejas. Algunos contuvieron la respiración. Esperaban lo peor cuando apareció la máscara de látex. Se la puso y así, al mismo tiempo que el Presidente leía su texto, el perredista exhibía leyendas”.³⁴³

Mientras tanto el gabinete presidencial se veía incómodo, molesto por la máscara de cerdo que Rascón se había puesto. Continúa la crónica describiendo como parsimoniosamente el enmascarado fue mostrando sus letreros que aludían a una serie de consignas del tipo: “Entregar el país no es delito, es eficiencia: Petunia.” “No vean videos violentos: Babe.” Paulatinamente los carteles fueron más directos: “Gracias por continuar mi política y seguir mis instrucciones

PRD, solo o en alianzas, gobierna en Baja California Sur, Tlaxcala, Zacatecas y Nayarit. El PAN por su parte alcanza victorias electorales en Querétaro y Aguas Calientes. *Cfr.* Macario Schettino, *Opus. Cit.*, p.188.

³⁴²Por eso no es de extrañar que este diputado haya desempeñado el papel de Superbarrio. En la actualidad se le puede ubicar por conducir, junto con el actor Daniel Giménez Cacho, a partir de 2011 un programa televisivo del tipo *docu-reality* llamado *En materia de pescado*, transmitido por el canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

³⁴³ *La Jornada* del 2 de septiembre de 1996, crónica citada por Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.67.

económicas: Carlos Salinas de Gortari.” “Raúl es inocente, queremos más privatizaciones: los socios”.

Personajes como Felipe Calderón, Fernández de Cevallos, Santiago Oñate, líder de la bancada priista y Cecilia Soto del Partido del Trabajo (PT) exigían al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, el priista Víctor Hugo Olivares Ventura, que pusiera orden y garantizara el respeto a la Investidura Presidencial. La crónica termina diciendo que Oñate ordenó a Víctor Flores – líder del sindicato de petroleros- que le arrebatara la máscara. Entonces el también presidente del Congreso del Trabajo se acercó a Marco Rascón, golpeó su abdomen con un puñetazo y enseguida le arrancó la careta. Declaraciones posteriores de Rascón a través de su colaboración en *La Jornada*, manifestaron que el marrano no era Zedillo. “El puerco simbolizaba a Roberto Madrazo, a Rubén Figueroa y otros que se pusieron la máscara”.³⁴⁴ Personajes que encarnaban toda la impunidad, corrupción, irresponsabilidad y autoritarismo del sistema político mexicano.

La pluralidad democrática se hizo particularmente presente en la conformación de la LVII Legislatura. Por primera vez en su historia el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.³⁴⁵ Al principio el bloque priista, confiado en su capacidad de cooptación, intento atraer a su causa un número suficiente de diputados del bloque opositor –conformado por el PRD, PAN, PVEM y PT –para alcanzar la mayoría.

Al fracasar intentó integrar La Gran Comisión (órgano controlador de cada Cámara) por su cuenta, pretextando su mayoría relativa. Esta situación, sin precedentes en la historia moderna de la instalación del Congreso, provocó una serie de irregularidades a finales de agosto de 1997 de cara al 1º de septiembre del mismo año.

Como el bloque opositor se mantuvo compacto y unido, consciente de que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General le daba la razón y con la convicción de que era la oportunidad para terminar con el dominio del PRI en el Congreso, actuó con decisión y prontitud y logró instalar el congreso el 30 de agosto de 1997; la inasistencia de los diputados del PRI no

³⁴⁴ *La Jornada* del 3 de septiembre de 1996, citada *Ibid.*, p.69.

³⁴⁵ A saber: 239 diputaciones para el PRI, 125 para el PRD, 121 escaños para el PAN, 8 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 7 diputados para el PT. Vid. Gerardo Albarrán de Alba, “*En la Cámara, el choque entre oposición y régimen se convirtió ya en una auténtica disputa por el poder*”, *Proceso*, núm.1087, México, 31 de agosto de 1997, p.8.

impidió que con un *quórum* de 255 diputados quedara formalmente instalada la LVII legislatura. Ante el desenlace de los hechos³⁴⁶ el PRI se plegó a la decisión de la mayoría.

Para presidir la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados fue elegido Porfirio Muñoz Ledo. Por lo tanto sería el encargado de contestar el Informe del Presidente Ernesto Zedillo. Pero además protagonizaría una situación inédita en la historia del PRI: sería el primer legislador de oposición que respondería el mensaje Presidencial.³⁴⁷

En la siguiente tabla se muestran los diputados que respondieron el Informe Presidencial durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. En ella se puede ver que por primera vez en la época posrevolucionaria priista, tres diputados de oposición, dos del PAN y uno del PRD, contestaron el Informe Presidencial.

³⁴⁶ De acuerdo con la versión de la revista *Proceso* los hechos se desarrollaron así: se había programado para el viernes 29 de agosto de 1997 a las 14 horas una mesa de negociación entre los distintos partidos para integrar la Gran Comisión que se encargaría de la instalación del Congreso para proceder luego a la conformación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Emilio Chuayffet, Secretario de Gobernación, y convertido en operador político del Presidente Zedillo, había intentado desde la mañana de aquel día convencer por teléfono a cierto número de diputados de la oposición para sumarse con la fracción priista con el fin de alcanzar la mayoría absoluta. Conforme se acercaba la hora acordada para establecer la mesa de negociación, y dados los esfuerzos infructuosos de Chayffet, los priistas lograron posponer la hora para las 16 horas en un intento por ganar tiempo. Como la situación no cambiaba, incluso volvieron a posponer para las 18:30 horas. De nada sirvió que el Secretario de Gobernación se comunicó con unos 20 diputados. Ninguno cedió a sus propuestas y por lo menos tres diputados contactados le comunicaron el asunto a su coordinador respectivo. Arturo Núñez, líder de la bancada priista declaró que no existían las condiciones para negociar, debido, entre otros motivos, al empeño del bloque opositor para que fuera un diputado de oposición quien contestara el Informe Presidencial; sabían muy bien que Porfirio Muñoz Ledo en su calidad de virtual Presidente de la Mesa Directiva bien podría ser ese diputado. Mientras tanto la oposición decidió establecer una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) que sustituiría a la Gran Comisión en su cometido. Se contempló que estuviera formada por los cinco coordinadores parlamentarios con una presidencia rotatoria cada seis meses. De esta manera se aseguraba que Muñoz Ledo contestaría el Informe Presidencial además de avanzar una propuesta para proponer al Ejecutivo Federal un nuevo formato del Informe de Gobierno más acorde con las exigencias del pluralismo político imperante en el Congreso. Entre otros aspectos, se manejaba la posibilidad para que el Presidente de la República estuviera presente durante los planteamientos y posturas partidistas previos al Informe. Enseguida emitieron un citatorio para convocar a la instalación del Congreso el sábado 30 de agosto, sabedores que la presencia priista no era necesaria para cumplir con el *quórum*. Por su parte Arturo Núñez y el diputado priista Píndaro Urióstegui, Presidente de la Comisión Instaladora, emitieron un segundo citatorio que contravenía al primero, al convocar a la instalación del Congreso para las 17 horas del domingo 31 de agosto. Este jaloneo entre los diputados electos entrañaba no sólo que no se instalara el Congreso y que no fuera posible en consecuencia establecer la LVII Legislatura con diputados legitimados por la Constitución General de la República, sino además que el Presidente de la República no podría rendir su Informe de Gobierno. Al final se cumplió lo previsto por el bloque opositor y el PRI tuvo que asentir de conformidad. *Cfr.* Gerardo Albarrán de Alba, *Opus. Cit.*, pp.6-10.

Diputados que respondieron los Informes presentados por Ernesto Zedillo

Fecha del Informe	Presidente del Congreso
1-sep-1995	Diputado Ma. del Rosario Elena Guerra D. (PRI)
1-sep-1996	Diputado Héctor Hugo Olivares Ventura (PRI)
1-sep-1997	Diputado Porfirio Muñoz Ledo (PRD)
1-sep-1998	Diputado Arturo Núñez Jiménez (PRI)
1-sep-1999	Diputado Carlos Medina Plascencia (PAN)
1-sep-2000	Diputado Ricardo Cervantes García (PAN)

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento Informes Presidenciales del Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura 2006.

Acto seguido, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva, Muñoz Ledo nombró a la Comisión de Cortesía que se encargaría de acudir a la Residencia Oficial de los Pinos para informar al Presidente de la República, de la instalación de la Cámara de Diputados y de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo para el 1° de septiembre de 1997. De acuerdo con el RGICGEUM, se convocó al Presidente en la tarde a rendir su Informe. Se dejó de lado la costumbre de hacerlo por la mañana.

Otros aspectos específicos del ritual del Informe Presidencial sancionados por los usos y costumbres del sistema político mexicano, también cambiaron o se eliminaron. Por ejemplo, la seguridad del evento ya no corrió a cargo del EMP. El equipo de seguridad de la Cámara de Diputados se encargó de eso. Dentro del Palacio Legislativo no se cambió la alfombra, ni las banderas del Salón de Sesiones como en anteriores ocasiones. Tampoco hubo valla de cadetes del Colegio Militar, ni escolta portando la Bandera Nacional a la que el Presidente de la República saludaba antes de entrar al Recinto Legislativo. El Himno Nacional ya no fue tocado por una banda militar sino por una civil. No asistieron los gobernadores de los estados; ni siquiera los de extracción priista. El jefe del EMP ya no se colocó detrás del Jefe de la Nación durante la rendición del Informe. Asimismo, no estuvieron los familiares del Presidente presenciando el acto, ni siquiera la Primera Dama como era lo usual. El día del Informe Presidencial dejó de ser un día feriado, como ya se mencionó; las actividades cotidianas no se interrumpieron y mucha gente no se enteró del evento en tiempo real, ya que no hubo encadenamiento de las frecuencias radiofónicas y televisivas como antaño. La programación de estos medios de comunicación

masiva siguió sin interrupciones. “Se desmontó, pues, casi por completo, el pesado aparato protocolario que era como una entronización anual del rey-presidente”.³⁴⁸

Al iniciar su discurso, el Jefe del Ejecutivo recalcó que el pluralismo y la competencia política imperantes en el país sentaban las bases para el progreso, la estabilidad política y la unidad nacional. Por su parte Porfirio Muñoz Ledo, al responder el Informe Presidencial, destacó los nuevos tiempos políticos como el escenario propicio para avanzar hacia un verdadero equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; e incluso fue más allá, al dar señales de la conveniencia de un sistema parlamentario sobre uno presidencial. En sus palabras:

“A partir de hoy y esperamos que para siempre, en México ningún poder quedará subordinado a otro, y todos serán garantes de los derechos ciudadanos, de la fortaleza de las instituciones y de la integridad y soberanía del país...nosotros que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos valemos más que vos”.³⁴⁹

En el marco de esta Legislatura, en 1999 se abroga la Ley Orgánica del Congreso expedida en 1979, para ser sustituida por la Nueva Ley Orgánica que en su artículo 7 consigna lo relativo al Informe Presidencial:

Artículo 7. “1. El 1º de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del Presidente hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados por el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.

3. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud,

³⁴⁸ Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p. 73.

³⁴⁹ *Ibid.*, p.74. La oración final es una frase parlamentaria del Justicia Mayor de Aragón, Institución de la Comunidad de Aragón con una tradición centenaria en España, que procura la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente al poder público. Sin embargo es clara su improcedencia en el sistema presidencialista en México, pues los legisladores todos juntos no valen más que el Presidente de la República. *Vid* Jesús Silva Herzog-Márquez, “El gerente y el político”, periódico *Reforma*, año 4, núm. 1370, sección “Editorial”, lunes 8 de septiembre de 1997, p. 26A.

durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento ”.³⁵⁰

Al final el Presidente Ernesto Zedillo, va a ser reconocido como alguien que empeño su palabra y cumplió en beneficio de la democracia en su papel como facilitador de la transición política en el cambio de milenio. “Por primera vez desde nuestra vida como nación independiente, un presidente se puso del lado del pueblo y respeto su voluntad a la hora de la sucesión. No hubo otro antes, Ernesto Zedillo fue el primero.”³⁵¹

En el mismo sentido argumenta César Cansino, cuando dice que el Presidente Ernesto Zedillo asumió un compromiso real con la democracia tanto en los comicios de 1997 como en los del 2000 que lo coloca en la historia como protagonista de la transición, circunstancia que sin embargo no se puede predicar del sistema político en general.³⁵²

2.2 Informe Presidencial y Visión de Estado

El imperativo que debe guiar a los poderes públicos en el desempeño de su función pública es propiciar estabilidad económica y política, paz social y desarrollo sustentable. En otras palabras, su actuación debe incorporar Visión de Estado; esto es, Estado como poder institucional legítimo, aglutinador de la organización social, y que dirige sus acciones hacia el beneficio colectivo, por encima de ambiciones partidistas y de intereses de camarillas que obedecen a la coyuntura del corto plazo.³⁵³ Por lo tanto la Visión de Estado implica un liderazgo presidencial con visión de mediano y largo plazo, que contemple las principales reivindicaciones de la sociedad en el

³⁵⁰ Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados LX Legislatura. pp. 267-268.

³⁵¹ Rafael Espino, *Opus. Cit.*, p. 364.

³⁵² César Cansino, *Opus. Cit.*, p.97.

³⁵³ *Vid Supra* las recapitulaciones y consideraciones finales del capítulo I. Asimismo *Cfr.* conferencia magistral impartida por José Castelazo de los Ángeles; *Administración Pública: una Visión de Estado* en Diplomado en Administración Pública, módulo III: *La Administración Pública*, expositora Martha Laura Bolívar Meza INAP. pp. 8-14. *Vid* también Rafael Espino *Opus. Cit.*, p. 407.

ejercicio del poder estatal. Especial relevancia adquiere la interpretación de lo anterior, si se toman en cuenta dos hechos insoslayables:

1) Las nuevas circunstancias mundiales que ha impuesto la globalización como un fenómeno complejo y variado que tiene impactos en los ámbitos económico, social, político, financiero, incluido lo que significa la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); y que han diluido la noción clásica de las fronteras nacionales y el protagonismo del Estado-Nación soberano;³⁵⁴ 2) El fenómeno del presidencialismo mexicano, tratado extensamente en el capítulo I de este trabajo, que condiciona a la población para que perciba en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, y concretamente por lo que atañe a todo lo relacionado con la Investidura Presidencial, un accionar preponderante sobre los otros dos poderes del Estado mexicano. Así, la palabra y decisión presidenciales se valoran como factor decisivo de la eficacia del Estado en beneficio de la sociedad.

En este sentido la rendición del Informe Presidencial³⁵⁵ contribuye decisivamente a inculcar y reafirmar en la Nación “la palabra que promete redención social y bonhomía”³⁵⁶ con una Visión de Estado; donde todas las capas y estratos de la sociedad, asentados no sólo en territorio nacional, sino incluso allende las fronteras³⁵⁷, encuentran identificación con la patria y confianza en el futuro.

Se trata que ante los cambios, riesgos e incertidumbre que enfrentan los países ante “un mundo desbocado” – de acuerdo con la expresión de Anthony Giddens³⁵⁸– el Jefe de la Nación sea capaz de elaborar una narrativa que dé aliento y certidumbre a la Nación y esperanza en el porvenir.³⁵⁹

³⁵⁴ Cfr. Francisco Valdés Ugalde, “¿Fin del Estado nación?” Periódico *El Universal*, año 94, núm. 34174, sección Editorial, 22 de mayo del 2011, p. A16.

³⁵⁵ Vid *Supra* pp.78-79 en relación con los múltiples propósitos que cumple el Informe Presidencial.

³⁵⁶ Rebeca Barriga Villanueva, Opus. Cit., pp. 223-225. En esta reseña su autora describe como Eva Salgado Andrade hace un análisis filológico de los Informes Presidenciales del periodo 1917-1946 para abarcar los discursos de ocho Presidentes de la República– desde Venustiano Carranza y hasta Manuel Ávila Camacho. Barriga Villanueva hace notar que algo que tuvieron en común estos ocho mandatarios fue transmitir, de acuerdo con sus propias palabras, “*un discurso mistificador, sea austero, sea rimbombante, de una realidad mexicana que pretende ser enmascarada dentro de un ropaje democrático y exitoso*”. p.224.

³⁵⁷ Vid *Supra* p. 65 acerca de la Nación mexicana transfronteras.

³⁵⁸ Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, Colección: Pensamiento, 2000, Primera edición, pp. 13-17.

³⁵⁹ Al respecto Fernando Escalante Gonzalbo habla de recuperar el futuro con el discurso presidencial, a través de que se haga patente en la narrativa oficial predominante en el transcurso del sexenio, y que viene a resultar en una

Asimismo, cabría esperar que con los mensajes del Informe Presidencial a la población se refuercen los símbolos propios de la identidad nacional, y así se contrarresten los efectos de las nuevas TIC, que en muchos casos cuestionan y ponen en entredicho la sobrevivencia de los valores nacionales. En suma, hacer prevalecer la Visión de Estado ante el fenómeno de la globalización y sus efectos negativos.

En esta tesitura el Informe Presidencial es un recurso inmejorable y asertivo, pues como dice Jorge Carpizo al comentar la posición al respecto de William Howard Taft– Presidente de EUA de 1909 a 1913– “el informe oral es superior al escrito [...] porque, podemos interpretar, fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que expresa el presidente”.³⁶⁰

El Informe Presidencial es la mejor ocasión para que el Primer Mandatario, pleno de autoridad y legitimidad, emita su mensaje a la Nación en cadena nacional, para que de esta forma se manifieste la Visión de Estado y permee en la sociedad civil, y permita que todos sus miembros se sientan partícipes de un proyecto de Nación, más allá del discurso parcial, sesgado y acomodaticio de los poderes fácticos y de los intereses partidistas, que ante la eventual falta de liderazgo presidencial han demostrado que tienden a manifestarse de acuerdo con sus propios intereses que están lejos de reflejarse abiertamente en sus discursos públicos.³⁶¹ En los tiempos que corren el discurso del Informe Presidencial debe dar cuenta de la responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, que implícitamente asuma el cada vez mayor papel de la sociedad participativa en los asuntos públicos.

especie de impronta histórica del mandato presidencial que trasciende en el tiempo. Se lamenta que a partir de Zedillo se haya perdido la confianza en el futuro, y que el salinismo, con el discurso de la modernización, haya sido el último ejemplo de proyección al futuro. Con Fox y Calderón la narrativa gubernamental se descalificó con la pretendida panacea de la alternancia y en la versión del combate frontal al narcotráfico. Cfr. Periódico *La Razón* del 24 de julio de 2012 p. 2, en su editorial: *El contexto. Recuperar el futuro*.

³⁶⁰ William Howard Taft, *The president and his powers*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 139-140. Citado por Jorge Carpizo, *Opus. Cit.*, p.114.

³⁶¹ Un buen ejemplo de esto es el papel que el Consejo Nacional de la Publicidad, luego transformado en el Consejo de la Comunicación, ha jugado como portavoz de los intereses empresariales en México desde su creación en 1959. Según Guadalupe Georgina Sosa Hernández, sus diversas campañas publicitarias a lo largo de varias décadas más que fortalecer un espacio público en donde los referentes básicos sean los postulados democráticos de avanzada como los derechos humanos, la tolerancia y la inclusión social, han privilegiado su ideología y formas de pensar en el nuevo espacio de poder. Cfr. Reseña de la Tesis de maestría: *Organizaciones empresariales, participación social y medios de comunicación: el caso del Consejo de la Comunicación*, (UNAM/FCPyS, 2008), en Frambel Lizárraga Salas, “Organizaciones empresariales y medios”, *Zócalo. Comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 115, México, septiembre de 2009, p.62.

De alguna forma con el Informe Presidencial se debe comunicar que:

“México debe dar un salto hacia el futuro que todos queremos basándose en sus grandes fortalezas históricas: su cultura, sus atractivos turísticos, la inventiva de sus novelistas, la imaginación de sus pintores, la creatividad de sus intelectuales, la capacidad movilizadora de sus clases medias, la reivindicación permanente de los derechos fundamentales, la permanente exigencia de una educación de calidad, etcétera”.³⁶²

En suma, el corolario es que el Informe Presidencial debe catalizar el sentimiento nacional de identidad y pertenencia a México, partiendo de la premisa de que la solución somos todos, en unidad; en un genuino Estado-Nación.

3. Desmitificación del Informe Presidencial: la alternancia del 2000

Partimos de considerar que un mito es, en términos generales, una forma de estar en el mundo que da orientación a un pueblo. Es asimismo un esquema para interpretar la realidad circundante. Por lo tanto, el mito es un conjunto de representaciones que trascienden un orden conceptual para ser un todo amalgamado de imágenes y símbolos.³⁶³

Se entiende por desmitificación del Informe Presidencial el proceso que comenzó en 1988, durante el VI Informe Presidencial de Miguel de la Madrid, y que culminó en el VI Informe de Gobierno de 2006, con Vicente Fox, basado principalmente en un cambio radical de actitudes y comportamientos de una parte importante de los miembros del Congreso en pleno hacia el Presidente de la República durante la rendición del Informe Presidencial, y que ha resultado en un demérito de la Investidura Presidencial.

Asociado a esto se encuentran también las modificaciones, sustituciones y supresiones de una serie de elementos correlativos al ceremonial del Informe Presidencial característico del sistema político posrevolucionario, justo como se predicó del III Informe Presidencial de Ernesto Zedillo, y que coincidió con un Congreso en donde la oposición alcanzó mayor peso frente al PRI.

³⁶², Miguel Carbonell, “Volver a creer en México”, periódico *El Universal*, año 94, núm.33992, sección “Editorial”, jueves 18 de noviembre de 2010, p. A19.

³⁶³ Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales, 2004, Primera edición, p.58.

3.1 Preámbulo

El punto de inflexión claramente identificado en la transición política mexicana,³⁶⁴ que culminó en la alternancia del titular del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000, lo podemos ubicar durante el sexenio de Miguel de la Madrid con el surgimiento de la Corriente Democrática abanderada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

“La caída del sistema” en 1988 y la configuración posterior en el horizonte, dentro del sistema político mexicano, de un esquema sustentado en tres grandes partidos políticos nacionales, no sólo abrió el camino para las reformas electorales de la década de 1990 de hondo calado que permitieron la instauración de la democracia electoral, sino que al mismo tiempo permitió ampliar la oferta política hacia la ciudadanía: al liberalismo democrático de la derecha y a la modernización del liberalismo social del PRI se agregó un renovado discurso posrevolucionario de la izquierda, incluyente, promotor de la reivindicaciones de los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad; el del PRD.

Gradualmente las fuentes del presidencialismo autoritario³⁶⁵ se fueron erosionando en el transcurso de la administración salinista. La pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados por parte del PRI y la creciente oposición perredista le fueron restando poder simbólico a la Investidura Presidencial, que hizo crisis al final de 1994 y del sexenio, como resultado de la acumulación de los hechos dramáticos acaecidos desde el principio del año citado, durante y hasta el final de éste.

³⁶⁴ Este término, como muchos otros de la Ciencia Política, no tiene una única acepción definitiva y determinante. Para el caso mexicano unas voces sostienen que la alternancia del 2000 sólo significó un cambio en la titularidad del Ejecutivo Federal al pasar de un Presidente surgido del PRI a otro proveniente del PAN, y que esto no se tradujo, ya no digamos en un cambio de régimen político, sino incluso de uno que cambiara de raíz la naturaleza del sistema político mexicano. Para otros autores el 2 de julio del 2000 es el momento cúspide de la normalización democrática; de la regularidad de las instituciones electorales a partir de las cuales se puede avanzar hacia un Estado de Derecho. Finalmente otras posturas afirman que la alternancia es el requisito previo a la instauración democrática, que consistiría en dos procesos diferenciados y entrelazados: “*por una parte, la destitución del régimen anterior y, por otra, el rediseño institucional y normativo*”. Precisamente en la destitución del régimen autoritario Cansino resalta la dimensión simbólica de la austeridad republicana invocada por las fuerzas democráticas para deslegitimar el antiguo régimen. Cfr. César Cansino, *Opus. Cit.*, pp. 35-37. Así, dentro de esta postura, un Informe de Gobierno austero y discreto vendría a simbolizar una presidencia acotada en sus funciones con contrapesos en el Congreso, mientras que un ceremonial fastuoso en el Informe Presidencial simbolizaría el autoritarismo del presidencialismo vertical y jerárquico, propio de la época posrevolucionaria en México.

³⁶⁵ Vid *Supra* pp. 97-98 acerca de las atribuciones, facultades y poderes del presidencialismo posrevolucionario.

Tres hechos clave allanarían el camino a la alternancia durante la gestión zedillista: la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados; La victoria de Cuauhtémoc Cárdenas que lo convirtió en Jefe de Gobierno del DF, en un momento en que era un bastión del Ejecutivo Federal y la conformación del IFE como una institución garante de elecciones limpias, sobre todo de cara a los comicios federales del año 2000.

Si bien se percibía un desmantelamiento efectivo del aparatoso ritual del Informe Presidencial con Zedillo, síntoma del fin del presidencialismo autoritario que tenía en el ceremonial un acto “político integrador capaz de generar un código evaluativo por el que se regía la clase política”,³⁶⁶ esto traía aparejado también un conjunto de situaciones que atentaban contra la Investidura Presidencial durante la rendición del Informe Presidencial.

En este sexenio de Ernesto Zedillo es cuando la oposición en el Congreso refina sus métodos de protesta e interrupción del Informe –recordar el *performance* del diputado Rascón con la máscara de cerdo. Su objetivo principal es restarle importancia y solemnidad al Informe Presidencial al tiempo que empodera su presencia mediática ante la Nación.³⁶⁷

A partir de ese momento la voluntad presidencial para promover elecciones transparentes, sin manosear el proceso a favor del candidato oficial, se conjuga con una bien manejada campaña política de Vicente Fox que hace del *marketing* político un factor de peso para llegar a la Presidencia de la República. El otro factor que posibilita esto es el llamado voto útil, que a expensas del candidato del PRD, es canalizado hacia el abanderado del PAN.

De esa manera el país llega al nuevo milenio con un conjunto de peculiaridades que propician un escenario adverso para la presentación del Informe Presidencial. El clima de solemnidad y respeto hacia la Investidura Presidencial se ve socavado y en esa medida sufre un menoscabo la rendición de cuentas estratégica de la Administración Pública Federal y lo que es más importante, el mensaje político de aliento a la Nación pierde autoridad y por lo tanto credibilidad.

³⁶⁶ Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.80.

³⁶⁷ Sería interesante averiguar qué porcentaje de personas que vieron el III Informe de Ernesto Zedillo, ya en el Congreso, ya en la televisión, recuerdan puntualmente las demandas plasmadas en los carteles que sostenía el diputado Marco Rascón. Seguramente arrojaría un porcentaje muy bajo.

Los legisladores de oposición, incluidos los del PRI, ven en el Primer Mandatario poca seriedad y solemnidad. A ello abona su locuacidad e irreverencia hacia las formas desplegadas durante su campaña, como Presidente electo e incluso en su toma de protesta como Presidente Constitucional, cuando rompiendo el protocolo saludó a sus hijos antes que al Congreso.

Durante el transcurso de su ejercicio, se van confirmando las sospechas que desde un principio la oposición tuvo. Es un político mediático, incapaz de asumir decisiones con Visión de Estado. Los perredistas, más ligados ideológicamente a los priistas, ven en el primer Presidente emanado del PAN y sus cacareadas reformas estructurales una amenaza para el ideario fundamental del PRD.

El pluripartidismo en el Congreso de la Unión y la eliminación de la parafernalia del ritual del Informe Presidencial, se perciben como un estadio preliminar al parlamentarismo. Esta situación hace que muchos legisladores hagan suya la frase citada por Porfirio Muñoz Ledo en su respuesta al III Informe de Ernesto Zedillo³⁶⁸ y obren en consecuencia al manifestarse contra la Investidura Presidencial en la comparecencia del Poder Ejecutivo Federal ante el Poder Legislativo con motivo del Informe de Gobierno.

3.2 Situación del formato de los Informes Presidenciales previa a las elecciones presidenciales del 2006 durante la administración de Vicente Fox

Con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000 al triunfar con aproximadamente el 42% de la votación total frente al 38% del candidato oficial, Francisco Labastida Ochoa, y relegado en el tercer lugar Cuauhtémoc Cárdenas con alrededor de 16% de los votos,³⁶⁹ se da la llamada alternancia.

Las enormes expectativas que despertó la Alianza por el Cambio encarnadas en el panista y que comenzaban con “sacar al PRI de Los Pinos”, según palabras del propio Fox, se empezaron a ver frustradas a unos meses de iniciado el sexenio.

Entonces pareció claro que la denominada transición democrática se reducía únicamente al cambio de siglas del partido en el poder. Muchos autores son unánimes al señalar que no se

³⁶⁸ *Vid Supra* p.137 cuando respondió el Informe Presidencial al comienzo de la LVII Legislatura e hizo mención de los legisladores y su representatividad parlamentaria en comparación con el Presidente Zedillo.

³⁶⁹ Gloria M. Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p.536.

procedió a una instauración democrática³⁷⁰ que permitiera avanzar en la construcción de un México más próspero y justo. A la distancia dos analistas políticos lo resumen gráficamente en la dedicatoria de su libro *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, publicado en el 2007: “A los 15,989,636 mexicanos que votaron por la alternancia. Ellos tienen derecho a saber lo que pasó”.³⁷¹

Con respecto a la votación para integrar el Congreso de la Unión, el electorado decidió votar mayoritariamente por el PRI al ganar 211 diputaciones y 59 senadurías. El PAN alcanzó 207

³⁷⁰ *Vid Supra* p.142 en el pie de página que hace referencia a la transición política en México.

³⁷¹ El libro de marras fue escrito por Jorge Castañeda canciller en la administración de Fox y Rubén Aguilar, encargado de la coordinación de comunicación y portavoz de la Presidencia de la República durante el mismo sexenio. En este tenor una muestra significativa de obras que de una u otra forma suscriben “el gatopardismo” implícito en la alternancia se revela con la crítica hecha a varias cuestiones del ejercicio foxista. Por ejemplo, en el libro publicado en el 2005 *El cambio que no llegó: las reformas que México requiere* de Rogelio Sotomayor Seguy, otrora director general de Pemex al inicio del gobierno de Vicente Fox, se puede leer: “*La gran esperanza que suscitaron el gobierno del cambio y Fox entre los mexicanos, ahora es desencanto.*” p.51. Otro, publicado en 2008 titulado *Las paradojas de la transición* escrito por Guillermo Fabela Quiñones se cuestiona: “*¿No es una paradoja que la apetecida alternancia haya servido únicamente para agravar los viejos vicios del sistema político mexicano?*”. p. 13. En una colección de ensayos del 2009 llamada: *México ¿Un nuevo régimen político?* coordinada por Octavio Rodríguez Araujo, Alberto Aziz Nassif en su colaboración *El desencanto de una democracia incipiente* afirma: “*Hacia el final del primer año ya estaban en el tablero prácticamente todos los elementos con los que se jugaría el juego de la alternancia. Fox ya había acumulado un cúmulo de escándalos que lo ubicaban como un gobernante frívolo, un perfil de político poco convencional al que le gustaba saltarse las reglas de lo políticamente correcto, pero que al mismo tiempo, no obtenía triunfos evidentes.*” p. 31. En esta misma obra otra colaboración de Arnaldo Córdova, *La democratización en México* señala: “*Todo mundo pudo darse cuenta, durante los años del gobierno panista inaugurado en el 2000, que ya no había mucha diferencia entre el PRI y el PAN ahora gobernante y, lo peor de todo, que los panistas, a diferencia de sus antecesores priistas que tan garrafales errores de gobierno habían cometido, ahora resultaban peores.*” p. 107. En otra colección de estudios auspiciada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 2010, podemos leer la aportación de Francisco José de Andrea S. en su *Arquitectura del Estado mexicano del siglo XXI: “Posteriormente, durante el periodo 2000 a 2006, la tradicional institución presidencial mexicana – constitucional y jurídicamente dotada inicialmente con las mismas prendas del régimen antiguo –pero con un titular débil, sin oficio político personal y sin una estrategia política de largo plazo, nos condujeron igualmente a otro exceso pernicioso que también desequilibra el ejercicio del poder político –quizá tanto o más peligroso que el primero– porque nos llevó al precipicio que implica el “vacío del poder”.*” p.92. Parece claro que el autor quiere mostrarnos su inconformidad de que la alternancia en su afán por desplazar al PRI-Gobierno y ya en el poder, creo más males de los que solucionó. Siguiendo con las colecciones de ensayos académicos tenemos una avalada por nuestra Facultad, la FCPyS, denominada *El trayecto al siglo XXI. Estado y cambio institucional en México* que se publicó en 2011. En este libro, en el capítulo que discurre sobre *La corrupción en México*, a cargo de Manuel Zúñiga Aguilar, se muestran varios pasajes que critican la administración foxista. Por ejemplo: “*el gran cambio que prometió Vicente Fox una vez que asumió la presidencia de la república nunca llegó.*” p. 182. Más adelante esta obra cita las palabras de Vicente Fox emitidas en su mensaje después de hacer su declaración de toma de protesta y que muestran la falta de congruencia tras los escándalos de corrupción y tráfico de influencias que rodearon a la pareja presidencial –dos libros de investigación periodística que ilustran profusamente esto son: el del 2006 *Fin de fiesta en los Pinos*, de Anabel Hernández y otro del 2010 titulado: *La tragicomedia del foxismo*, de Andrés Aguayo Mazzucato. Las palabras son las siguientes: “*Los grandes corruptos del pasado, del presente y del futuro rendirán cuentas, no habrá para ellos borrón y cuenta nueva.*” p. 189.

escaños en la cámara baja y 45 senadores mientras que el PRD se quedó con 50 diputados y 17 senadores.³⁷²

Esto mostró que como en el sexenio anterior el Presidente de la República no tendría mayoría absoluta (en este caso ni siquiera relativa), y se vería en la necesidad de enfrentar un contrapeso en las bancadas de oposición. Otro factor de frenos y contrapesos para el Ejecutivo Federal lo constituyó el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para la Jefatura de Gobierno del DF – el segundo puesto en importancia en el país, después de la Presidencia de la Nación.

Para las elecciones intermedias del 2003 el cada vez más desacreditado ejercicio presidencial contrastó con el ascenso del PRD, que elevó su presencia en la Cámara de Diputados a 95 legisladores, mientras que el PAN disminuyó su número de diputaciones a 153. El PRI por su parte aumentó a 223 diputados su presencia legislativa.

Al mismo tiempo el liderazgo político y social de AMLO iba a la alza y sufriría un impulso adicional con el tema del juicio de desafuero promovido desde los Pinos.³⁷³

Tocante a la relación del Presidente Vicente Fox con el Congreso en pleno, tenemos que ya desde su toma de protesta como Presidente Constitucional, dio muestra de su poca inclinación por las formas; en su intento por dejar atrás la solemnidad de la Investidura Presidencial– marcadamente asociada al PRI– se desvió del protocolo de toma de posesión.³⁷⁴ Esto, de alguna forma vició de

³⁷² Gloria M. Delgado de Cantú, *Opus. Cit.*, p. 527.

³⁷³ Julio Scherer Ibarra y Jenaro Villamil lo resumen de la siguiente manera: “*A los videoescándalos le siguió el pasaje del desafuero. Lo que un año antes parecía estar en el terreno de la hiperrealidad mediática, en abril de 2005 se transformó en el mayor enfrentamiento entre la Presidencia de la República y el gobernante capitalino, a partir de una supuesta ilegalidad cometida por López Obrador al ordenar la construcción de una calle en un predio en litigio ubicado en la exclusiva zona comercial de Santa Fe en la Ciudad de México.[...] La insistente cacería en contra del gobernante capitalino y la batalla por ganar la opinión pública mediante una ofensiva publicitaria a favor del “estado de derecho y de la legalidad” contrastaron con el doble rasero que el gobierno de Vicente Fox mantuvo en expedientes de corrupción que alcanzaban a sus propios colaboradores y a su esposa*”. En seguida los autores explican el desenlace de este episodio en consonancia con la voluntad popular: “*En una electrizante e inédita sesión en la Cámara de Diputados, López Obrador fue desaforado por la mayoría de los legisladores del PRI, del PAN y del Partido Verde. [...] El punto de quiebra de la batalla por el desafuero fue la movilización ciudadana del domingo 24 de abril de 2005. Esa marcha de apoyo a López Obrador constituyó la movilización más grande de un amplio sector del centroizquierda mexicano durante el gobierno de Fox*”. El relato sigue diciendo que a raíz de este apoyo masivo con consignas como: “*Todos somos López Obrador*” y “*¡No estás solo!*” el Ejecutivo Federal reculó en sus acusaciones. AMLO sería candidato presidencial en el 2006, a pesar de todo. Vid Jenaro Villamil y Julio Scherer Ibarra, *La guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, pp. 49-51.

³⁷⁴ Al empezar su discurso con las siguientes palabras: “*Hola Ana Cristina, Hola Paulina, Vicente y Rodrigo; Honorable Congreso de la Unión*”. Cfr. Versión estenográfica del discurso de toma de posesión de Vicente Fox

entrada la sana relación entre la Institución Presidencial y el Congreso de la Unión. En este mismo evento un acto cargado de simbolismo evidenció, asimismo, la contradicción del ejercicio presidencial respecto de la esencia del Estado laico en México:

“Allí mismo, al final de la ceremonia, una de sus hijas le hizo entrega de un cuadro con la imagen de la Virgen de Guadalupe. Sin embargo, el presidente de la mesa directiva (la priista Beatriz Paredes Rangel) no metió al orden al nuevo mandatario, reconviniendo al menos para que cuidara su comportamiento, lo que marcó el tipo de relación que tendrían durante el sexenio Fox y el Congreso federal. A los legisladores panistas lo que les interesaba era disfrutar su nueva situación, dejando a Fox hacer lo que le viniera en gana”.³⁷⁵

La tendencia creciente de la oposición en los sexenios neoliberales que buscaba eliminar todo vestigio de la Presidencia todopoderosa, incluido el ceremonial del Informe Presidencial, encontró eco tanto en el Congreso como en las intenciones declaradas del nuevo Presidente, quien había dicho en campaña: “La meta es terminar con la Presidencia Imperial”.³⁷⁶

Sin embargo, el formato de los Informes Presidenciales siguió encuadrado dentro de las mismas disposiciones de la Constitución General de la República, la Ley Orgánica y del Reglamento del Congreso. “En el marco de la alternancia, el gobierno de Fox, no buscó emblematizar el cambio en la ceremonia de presentación del informe y optó por conservar las formas protocolarias, el

Quesada en la sesión solemne del H. Congreso de la Unión, luego de rendir la Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, 10 de julio del 2006, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=4>, [consulta: 31 agosto del 2013]. También es preciso destacar que la ceremonia de toma de posesión es un acto protocolario previsto por la Constitución en donde solemnemente el Presidente entrante recibe la banda tricolor de su antecesor para simbolizar que la Investidura Presidencial encarna en otro individuo. “*En todos los casos el mensaje de nuevo Presidente Constitucional inició dirigiéndose respetuosamente al Poder Legislativo y al Poder Judicial así como a los demás poderes estatales, municipales y a los invitados especiales asistentes al acto, tanto nacionales como extranjeros*”. Con esta “ocurrencia” del Presidente entrante se rompió el protocolo y marco su estilo futuro de gobernar en general y, en particular, su relación hacia el Congreso; “*significó la primera expresión del discurso presidencial que se mantendría durante los seis años de gobierno con esas mismas características.*” Vid Enrique Pérez Quintana, *Un saludo rompe el protocolo de la toma de posesión presidencial*, [en línea], México, Proyecto sin fin. Política bien entendida, Blog de noticias, 22 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://mx.noticias.yahoo.com/blogs/proyecto-sin-fin/un-saludo-rompe-el-protocolo-de-la-toma-de-posesi%C3%B3n-presidencial-202326848.html>, [consulta: 1 de agosto del 2013].

³⁷⁵ Guillermo Fabela Quiñones, *Las paradojas de la transición*, México, Porrúa, 2008, Primera edición, p.77. El paréntesis es nuestro.

³⁷⁶ Guillermo H. Cantú, *Vicente Fox propone*, México, Ediciones 2000, febrero del 2000, Primera edición, p.106.

halo ceremonial y el desgastado formato en la presentación de su mensaje en la apertura de sesiones del Congreso General”.³⁷⁷

Para la rendición de su I Informe Presidencial el 1° de septiembre del 2001, todavía con la sensación en el imaginario colectivo del gran bono democrático de Vicente Fox a raíz de los comicios federales del 2 de julio del año anterior, el discurso presidencial enfatizó lo obvio: el fin del autoritarismo priista, el acotamiento del ejercicio presidencial limitadas sus facultades metaconstitucionales y la firme determinación para dialogar con los demás Poderes de la Unión y otras fuerzas políticas de la Nación.

De igual manera exaltó el mérito de su administración en la alternancia que consiguió mantener la estabilidad macroeconómica heredada del sexenio zedillista. Hizo votos asimismo, para que la reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo encontrara viabilidad entre los miembros del Congreso.

Para el II Informe Presidencial presentado el 1° de septiembre del 2002 solamente la Comisión de Recepción acompañó al Presidente Fox al Recinto Legislativo. En su mensaje hizo mención de los trabajos de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, y encomió la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –y que sin duda es el mayor logro de su administración.

Asimismo, volvió a insistir sobre la conveniencia e importancia de la aprobación de las reformas hacendaria y laboral en el Congreso que su administración había promovido.

Cabe mencionar que este II Informe fue contestado por segunda vez consecutiva por la diputada priista Beatriz Elena Paredes Rangel y solamente el III Informe fue respondido por un diputado del PAN, Juan de Dios Castro Lozano, debido a que, como se verá más adelante, cuando en su VI Informe Presidencial le iba a contestar otro diputado panista, Jorge Zermeño, los diputados del PRD y sus aliados no permitieron llegar al Primer Mandatario a la tribuna dados los conflictos poselectorales del año 2006, que suscitaron las polémicas elecciones presidenciales.

³⁷⁷ Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.76.

A continuación se muestran los datos relacionados con las contestaciones a los Informes Presidenciales rendidos por el Presidente Vicente Fox:

Diputados que respondieron los Informes presentados por Vicente Fox

Fecha del Informe	Presidente del Congreso
1-sep-2001	Diputada Beatriz Paredes Rangel (PRI)
1-sep-2002	Diputada Beatriz Paredes Rangel (PRI)
1-sep-2003	Diputado Juan de Dios Castro Lozano (PAN)
1-sep-2004	Diputado Manlio Fabio Beltrones (PRI)
1-sep-2005	Diputado Heliodoro Carlos Díaz E. (PRI)
1-sep-2006	Diputado Jorge Zermeño Infante (PAN) no contestó el Informe por incomparecencia presidencial.

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento Informes Presidenciales del Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura 2006.

Hasta este momento todavía se podía apreciar cierto respeto por la Investidura Presidencial. Las interrupciones, interpelaciones y actitudes escénicas vistas en los Informes de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, aún no se hacían presentes con Vicente Fox.

Sin duda, el IV Informe de Gobierno presentado por el Presidente Vicente Fox el 1° de septiembre del 2004 fue el que mayormente se vio sometido a protestas, tanto fuera como dentro del Palacio Legislativo. Los recientes hechos que habían rodeado al juicio de desafuero promovido contra el Jefe de Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, aunado a la voluntad presidencial por llevar adelante las reformas estructurales de corte neoliberal, despertaron el espíritu de manifestación y protesta de organizaciones corporativas y sociales.

El edificio de San Lázaro tuvo que ser rodeado por primera vez con un contingente de fuerzas policiacas y protegido con barricadas ante las amenazas de la manifestación popular para entorpecer el ceremonial del Informe. En las inmediaciones de la entrada a la Cámara de Diputados, 23 perredistas mostraban mantas con mensajes que exigían el alto al desafuero de López Obrador; la no privatización de Pemex; la no desaparición del IMSS y la entrega de recursos al campo.³⁷⁸

³⁷⁸Doralicia Carmona, *Opus. Cit.*, [consulta: 11 de agosto del 2013] y Álvaro F. López Lara, *Opus. Cit.*, p.78.

La crónica periodística hace referencia cómo al interior de la Cámara los legisladores de oposición siguieron con sus tácticas de protesta en detrimento del curso regular del Informe Presidencial. Apenas decía el Primer Mandatario: “Honorable Congreso de la Unión...” cuando el diputado perredista Gilberto Ensástiga gritó desde su curul dirigiéndose al Presidente de la República: “¡Viva López Obrador!” Durante su discurso fue interrumpido 23 veces. En 12 de ellas tuvo que intervenir Manlio Fabio Beltrones, Presidente de la Mesa Directiva, para poner orden. El Presidente Vicente Fox se veía molesto e intentaba apresurar la lectura. En el Salón de Plenos reinaba el desorden: unos diputados se levantaban, conversaban y otros más mostraban carteles de rechazo.

El clímax de las protestas se dio cuando El Primer Mandatario le reprochó a la LIX Legislatura no haber aprobado las reformas laboral, fiscal y energética; en medio de coros de la oposición que lo interrumpían constantemente: “¡Seguro social-patrimonio nacional!”... “¡No al Fobaproa!”... “¡Señor Presidente-la patria no se vende!” eran las proclamas principales. Había también decenas de pancartas con la imagen del Jefe de Gobierno capitalino, colocadas al frente de sendas curules del PRD con la leyenda: “No al desafuero”.³⁷⁹

Cuando el Informe Presidencial hizo referencia a los resultados para esclarecer los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, al momento un coro de legisladores reviró al contestar que los datos eran mentira. Al hablar de los esfuerzos de su administración para garantizar los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero, de inmediato los diputados perredistas se manifestaban irónicamente contra la palabra del orador.³⁸⁰

La mención de las reformas a la Ley del IMSS para darle viabilidad financiera al Instituto, fue motivo durante el Informe para que la bancada del PRD se desbordara. Los afanes del diputado Beltrones para llamarlos al orden resultaban infructuosos, al no contar con elementos reglamentarios para imponer sanciones.

En la etapa final del mensaje Presidencial la oposición le dio la espalda al Jefe del Ejecutivo. Se lo hayan propuesto o no los legisladores opositores, el simbolismo subyacente en esta acción fue

³⁷⁹ *Idem.*

³⁸⁰ Con expresiones del tipo: “¿Y las balas de goma?” en alusión a este tipo de proyectiles usados por la patrulla fronteriza de EUA contra emigrantes nacionales.

evidente para la Nación: el divorcio entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión. Al comentar esta situación un diputado del PAN, Molinar Horcasitas, dijo:

El gesto colectivo de dar la espalda al orador, realizado en el pasado Informe, fue lamentable, sin duda, pues hacerle eso a cualquier orador es una grosería. Hacérselo al Presidente, cuando acude a la casa del Legislativo, es lamentable. Gritos, máscaras, desaires, pancartas son recursos muy pobres en el seno de un parlamento, en el que la palabra y la razón deben ser las únicas armas del debate, las únicas herramientas del diálogo. Los buenos modales, además, debieran ser parte integral de la conducta de los legisladores que como representantes del pueblo debieran encarnar lo mejor de nuestra sociedad, no lo peor; lo más alto, no lo más bajo”.³⁸¹

A pesar de lo ocurrido con el IV Informe de Gobierno y las consecuentes intenciones por modificar el formato del Informe, todo siguió igual. En la rendición del V Informe Presidencial el 1° de septiembre de 2005 el Presidente Fox, previsiblemente, volvió a ser objeto de protestas:

“Ante la vacuidad del informe presidencial y la reiteración de frases comunes, la oposición abucheó nuevamente al presidente: “¡Mientes, mientes...! “¡Estás para puras vergüenzas! ¡Dile a Marta! ¡Cuáles puentes, si tú los has derribado todos!” A lo que los panistas respondieron: “No se equivoquen, no le griten, simplemente pidan una moción de orden para solicitar al Presidente que se ajuste al orden del día y rinda un Informe””.³⁸²

Así, después de leer 11 cuartillas en donde seguía exhortando a los legisladores para aprobar las reformas estructurales, y según él, el juicio de la historia, dio por terminado su Informe.

Sería esta la última vez que el Presidente Vicente Fox dirigiera un mensaje a la Nación ante el Congreso, pues al año siguiente, en la presentación de su VI Informe de Gobierno, el 1° de septiembre de 2006, se vio obligado a entregarlo sólo por escrito, sin poder acceder al Salón de Plenos de la Cámara de Diputados, dadas las condiciones adversas con las que se encontró después de las controvertidas elecciones presidenciales del año citado, como se mencionó ya.

³⁸¹ *Ibid.*, p.79. El propio Molinar agregó que en gran parte tal desviación de la naturaleza del Congreso obedecía a la inexperiencia de muchos diputados y a su poco espíritu parlamentario, de compromiso hacia la Nación, subordinado a intereses partidistas. Al mismo tiempo esto se veía agravado por no estar contemplada la reelección de los representantes populares, que les permitiera tener mayor oficio político y legislativo, ajeno al clientelismo partidista, que en muchos casos ha sido el factor que los ha hecho ocupar un escaño en el Congreso.

³⁸² Doralicia Carmona, *Opus. Cit.*, [consulta: 11 de agosto del 2011].

4. Elecciones presidenciales del 2006. Manipulación de la legalidad y la consecuente ilegitimidad como precedentes inmediatos indirectos para la reforma del Artículo 69 Constitucional

A diferencia de las elecciones de 1988 cuando se habló de un presunto fraude electoral ejecutado desde el gobierno por intermediación de la SEGOB, lo ocurrido con las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006 obedeció a una serie de circunstancias complejas que rebasaron el ámbito electoral para inscribirse en el manejo mediático y faccioso de las campañas políticas.

Al final el pretendido Estado de Derecho y legalidad invocado por las autoridades se torció y dio así, al traste con la legitimidad y la credibilidad del candidato presidencial panista, Felipe Calderón. La frase acuñada por él mismo: “haiga sido como haiga sido” mientras se discutía la transparencia del proceso electoral por parte de la oposición representada en el PRD, en poco favoreció para distender el ambiente creado con los supuestos de fraude electoral, y sí en cambio acentuó la percepción de lo desaseadas que habían sido las elecciones.

4.1 Elecciones presidenciales del 2006

Sin duda los avances logrados durante los últimos meses de la gestión de Ernesto Zedillo en el sentido de la imparcialidad del poder presidencial, en la ruta hacia los comicios y durante la jornada electoral para elegir al nuevo Presidente de la República sufrieron un severo retroceso durante la administración foxista.

Involucró a los principales actores del sistema político mexicano, incluido el sector empresarial. Se trató de una confrontación entre el *status quo* y las intenciones de la izquierda para establecer un proyecto alternativo de Nación ajeno a las directrices neoliberales.

La multitud de irregularidades antes, durante y después de las elecciones del 2 de julio del 2006 fueron sólo la culminación de un viciado proceso que se empezó a desarrollar desde unos dos años antes, en 2004, cuando Andrés Manuel López Obrador se convirtió en la carta más fuerte del PRD para ganar la Presidencia de la República.

4.1.1 Manipulación de la legalidad

La legalidad– junto con la legitimidad– es un atributo del poder estatal democrático que conduce al Estado a ser eficaz.³⁸³ La legalidad está íntimamente ligada a las categorías de *imperium* y *dominación* del Estado moderno, y es por lo tanto la forma y circunstancias en que las autoridades y la población ajustan sus conductas a lo previsto en la normativa, que tiene su referente supremo en la Constitución.³⁸⁴ Desde una concepción más amplia que trasciende su carácter de categoría invocada por la ley y el orden en un Estado de Derecho, la legalidad se configura a la luz de distintos poderes formales e informales con variados tipos de intereses. Por lo tanto, para Guillermo O’Donnell:

“Existe también un serio riesgo de mitificación del Estado de Derecho y el concepto de legalidad. Es falso que exista y pueda existir algo así como el ‘imperio de la ley.’ Lo que en realidad tenemos son interpretaciones de la ley, producidas por personas que cumplen funciones institucionalmente asignadas que les permiten decir cuál debe ser el sentido y contenido de la ley a aplicarse”.³⁸⁵

Después de mencionar las tesis weberianas acerca de la legalidad y su papel preponderante en el surgimiento y expansión del capitalismo por medio del binomio intereses burgueses-legalidad formal, este autor recuerda que sin embargo no se debe olvidar que originariamente el fenómeno de la legalidad viene “desde abajo” como una forma de defensa contra las arbitrariedades de los poderosos. Ante la desviación de este fundamento, hoy –sigue diciendo O’Donnell – “estamos bombardeados por expertos y presiones según los cuales el Estado de Derecho debería ser casi exclusivamente para garantizar inversiones y derechos de propiedad ampliamente definidos, además de acentuar el carácter represivo de la ley penal contra las ‘clases peligrosas’”.³⁸⁶

Precisamente esta visión maniquea de la legalidad, fue la que se manifestó en varios momentos clave durante el trayecto hacia las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006 y después de éstas: primero con el juicio de desafuero promovido en el 2005 por la Presidencia de la República

³⁸³ Esto es, la situación en que se garantizan y cumplen con regularidad la distribución y asignación de bienes y servicios que satisfacen las demandas de la sociedad.

³⁸⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Fundamentos de la transparencia en el Estado democrático de derecho*, en Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, FCPyS/ UNAM/, 2011, Primera edición, pp. 131-133.

³⁸⁵ Guillermo O’Donnell, *Democracia y Estado de Derecho*, en John M. Ackerman, *Opus. Cit.*, p.93.

³⁸⁶ *Ibid.*, p.99.

contra el titular del gobierno capitalino, después con la guerra sucia mediática dirigida principalmente contra el candidato perredista previa a las elecciones y al final con la calificación de las mismas por parte de las autoridades electorales.

El antecedente inmediato de esto se dio en marzo de 2004 con los llamados videoescándalos. Su filtración y difusión a nivel nacional fue un proceso orquestado desde el poder político y económico para convencer a la opinión pública de la supuesta incongruencia de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), que enarbolaba como lema de lucha el de “Honestidad Valiente.”

El primero de estos videos mostraba al Secretario de Finanzas del Gobierno del DF, Gustavo Ponce, apostando importantes sumas de dólares en un casino de las Vegas presumiblemente con dinero público.

El segundo, evidenciado dos días después, el tres de marzo, mostraba al diputado local y operador político del Jefe de Gobierno del DF, Rene Bejarano, recibiendo cuantiosos fajos de billetes en una oficina del empresario Carlos Ahumada,³⁸⁷ a la sazón concesionario de obra pública de la administración obradorista:

³⁸⁷ En un libro publicado en el 2009 titulado *Derecho de réplica* su autor, Carlos Ahumada, refiere que él videograbó estos casos, y otros que no dio a conocer, debido a las extorsiones de que era objeto por parte de algunos funcionarios del Gobierno del DF en la forma de préstamos a la palabra (que al final no se pagaban) y de contribuciones en efectivo para financiar campañas políticas de aspirantes perredistas y en especie a través de su constructora Grupo Quart para satisfacer requerimientos de grupos clientelares del PRD. La principal fuente de financiamiento provenía de un “puenteo” que las empresas de Ahumada efectuaban con créditos contratados sobre todo con Banca Afirme. La situación se fue haciendo insostenible cuando las deudas alcanzaron un monto de más de 400 millones de pesos. Entonces el empresario, que era propietario del diario *El Independiente*, entró en contacto con Carlos Salinas de Gortari a través del director de dicho periódico, Javier Solórzano. Gradualmente se fue dibujando una estrategia para dar a conocer al público los videos de Ponce y Bejarano con el fin de debilitar el camino ascendente de AMLO a la Presidencia de la República. El reconocimiento expreso por parte de Carlos Ahumada de que se trató de un complot involucró al propio expresidente Salinas, a Fox, a Santiago Creel, Secretario de Gobernación y a Diego Fernández de Cevallos, líder de la bancada panista en el Senado. El empresario hace notar también que sólo recibió unos 68 millones de pesos y no los 400 que esperaba recibir. *Cfr.* Carlos Ahumada, *Derecho de réplica*, México, Grijalbo, 2009, Primera edición, pp.121-183. Andrés Manuel López Obrador sostiene asimismo, que Ahumada, según la contralora del DF de aquellos tiempos, Bertha Lujan, había incurrido en fraude en perjuicio de la Delegación Gustavo A. Madero por 31 millones de pesos, pues varias empresas de las que el empresario argentino era accionista mayoritario incumplieron en la realización de obra pública. Sigue diciendo López Obrador que Carlos Salinas estaba especialmente interesado en Ponce, ya que éste había sido el Subsecretario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en tiempos de Zedillo, que se había encargado de integrar y sostener la demanda contra Raúl Salinas de Gortari, acusado de corrupción. Por eso el 18 de febrero del 2004 la SHCP solicitó información financiera sobre Ponce y su esposa a la Red de Combate de Crímenes Financieros del Tesoro de EUA. La respuesta dada una semana después a la SHCP reveló los manejos financieros del susodicho y sus frecuentes viajes a las Vegas para apostar fuertes sumas de dinero. Tal despilfarro de dólares era incongruente con los ingresos declarados por el Secretario de Finanzas del DF. Con esta sospecha en mente entre el 19 y el 22 de

“Como buena *teleguerra sucia*, los videoescándalos incluyeron métodos no convencionales, como el espionaje, la filtración de videos grabados en privado por Carlos Ahumada, la traición política en el seno del PRD, la difusión de noticias falsas, de inferencias, sentencias mediáticas *ex ante* y una serie de respuestas contradictorias de los involucrados que ahondo un clima de sospecha en el entorno de Ahumada y de López Obrador”.³⁸⁸

AMLO desechó los ataques a su gobierno, y en especial a su persona, diciendo que se trataba de un complot orquestado por Salinas, Fernández de Cevallos y Fox. Posteriormente esta afirmación se corroboró cuando desde Cuba, Ahumada declaró cómo se habían fraguado las componendas entre él y el círculo de poder encabezado por Salinas de Gortari.

Poco después aconteció el juicio de desafuero en el 2005 y nuevamente AMLO salió avante de este intento por sacarle de las elecciones presidenciales del 2006. Como epílogo de estos sucesos Jenaro Villamil sentenció: “Los enemigos políticos de López Obrador lo acusaron de corrupto y fallaron; también lo elevaron a la categoría de principal enemigo del estado de derecho y tuvieron que recular. Era necesario catapultarlo como un peligro para la estabilidad y el desarrollo económico promovido por la paz foxista”.³⁸⁹

Entonces comenzaron las campañas políticas previas a las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006. El PRI postuló a Roberto Madrazo, el PAN a Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue lanzado por el PRD. En un momento dado el amplio poder de convocatoria del perredista³⁹⁰ y su popularidad se evidenciaron en marzo de 2006 cuando punteaba las preferencias electorales con una ventaja promedio de nueve puntos porcentuales por encima de su más cercano competidor, Felipe Calderón.³⁹¹ Sin embargo a partir del segundo trimestre del 2006

febrero Ahumada había invitado a Gustavo Ponce a las Vegas y ahí lo hizo grabar sin que éste sospechara nada. Posteriormente toda la información remitida desde EUA y el video se filtraron para que Televisa lo exhibiera el 1° de marzo, como ya se dijo. AMLO señala acertadamente que las autoridades federales jamás informaron al Gobierno del DF, como correspondía, para que se actuara legalmente, en consecuencia. “*No actuaron en forma institucional: lo hicieron de acuerdo con una motivación política de carácter faccioso.*” Vid Andrés Manuel López Obrador, *La mafia nos robó la Presidencia*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, pp. 148-153.

³⁸⁸ Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, p.47.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 51.

³⁹⁰ Por ejemplo, el 24 de abril del 2005, con motivo del desafuero hecho efectivo el 7 del mismo mes cuando el Congreso tomó tal resolución con 360 votos a favor por 127 en contra, se juntaron cerca de un millón de personas en el Zócalo y sus inmediaciones en apoyo a López Obrador. Cfr. Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.*, p.289.

³⁹¹ Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, p.23. La rectitud del proceso electoral parecía garantizada por la reforma en la materia de 1996 que había hecho posible: 1) La imparcialidad de las autoridades electorales. Tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2) La creación de una fiscalía especial

se empezaron a manifestar un conjunto de anomalías que afectarían en los siguientes meses los principios rectores del IFE, consagrados en el artículo 41 apartado D de la Constitución: Objetividad, Certeza, Imparcialidad, Independencia y Legalidad, así como la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Específicamente la correlación de fuerzas de los poderes formales y fácticos se dio de tal manera durante las campañas electorales, que se creó un clima que rebasó las tradicionales descalificaciones entre candidatos, caracterizadas por las dirigidas desde la oposición al candidato oficial. En una situación inusual el candidato del partido en el gobierno consideró en marzo del 2006, según sus propias palabras, que: “La campaña está mal; no está funcionando; necesitamos dar un golpe de timón”.³⁹²

Se contrató al publicista Dick Morris³⁹³ y éste procedió a dar un giro de 180 grados a la campaña electoral. Diseñó una estrategia que eliminó el *slogan* de “Valor y Pasión por México” y la misma suerte corrieron los *spots* que promovían “Las Manos Limpias.” En su lugar se adoptó el lema de campaña: “Para que Vivamos Mejor.” Sin embargo lo más significativo de este episodio es que el publicista recomendó, por sobre cualquier consideración, el atacar “con todo” a López Obrador para reducir la enorme ventaja que le llevaba a Calderón. El objetivo principal era convencer al electorado indeciso que alcanzaba el 15% del universo de electores. Secundariamente también se buscaba trasladar el voto por Madrazo hacia Calderón³⁹⁴; una

al tipificarse los delitos electorales en el Código Penal y 3) Una mayor equidad por lo que hacía a financiamiento, topes de gastos de campaña y acceso a tiempo aire en los medios de comunicación de los partidos políticos.

³⁹² *Ibid.*, p. 23.

³⁹³ Consultor estadounidense y experto en campañas políticas, D. Morris ya había sido asesor de Fox durante su campaña electoral del 2000. Había servido a republicanos primero, y luego ininterrumpidamente por más de veinte años a los demócratas, en especial con Bill Clinton. Luego cayó en desprestigio cuando en 1996 trascendió que mantenía una relación con una prostituta a la que le confiaba todos los entresijos del poder político. Perdido su mercado en EUA se trasladó a Latinoamérica para ofrecer sus servicios a Fernando de la Rúa y a Vicente Fox, como ya se dijo. Su experiencia en campañas negras que buscaban la denostación antes que las propuestas; la denigración del oponente en calidad de enemigo antes que adversario político; la combinación perversa entre poder económico y político que privilegiaba el impacto mediático antes que la exposición de las ideas en los medios, fueron una muestra de lo que estaba por ocurrir en el escenario mexicano. “*Su habilidad radica en identificar y detectar los miedos y odios en una sociedad para transformarlos en campañas negativas en las que la propuesta se vuelve insustancial. Lo importante es llegar al lado emocional e irracional del electorado. [...] Las recetas de Morris sirven para ganar campañas con fuerte contenido mediático, pero son pésimas para gobernar; peor aún: la polarización y crispación que provocan sus recetas se transforman en crisis de gobernabilidad*”. Cfr. *Ibid.*, p.76.

³⁹⁴ Ya para entonces Roberto Madrazo se ubicaba por debajo en los sondeos electorales que lo relegaban a un tercer lugar. A eso contribuyó en gran medida la confrontación con Elba Esther Gordillo, y uno de cuyos resultados fue la aparición de espectaculares con un anuncio anónimo que rezaba: “¿Tú le crees a Madrazo? ...Yo tampoco.” En relación con esto, la líder magisterial, después de su defenestración como líder de la bancada del PRI en la Cámara

especie de voto útil que salvara al país de la “pesadilla populista” que Obrador propiciaría con un gobierno endeudador y autoritario. Con estas intenciones surgió como algo natural y necesario el *slogan*: “López Obrador, un peligro para México.” Fue tan grande y efectivo el impacto de esta frase en la conciencia de gran parte de la población de votantes potenciales –e incluso en gente que todavía no podía votar, por su edad – que en unos meses disminuyó la enorme brecha entre el perredista y el panista.³⁹⁵

Sin embargo las cifras de las apretadas preferencias electorales fueron sólo la manifestación visible de un proceso complejo imbricado en las campañas electorales que involucró a los principales actores del sistema político mexicano, y que resultó en una disminución de la credibilidad democrática que se había conseguido con la alternancia del 2000, debido sobre todo a la violación de la legalidad. “El PAN cambió de rostro y evolucionó de un partido que luchó por la democracia a una maquinaria pragmática y coaligada con intereses poco representativos de una democracia”.³⁹⁶

Una evaluación de todo el proceso para el cambio del titular del Poder Ejecutivo, revela que en todas sus etapas falló el proceso político y legal: tanto en las campañas políticas, como en las votaciones y en la calificación de éstas se detectó un marcado retroceso en relación con lo sucedido seis años antes.

“Los intereses facciosos de la clase política, el corporativismo reciclado y los grandes intereses económicos, vulneraron las instituciones democráticas. Falló la clase política y los partidos; la presidencia de

Baja y su expulsión de este partido, se acercó durante las campañas tanto a López Obrador como a Felipe Calderón. Al final pactó con éste y a cambio del voto corporativo del SNTE y de otras concesiones, como el pedir a los gobernadores priistas apoyo para el candidato panista, recibió en los comienzos de la administración calderonista posiciones ventajosas en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en la Lotería Nacional.

³⁹⁵ Por ejemplo, de las doce encuestas nacionales levantadas en vivienda entre enero y febrero de 2006 por casas encuestadoras de renombre –Mitofsky, Parametría, Demotecnia, Covarrubias y Asociados, entre otras– once daban ventaja a Obrador con un promedio de entre el 39% y el 40% y sólo una daba un empate con un 35%. Para abril-mayo de veintiséis encuestas registradas siete daban ventaja a López Obrador dieciséis a Calderón y tres marcaban empate técnico. Unas dos semanas antes de los comicios, de diecinueve encuestas realizadas, dos arrojaban empate técnico, nueve daban ventaja al perredista y las ocho restantes al panista. A prácticamente una semana del 2 de julio, una investigación de la Universidad de Guadalajara llevada a cabo por Francisco Aceves González confirmó estas últimas tendencias al recopilar y analizar cuidadosamente trece encuestas. Siete marcaban como favorito a AMLO - Demotecnia, Parametría, Indermec, El Universal, Reforma, Mitofsky y CEO de la Universidad de Guadalajara. Cinco señalaban ganador a Felipe Calderón- Zogby, Alduncin, GEA-ISA, Marketing Político y Arcop- y sólo BGC registró un empate técnico. *Cfr. Ibid.*, pp. 37-38.

³⁹⁶ Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.*, pp. 38-39.

alternancia y su incapacidad para hacer política de Estado. Y falló la alternativa perredista que no pudo dejar de lado su visión populista y su mando de caudillo. Falló el árbitro, que fue rebasado y que pensó que la institucionalidad podía funcionar en automático”.³⁹⁷

Esta crítica a los intereses coaligados del PRI y el PAN; al voto corporativo del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) a favor de Calderón; a los intereses del poder económico, asumidos principalmente por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y por las dos grandes televisoras; a la intromisión de Vicente Fox en el proceso electoral; a la cerrazón del candidato perredista que centro su oferta política predominantemente en los estratos más vulnerables de la Nación para ser poco incluyente; al IFE que con su actuación minimizó sus principios constitucionales rectores de Imparcialidad, Objetividad, Certeza, Independencia y Legalidad, nos da idea de por qué al final el resultado fue adverso para el país: “Las elecciones dejaron un saldo negativo, divisiones sociales y un país crispado. La polarización fue el signo distintivo de ese momento”.³⁹⁸

Una descripción más detallada de cómo la ilegalidad se enseñoreó durante las campañas electorales considera el recuento puntual que Julio Scherer Ibarra hace al respecto³⁹⁹:

Primero: La ilegal intervención del Presidente de la República. Tal como lo hicieron constar los magistrados del TEPJF en su dictamen administrativo-electoral del 5 de septiembre de 2006 cuando establecen que las declaraciones del titular del Poder Ejecutivo pesaron e incidieron en las campañas políticas a favor del candidato panista y en contra de los demás, en especial contra AMLO, y que fueron de dos clases: las primeras en forma de comentarios mediante los cuales se exaltaba el modelo económico, las acciones y logros de su administración, y las segundas por medio de “manifestaciones indirectas, generalmente expuestas a base de alusiones, metáforas u otras formas de comunicación asociativa”⁴⁰⁰ que buscaban influir en el ánimo del electorado.⁴⁰¹ La conclusión del TEPJF fue clara: “Esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones

³⁹⁷ *Ibid.*, p.40.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 41.

³⁹⁹ Para toda esta relación de muestras de ilegalidad y actos ilícitos, en tanto omisiones de lo dispuesto o comisión de lo prohibido por la ley, nos apoyamos en Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, pp. 99-130.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p.100.

⁴⁰¹ Recordar que desde marzo de 2006 el Presidente Vicente Fox aumentó sus intervenciones públicas que delinearon una campaña abierta a favor de Calderón. “*El primer mandatario alertó que era necesario cambiar de jinete, pero no de caballo y expuso otra serie de metáforas rancheras con un claro objetivo: parar el ascenso del candidato de la coalición Por el Bien de Todos.*” *Ibid.*, p.23.

analizadas del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación.⁴⁰² A pesar de esta categórica afirmación, el Tribunal Electoral consideró que esta circunstancia no era razón suficiente para declarar la invalidez de las elecciones.

Segundo: los actos ilegales e ilícitos de empresas mercantiles, asociaciones o grupos y de personas físicas. Sobre todo los que se manifestaron a través de la Televisión, Radio, Internet y medios impresos que desataron una propaganda para denostar, calumniar, infamar, difamar y/o denigrar al candidato del PRD y al mismo tiempo favorecer al abanderado del PAN.⁴⁰³

⁴⁰² *Ibid.*, p.100.

⁴⁰³ Específicamente se menciona en el caso de las empresas la compañía Jugomex S.A. de C.V. cuya principal marca comercial es *Jumex*. En un comercial del producto se induce subliminalmente al televidente a votar por el PAN. El TEPJF sin embargo desestimó tal aseveración diciendo que no era cierta. Otra empresa cuya marca comercial es *Sabritas* y con razón social Sabritas S. de R.L. de C. V. en sus comerciales expresamente llamaba a votar por Calderón. Por su parte Televisa presentó a uno de los actores de la telenovela *La fea más bella* en uno de sus capítulos pronunciándose a favor de Felipe Calderón y de las propuestas de su campaña. Nuevamente como con *Jumex* y *Sabritas* los magistrados desestimaron los hechos. Otra empresa, Dulces La Rosa S.A. de C.V. promovió el voto entre su personal a favor del candidato panista por medio de un informador, *Notichupaletas*. El tribunal electoral no le dio importancia al documento al no estar firmado. Coppel S.A. de C.V. tiendas de aparatos electrónicos, zapatos y otros artículos, por medio de dos revistas editadas en mayo y junio de 2006 invitaba al cliente a votar por Calderón. Incluso se hicieron llegar correos electrónicos a los empleados de esta firma para que sufragaran a favor del PAN en las elecciones presidenciales.

Tocante a las asociaciones o grupos, el CCE pagó entre el 17 y el 28 de junio de 2006 dos *spots* contra López Obrador; el primero se difundió 116 veces y el segundo 138 ocasiones por todos los canales de Televisa. Ármate de Valor y Vota también promocionó mensajes en los que se presentaba al candidato perredista como un peligro para la sociedad. En suma dichas organizaciones manipularon la opinión pública, abierta o veladamente, sesgando el voto a favor de Calderón Hinojosa y en contra de López Obrador. Ante eso las autoridades electorales facultadas admitieron la ilegalidad de la situación tanto en perjuicio de Obrador como de los demás contendientes, pero consideraron que a su criterio eso no era suficiente como para incidir en la validez del proceso. Por lo que hace a las personas físicas quedó establecido que tanto Víctor González Torres (el *Dr. Simi*), candidato presidencial independiente, como Demetrio Sodí, candidato panista al gobierno del DF y Elba Esther Gordillo, líder del SNTE, ejecutaron acciones que de una u otra manera afectaban a López Obrador en sus aspiraciones por llegar a la Presidencia de la República; ya presentándolo como un político populista y peligroso para México; ya concertando arreglos con el PRI—en el caso de Gordillo— para armar una red de seis mil funcionarios de casilla o consejeros distritales subordinados al interés del PAN y en contra del PRD. Incluso dos personalidades españolas como el expresidente del gobierno español, José María Aznar y el publicista José Antonio Solá se prestaron a apoyar al candidato Calderón. Por ejemplo, el 21 de febrero de 2006 el político español en un evento organizado por el PAN se pronunció claramente por el candidato de este partido. Nuevamente el TEPJF minimizó el hecho a pesar de que el IFE multó al PAN con trescientos días de salario mínimo por este hecho. Finalmente por medio de Internet, impresos, historietas y libelos circulados por la iglesia católica y el CCE, entre otras organizaciones religiosas y empresariales, se mostraban frases atentatorias contra López Obrador. En particular una publicación con formato de periódico llamada *La Neta* estaba inundada de alusiones denigratorias: *No es AMLO, es MALO* (p.1); *El Peje debe ir a la cárcel, no a la presidencia. Es culpable de numerosos delitos contra el Estado y contra particulares y, López Obrador es un peligro para México* (p.2); *¿Quieres dictadura? Vota por MALO. Veámonos en el espejo de Cuba y Venezuela* (p.3); *¡Pobres chilangos! Con el gobierno corrupto del PRD. López Obrador es el Enemigo Número Uno de la Ley* (p.7). Ante esta lista de diatribas la reacción de los magistrados fue mínima. Argumentaron que *La Neta* sólo se publicó una vez, en mayo de 2006, y que además no se conocía su origen; quién o quiénes lo habían mandado publicar. Una relación pormenorizada de los

El veredicto del TEPJF en relación con todo esto fue que aun si se acreditara la intervención de estas organizaciones y personas no sería motivo suficiente para demostrar la existencia de una campaña sucia, pues todavía se tendría que probar que el acto irregular tuvo un carácter generalizado y determinante.

Tercero: la actuación del IFE. Pese a todo lo narrado hasta aquí el IFE no actuó para contrarrestar los efectos de esta guerra sucia mediática. Incurrió en un desacato legal por omisión, ya que tanto la Constitución, en su artículo 41, como el COFIPE responsabilizan al órgano electoral de la recta organización de las elecciones.

De ahí la pertinencia del artículo 38 fracción I inciso p) del COFIPE que dispone que los partidos políticos nacionales están obligados a “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.”⁴⁰⁴

Si bien el IFE actuó en algunos casos imponiendo sanciones al atender quejas por agravios, y en otros se atendió la ilegalidad incurrida ordenando la suspensión del acto irregular, también es cierto que el saldo final de su actuación revela una desatención esencial del equilibrio del proceso electoral. Su actuación durante las campañas políticas propició las campañas sucias por lo que el proceso distó mucho de ser equitativo e impecable. Al final las autoridades electorales, tanto las administrativas (IFE) como las jurisdiccionales (TEPJF), se hicieron corresponsables de las irregularidades legales en el proceso de las campañas electorales en donde prevaleció la inequidad y la parcialidad.

Con todo este cúmulo de anomalías surgidas en las campañas electorales antes de la jornada electoral del 2 de julio, es como se llegó a las votaciones. En la organización y desarrollo de éstas por parte del IFE, se pudieron apreciar nuevamente una serie de irregularidades que pusieron en entredicho la validez de los comicios y la legalidad de todo el proceso.

gastos en que incurrieron todas estas empresas, organizaciones y personajes para financiar sus mensajes, según IBOPE, ante la actitud permisiva del IFE es la siguiente: Jugomex S.A. de C.V. \$13,143,476; Sabritas S. de R.L. de C. V. \$16,496,800; Consejo Coordinador Empresarial \$136, 476, 555; Ármate de Valor y Vota \$30,663,600; Víctor González Torres (Dr. Simi) \$101, 252,200.

⁴⁰⁴ Infojus, *COFIPE vigente al 18 de septiembre de 2013*, [en línea], México, IJJ/ UNAM, Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>, [consulta: 20 de septiembre del 2013].

Esta situación conjugada con el apretado margen de diferencia que medió entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, de tan sólo 0.58% (aproximadamente 233 mil votos) provocó que la Coalición por el Bien de Todos exigiera un nuevo recuento de los votos. “Voto x Voto; Casilla x Casilla” fue su consigna recurrente.⁴⁰⁵

En tal sentido Andrés Manuel López Obrador empezó a advertir acerca de lo desaseado de todo el proceso de la jornada electoral; se habló de actas modificadas, de numerosos errores aritméticos en el conteo de los votos, de votación inflada a favor del candidato del partido en el gobierno y de una correlativa merma de votos para el candidato del PRD y de otra serie de anomalías y discrepancias que incidieron en la certeza, transparencia y legalidad del evento electoral. Esto lo documentó al año siguiente cuando escribió su libro *La mafia nos robó la presidencia*.⁴⁰⁶

La denuncia constante de estos hechos poco a poco influyó en la opinión pública al grado de que en muchos casos se mencionó la posibilidad de un nuevo escrutinio y recuento de los votos en consonancia con el artículo 250 inciso a) del COFIPE, en relación al cómputo distrital para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los argumentos que avalaban tal recuento se plasmaron incluso en varias obras, a lo largo de los años subsecuentes al 2006, de distintos analistas y académicos que reflejaban el sentir de un parte de la ciudadanía. Se criticaba no sólo el resultado incierto del conteo de los votos, sino además

⁴⁰⁵ John M. Ackerman, *Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales*, en John M. Ackerman, *Opus. Cit.*, p. 222. Se trataba, de acuerdo con la petición de la coalición por el Bien de Todos, de abrir los paquetes de las 130,488 casillas instaladas el 2 de julio. Sin embargo sólo fueron revisados los paquetes de 14,585 casillas (2,861 que abrió el IFE y 11,724 que revisó el TEPJF), es decir, el 11,17% del total.

⁴⁰⁶ En esta obra denuncia puntualmente las maquinaciones implícitas en los videoescándalos, en el proceso del desafuero y en la guerra sucia mediática durante las campañas presidenciales. Concerniente a la jornada electoral del 2 de julio alega un fraude electoral instrumentado en su contra. Más allá de detalles específicos acerca de cómo se alteró la contabilidad de los votos en determinadas casillas en distintos Distritos Electorales resulta muy gráfico el argumento que presenta Obrador: según las encuestas de salida llevadas a cabo por Covarrubias y Asociados con una muestra de 38,618 individuos, López Obrador se imponía a Felipe Calderón con una ventaja promedio del 3%. Al respecto, incluso Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, apoyado en encuestas propias, telefoneó alrededor de las 5 de la tarde del 2 de julio al candidato perredista para comunicarle que de acuerdo con información en su poder, había ganado la Presidencia de la República. Por el contrario, del otro lado, el resultado parcial de las elecciones apoyada en los conteos rápidos del IFE arrojaba un empate técnico entre los abanderados del PRD y el PAN después de considerar 7 mil 281 casillas (aproximadamente 5.6% del total). Similar veredicto arrojó el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Esta divergencia entre lo que decía la gente directamente acerca de su voto y lo que el IFE sostenía como cifras oficiales es, según López Obrador, una prueba más del fraude electoral cometido en su contra. *Vid* Andrés Manuel López Obrador, *Opus. Cit.*, *La mafia...* pp.148-180; 195-210 y para todo lo relacionado con el fraude electoral pp. 217-243.

todo lo que le precedió como fue el caso de la guerra mediática contra el abanderado del PRD, en una bien orquestada campaña desde los centros del poder formal y fáctico.

En unos casos se trataba de partidarios de AMLO, identificados con su ideario político, pero en otros se advertía más una preocupación imparcial acerca de la rectitud de los procesos electorales en el país, que tantos esfuerzos había costado tener desde que se fundó el IFE y que ahora con esta situación ponía en duda su correcta actuación.⁴⁰⁷

El propio TEPJF en sentencia emitida el 5 de agosto de 2006 en respuesta al juicio de inconformidad promovido por la coalición Por el Bien de Todos, en relación con el Consejo Distrital 6 con cabecera en Tijuana, Baja California, estableció el criterio de que en caso de duda en la certeza de la votación recibida después del cómputo distrital, hacía necesario que los resultados de la votación fueran revisados y advertidos de oficio por parte de los consejeros distritales.

Aún más, en otra sentencia de la misma fecha y bajo las mismas condiciones, pero en relación con el Consejo Distrital 15 con cabecera en la Delegación Benito Juárez, DF, se prevé el criterio para fortalecer la certeza mediante la depuración de las inconsistencias que en dado caso hubiera en las actas de escrutinio y cómputo.

La experiencia de esto dio lugar a las hipótesis normativas dictadas por el TEPJF que contemplaban las condiciones necesarias⁴⁰⁸ para una nueva realización del escrutinio y cómputo de las votaciones:

- ❖ Que los resultados de las actas no coincidan
- ❖ Que se detecten alteraciones evidentes, aptas para generar duda fundada sobre el resultado de la elección de la casilla.
- ❖ Que no exista acta en el expediente ni en poder del presidente del consejo
- ❖ Que existan errores evidentes en las actas

⁴⁰⁷Para una relación pormenorizada de los argumentos y posiciones de autores y organizaciones que se han pronunciado en contra del desarrollo y resultados del proceso electoral de julio del 2006, se puede consultar el anexo 2 de esta Tesis.

⁴⁰⁸Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, pp.132-133.

De poco valió esta actualización de las hipótesis normativas. La legalidad fue omitida, pues ésta debió imponerse por sí misma, de manera oficiosa, es decir, aunque no hubiera petición de una de las partes. Sin embargo el IFE como ente jurídico encargado de vigilar el proceso electoral incumplió “con su obligación de sanear las alteraciones de las actas, la falta de éstas y los errores o inconsistencias respecto de los resultados de la votación levantada en casillas”.⁴⁰⁹

La actuación posterior del TEPJF tampoco justificó la pretendida legalidad con la que se conducían estos órganos electorales. Específicamente el Tribunal Electoral debió haber ordenado la apertura de los paquetes electorales para un recuento de los votos.

Incluso días después del 2 de julio en una entrevista radiofónica que le hizo Carmen Aristegui, Obrador le hizo un ofrecimiento público a Calderón en el sentido de que si aceptaba el recuento de los votos, él se comprometía a no convocar a ninguna movilización, y a aceptar el resultado de dicho recuento. Congruente con esta propuesta hacia finales de julio, AMLO le envió una carta a Calderón en donde le proponía pronunciarse por un recuento de los votos para allanarle el camino en este sentido al TEPJF y lograr con esto la vigencia de la democracia y la legitimidad.⁴¹⁰ Felipe Calderón contestó enseguida para decir que “la ley es la ley” y que la elección la habíamos hecho todos y que sólo correspondía al TEPJF la decisión para abrir los paquetes electorales.⁴¹¹

La última muestra de la manipulación de la legalidad en relación con todo el proceso de las elecciones presidenciales del 2006 se manifestó en la actuación del TEPJF.⁴¹² Concretamente en el cómputo final que de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos realizó la Sala Superior y su declaración de validez de la elección y del Presidente electo.

Para entender a cabalidad la anterior afirmación se debe partir acerca de cuáles son las funciones formales de los poderes de gobierno en el Estado mexicano. Así: “La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo de actividades del Estado o autonomías funcionales y se manifiesta

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p.134.

⁴¹⁰ Esta carta fechada el 24 de julio de aquel año de 2006 se reproduce también en el anexo 2 de esta investigación.

⁴¹¹ Andrés Manuel López Obrador, *Opus. Cit., La mafia...* p.243.

⁴¹² Para el análisis jurídico de la actuación del TEPJF nos apoyamos en el texto de Julio Sherer Ibarra: *Mediático y Jurídico: terrorismo en 2006*, en Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, pp. 135-216.

en su acto fundamental, que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la función administrativa”.⁴¹³

En esta tesitura el Tribunal como órgano electoral del Poder Judicial de la Federación tiene como función formal, la jurisdiccional y, eventualmente, las otras funciones, la legislativa y la administrativa, como funciones materiales. “No se niega que el Poder Judicial pueda emitir actos administrativos, pero sólo será así en relación con su funcionamiento interno; mas cuando dicho poder actúa como juez, asume la responsabilidad jurisdiccional”.⁴¹⁴

Etimológicamente jurisdicción significa “decir el derecho”. Implica “la facultad de decidir, con fuerza vinculante para las partes, una determinada situación jurídica controvertida”.⁴¹⁵ Tal controversia no sólo se refiere a la posible existencia de un litigio entre las partes, sino también a que se ha llegado a una situación que debiera dirimirse.

En función de esto, y en el caso que nos ocupa, es evidente que el TEPJF debió formular la validez de las elecciones sin dejar de atender cualquier controversia que pudiera empañar la calificación de las mismas, independientemente de las posturas y demandas de los participantes en la contienda, en particular por las que se relacionaban con el PRD.

Este seguimiento de oficio obedecía en gran parte a que el proceso electoral es una cuestión básica de interés público. Además el mandato constitucional del artículo 99 faculta al TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional en la materia – excepto lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, fracción II que dispone acerca del recurso de inconstitucionalidad – para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República para proceder a declarar la nulidad de las elecciones, dado el caso, o bien para formular el cómputo final y la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.⁴¹⁶

⁴¹³ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, Colección: Doctrina, legislación y jurisprudencia, Porrúa, México, 2006, Vigésimocuarta edición, p. 55.

⁴¹⁴ Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, p.143.

⁴¹⁵ José Becerra Bautista, *El proceso civil en México*, Porrúa, México, 2003, Decimotava edición p. 5.

⁴¹⁶ Al respecto la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contiene todas las disposiciones secundarias relativas al mandato constitucional.

Sin embargo el TEPJF dio por terminado el proceso electoral ilegalmente al no emitir una sentencia como correspondía de acuerdo con su naturaleza, según se mencionó ya en relación con el artículo 99 de la Constitución, contemplada asimismo en los numerales 186 fracción II y 189 fracción I inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En su lugar emitió una resolución en la forma de dictamen administrativo-legal, como el propio Tribunal Electoral le denominó, que implicaba una decisión administrativa y no jurisdiccional.⁴¹⁷ Tal tergiversación transformó la resolución judicial que debió ser, en un mero informe u opinión que no resolvió la calificación de las elecciones, al no producir efectos de declaración y constitución de derechos.⁴¹⁸ “Cuando el TEPJF, por sí mismo, opta por emitir un “dictamen” en vez de dictar una *sentencia*, no sólo desatiende la obligación constitucional que le asiste para fungir como órgano jurisdiccional en materia electoral, sino también, *indebidamente, deja sin solución legal la cuestión planteada*”.⁴¹⁹

Las consecuencias de esta actuación, sigue diciendo Julio Scherer, van más allá de una cuestión semántica, pues tienen graves consecuencias legales que repercuten a su vez en la legitimidad del Presidente electo.

El papel desempeñado por el TEPJF se expresa en forma categórica en las siguientes palabras de Scherer: “*Es así como puso fin al proceso electoral, con una determinación que, por su naturaleza y alcances, no valida las elecciones y, por ende, no da legitimación a Felipe Calderón Hinojosa para fungir como presidente de la República*”.⁴²⁰

⁴¹⁷ Al parecer la razón principal de esta situación que asumió el TEPJF respondió a la voluntad de este órgano electoral para desechar la solicitud formulada por la coalición Por el Bien de Todos que pedía al Tribunal la recabación e integración de diversos medios de prueba existentes en varios expedientes a los que podría tener acceso sólo el TEPJF. Con su decisión de emitir un dictamen administrativo evadió su obligación jurisdiccional y, con esto, el tener que atender las impugnaciones de la coalición mencionada que podrían haber llevado, si la legalidad se hubiera respetado, a la declaración de nulidad abstracta o causal genérica de nulidad de las elecciones presidenciales del 2006, según había actuado ya en el mismo sentido el Tribunal en las elecciones para gobernador en el 2000 para el caso de Tabasco, y en el 2003 en relación con Colima.

⁴¹⁸ De hecho el TEPJF estaba obligado a cumplir con tres etapas secuenciadas en su actuación relacionada con la última etapa del proceso electoral del 2 de julio de 2006 para elegir Presidente de la República:

- a) Realizar el cómputo final; que se procesa con un dictamen o informe.
- b) Declarar la validez de la elección; realizable sólo a partir de una sentencia.
- c) Declarar la validez de presidente electo; que deviene asimismo de la facultad jurisdiccional del propio TEPJF.

⁴¹⁹ Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, p.136.

⁴²⁰ *Ibid.*, p.137.

4.1.2 Ilegitimidad

Genéricamente la legitimidad guarda una correlación directa con la legalidad. Es decir, la legitimidad es efecto y causa del cumplimiento de las leyes. Esta legitimidad genérica se suele ver como el resultado natural de una situación en la que se evidenció la legalidad. En un sentido más específico la legitimidad “es el atributo del Estado, que consiste en la existencia, en una parte relevante en la sociedad, de un grado de consenso tal, que asegure la obediencia de los ciudadanos a sus mandatos, sin que sea necesario hacer uso de la fuerza”.⁴²¹ Desde esta óptica, la legitimidad específica de un gobierno nacional democrático implica acuerdos de aceptación de su ejercicio entre los integrantes de la Nación, e incluso, entre los actores del sistema político.

La legitimidad constituye, por tanto, uno de los pilares del poder del Estado democrático; “es un valor que se acredita en la medida en que el poder es capaz de generar resultados favorables que permiten superar problemas y aprovechar oportunidades”.⁴²²

La ilegitimidad, como una condición de no legitimidad, es particularmente indeseable en relación con la apreciación que de un gobierno en funciones, o de otro que va a empezar a ejercerlas, tiene la población. Provoca divisiones y polarización en la sociedad y recelo ante el poder público.

En este punto es importante recordar lo que Pierre Bourdieu dice acerca del poder simbólico de las palabras que se despliegan en toda su significación cuando existe legitimidad del que las pronuncia, según se vio ya en el capítulo I de este trabajo.

En esta medida se entiende la relevancia de la legitimidad que debe tener el Presidente de la Nación para disponer de este poder tan importante, ya que su despliegue configura un sentido del mundo social, en particular de la nacionalidad, que provoca adhesión de la población al dicho presidencial.

Respecto de lo ocurrido después de las elecciones del 2006 en México, se pudo advertir que el gobierno de Felipe Calderón entro en funciones el 1 de diciembre de aquel año –después de

⁴²¹ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, citado en Gonzalo Martínez Corbalá, “Legitimidad, legalidad, soberanía popular y seguridad nacional”, *La Jornada*, México, 30 de julio del 2012, p.20.

⁴²² Ricardo Uvalle Berrones, *Opus. Cit., Rumbos...* p.132.

rendir protesta bajo condiciones inéditas en la historia moderna del país—⁴²³ con distintas combinaciones de legalidad (ilegalidad) y de legitimidad (Genérica/Específica) según se desprende por lo expuesto en párrafos anteriores. Una ilustración al respecto se puede apreciar en la siguiente tabla:

Combinaciones de Legalidad (Ilegalidad) y de Legitimidad (Genérica/Específica) imperantes al asumir la Presidencia de la República Felipe Calderón ⁴²⁴

	LEGITIMIDAD GENÉRICA	LEGITIMIDAD ESPECÍFICA
LEGALIDAD	(Sí, Sí) Resultado: Legitimidad de Felipe Calderón; se le califica como un Presidente Auténtico. (Presidente Auténtico)	(Sí, No) Resultado: Ilegitimidad de Felipe Calderón; se le califica como un Presidente en Entredicho. (Presidente en Entredicho)
ILEGALIDAD	(Sí, No) Resultado: Ilegitimidad de Felipe Calderón; se le califica como un Presidente Ilegítimo. (Presidente Ilegítimo)	(Sí, No) Resultado: Ilegitimidad de Felipe Calderón; se le califica como un Presidente Espurio. (Presidente Espurio)

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expuesto en este subtema

La primera percepción que salta a la vista es que el nuevo Presidente llegó con sólo el 25% de aceptación legítima, según los términos del diseño de la tabla.

⁴²³ Calderón tuvo que entrar por la parte trasera del Palacio Legislativo, por el Salón de Trasluz, cobijado por el Estado Mayor Presidencial y diputados de su partido ante la amenaza de los legisladores perredistas de no dejarlo acceder a la tribuna principal de la Cámara como protesta por el fraude electoral que la Coalición por el Bien de Todos alegaba. Con celeridad y ante los gritos de denuedo de la fracción del PRD y aliados, y de apoyo de los diputados del PAN, del PRI y del Verde Ecologista, Felipe Calderón pronunció las palabras de toma de protesta del artículo 87 constitucional que formalizaban su Investidura Presidencial, entonces Fox le entregó la Banda Presidencial al Presidente de la Mesa Directiva, Jorge Zermeno, que a su vez se la dio a Felipe Calderón para que él mismo se la colocara. Acto seguido se entonó el Himno Nacional y en medio de apretones y gritos de los diputados y senadores, el Presidente y el expresidente salieron del recinto custodiados por los miembros del EMP. Todo este evento de toma de protesta empezó a las 9:46 horas y duró menos de diez minutos. Vid Andrea Merlos y Carlos Gómez, “Presidente Calderón: Protesta como presidente en el Congreso”, [en línea], México, *El Universal.mx Elecciones*, 1 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/3>, [consulta: 30 de agosto del 2013].

⁴²⁴ Se trata de una matriz de doble entrada (2x2). La primera celda corresponde al primer renglón, primera columna (1,1); la de Presidente Auténtico. De esta forma (Sí, Sí) significa que sí se cumple la legalidad y sí se cumple la legitimidad genérica—en ese orden exactamente. Similar razonamiento se aplica para las demás celdas.

Después se advierte que la calificación de Presidente Auténtico es conferida tácita y básicamente por la actitud y criterios de los actores que acompañaron a Felipe Calderón en su denostación contra AMLO, según se mencionó ya. En consecuencia hablamos del PRI, del PAN, de las cúpulas empresariales, de la jerarquía católica, del duopolio televisivo y de otros entes políticos ya citados.

Enseguida se ve que la adjetivación de Presidente en Entredicho obedece a la valoración y calificación que los analistas de derecha y centro hicieron de los resultados electorales en distintos medios y espacios. Por mencionar algunos comentaristas representativos citaremos a Jorge Castañeda, Héctor Aguilar Camín y Jaime Sánchez Susarrey.

En el mismo tenor se advierte que la designación de Presidente Ilegítimo bien la podrían suscribir los académicos e intelectuales de izquierda. Una muestra representativa bien podría iniciar con nombres como Octavio Rodríguez Araujo, Julio Scherer García y Arnaldo Córdova.

Por último se aprecia que la calificación de Presidente Espurio, al converger la Ilegalidad con el rechazo de numerosos segmentos de la población hacia el nuevo Presidente, es precisamente el adjetivo con el que reiteradamente se refirió López Obrador y sus seguidores a Calderón.

Al final distintos autores coincidieron en señalar que la elevada carga de ilegitimidad de Felipe Calderón como Presidente de la República condicionó las principales coordenadas del accionar del Ejecutivo Federal y en consecuencia del propio sistema político. Un breve recorrido desde el 2007 y hasta el 2012 pone de relieve esto.

Por ejemplo, en 2007 Julio Scherer Ibarra escribió enfático acerca de los apoyos ilegales que Fox promovió para que Calderón alcanzara la Presidencia de la República: “Frente a los hechos, en correspondencia precisa con las palabras, el abuso y la indignidad de que Fox dio testimonio público y ya sin la rectificación posible, mancharon las elecciones y cobraron su presa: Felipe Calderón Hinojosa es un presidente ilegítimo”.⁴²⁵

En 2008 Erick Guerrero Rosas manifestó que la urgencia de Calderón por recuperar credibilidad al asumir el cargo, en un momento que el poder presidencial estaba desacreditado, cuestionado,

⁴²⁵ Jenaro Villamil y Julio Scherer, *Opus. Cit.*, p. 216.

descalificado y sin legitimidad, lo llevó a tomar como una de las primeras medidas de gobierno el usar al Ejército contra el narcotráfico en una escala nunca antes vista:

“Utilizar al Ejército (una de las instituciones más respetadas por la sociedad, según las encuestas) resultó ser, a fin de cuentas, un golpe espectacular en términos de imagen: se dio la impresión de que algo importante se estaba haciendo para abatir el crimen; que había mayor decisión en este gobierno en comparación con los anteriores para proteger los intereses de la ciudadanía”.⁴²⁶

Octavio Rodríguez Araujo opinó en 2009 en el mismo sentido. “El gobierno de Calderón, producto de múltiples fraudes y anomalías reconocidas incluso por analistas no comprometidos con la izquierda, se inició con una guerra frontal contra el crimen organizado, principalmente contra el narcotráfico”.⁴²⁷

En 2010 Porfirio Muñoz Ledo esbozó una concepción de la legitimidad y a continuación presentó la frase calderonista que sería la impronta del candidato panista en su actitud por llegar a la Presidencia a cualquier precio y sin importar los medios. “La legitimidad es la calidad que adquieren los actos ejecutados ‘conforme a las leyes’, que así devienen ciertos y genuinos. [...] como sugiere Rodríguez Borja: ‘Es la credencial ética para mandar y ser obedecido’.” Después presenta la negación de la legitimidad en el contexto mexicano. “A contrario sensu, la ilegitimidad original del poder induce a la degradación de la autoridad pública: la instauración del ‘haiga sido como haiga sido’ en todas las esferas de su ejercicio”.⁴²⁸

Por último el connotado expanista Manuel Espino demuestra lo bien que conoce a Calderón y expresa: “Probablemente –desde su muy marcada inseguridad personal-, sus esfuerzos buscaban darle vigor y reforzar su legitimidad para subsanar el exiguo margen con el que ganó las elecciones del 2006, pero tenía diversos caminos para lograrlo y un gran arropamiento que no supo capitalizar”.⁴²⁹

⁴²⁶ Erick Guerrero Rosas, *La herencia de Calderón*, México, Diana, 2008, Primera edición, p.31.

⁴²⁷ Octavio Rodríguez Araujo, *Metamorfosis del régimen político mexicano*, en Octavio Rodríguez Araujo, *Opus. Cit.*, pp. 289-290.

⁴²⁸ Porfirio Muñoz Ledo, *Opus. Cit.*, p.20.

⁴²⁹ Manuel Espino, *Opus. Cit.*, p.376.

4.2 Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox

Hacia el primero de septiembre de 2006, día en que el Presidente Vicente Fox presentaría su último Informe de Gobierno, el TEPJF había resuelto ya los juicios de inconformidad unos días antes, el 28 de agosto, promovidos por la coalición Por el Bien de Todos. El resultado apuntaba a señalar como un hecho consumado ya la elección de Felipe Calderón como Presidente de la República.

Esta previsión se oficializaría el 6 de septiembre, cuando el panista recibió su constancia que lo acreditaba como Presidente electo. En este contexto el Presidente Vicente Fox ya no pudo leer su sexto Informe ante el pleno del Congreso, pues el PRD y el PT habían tomado la tribuna en demanda del retiro del Ejército y de la Policía Federal Preventiva del Recinto Parlamentario y de las calles aledañas al Palacio Legislativo.⁴³⁰

En tal circunstancia el Presidente Vicente Fox entregó por escrito su Informe de Gobierno al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jorge Zermeño Infante, quien pronunció las siguientes palabras: “Y en virtud de que no existen condiciones para el uso de esta tribuna, solicito a la Secretaría reciba en el recinto de este Palacio Legislativo, el Informe por escrito que presenta el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada”.⁴³¹ Por su parte el Presidente Fox declaró:

“Secretarios, senadores y diputados, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 69 de la Constitución, he asistido a este Congreso de la Unión y hago entrega del Informe correspondiente al último año de mi gestión. Ante la actitud de un grupo de legisladores que hace imposible la lectura del mensaje que he preparado para esta ocasión, me retiro de este Recinto”.⁴³²

⁴³⁰ Según Jorge Castañeda y Rubén Aguilar previo a la presentación del Informe, Carlos Abascal, Secretario de Gobernación, negociaba con la fracción perredista para que el Presidente Fox leyera su mensaje ante al Congreso e incluso para llegar a un arreglo de manera que se pudiera implementar un mecanismo que permitiera el debate entre los legisladores y el titular del Poder Ejecutivo Federal. De acuerdo con el Primer Mandatario eso no fue posible, pues los legisladores del PRD ya habían recibido instrucciones de parte de López Obrador para que por ningún motivo se le permitiera al Presidente llegar a la tribuna para rendir su Informe Presidencial. *Cfr.* Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, pp. 358-359.

⁴³¹ Cámara de Diputados LX Legislatura Centro de Documentación, Información y Análisis, *Informes Presidenciales. Vicente Fox Quesada*, [en línea], p.303, México, Dirección [URL:http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf), [consulta: 5 de septiembre del 2013].

⁴³² *Idem.*

Minutos más tarde se retiró del lugar tras dirigir las palabras citadas a los reporteros de los medios de comunicación ahí congregados. “Fox leería las palabras que marca la Constitución, para después abandonar el recinto, y minutos después transmitir la lectura del texto en cadena nacional: un mensaje político de sólo 22 minutos, que sin embargo fue el Informe más visto de los últimos años”.⁴³³

En dicho mensaje con motivo de la entrega del Informe de Gobierno, el Presidente Vicente Fox hizo un breve balance de su gestión y ponderó la democracia que en su sexenio se había consolidado con medidas tales como la transparencia y el acceso a la información pública y la efectiva libertad de expresión y de prensa. Asimismo, enfatizó la estabilidad macroeconómica que su administración dejaba al gobierno entrante.

Por otro lado, este mensaje presidencial sentó el precedente para que en los siguientes Informes de Gobierno, poco después de su entrega en el Congreso, se emitiera un mensaje con motivo del Informe por parte del Presidente de la República. Así ocurriría tanto con el Presidente Calderón como con el primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto.

4.3 Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón

El día primero de septiembre de 2007 era el día señalado para que Felipe Calderón presentara su primer Informe de Gobierno. En medio de la confrontación de los actores políticos y sociales reflejada en la Cámara de Diputados, resultado de todo el proceso electoral del 2006, y con la percepción de una atmósfera de inseguridad propiciada por la anticonstitucional cruzada contra el narcotráfico en territorio nacional, es que el Presidente Calderón se presentó ante el Congreso:

“En una ceremonia de ocho minutos, sin honores a su Investidura y en ausencia de los legisladores del PRD, que de este modo resaltaron su ‘ilegitimidad’ (la de Calderón), el presidente Felipe Calderón Hinojosa acusado de fraude electoral por la oposición, sólo entregó por escrito su primer Informe de gobierno a la mesa directiva de la Cámara de Diputados, y apenas si pudo emitir un breve mensaje mediante un micrófono inalámbrico para llamar ‘al diálogo público y directo’ con los legisladores”.⁴³⁴

⁴³³ Jorge Castañeda y Rubén Aguilar, *Opus. Cit.*, p.359.

⁴³⁴ Doralicia Carmona, *Opus. Cit.* [consulta: 6 de septiembre del 2013]. El paréntesis es nuestro.

Cabe mencionar que la Presidente de la Cámara de Diputados, la perredista Ruth Zavaleta, no recibió el Informe de Gobierno en sus manos como lo marca la normatividad, pues como los demás miembros de su fracción parlamentaria se retiró del lugar. “Les comunico que procederé a retirarme de esta tribuna. No puedo aceptar recibir un documento de quien proviene de un proceso electoral legalmente concluido, pero cuestionado en su legitimidad por millones de mexicanos”.⁴³⁵

Acto seguido se retiró el Presidente Calderón después de entregar su Informe al vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el panista Cristián Castaño Contreras. Sería ésta la más reciente ocasión en que un Presidente de la República estuvo ante el pleno del Congreso con motivo de la rendición del Informe Presidencial. Posteriormente, al otro día 2 de septiembre, presentó en Palacio Nacional ante la clase política un mensaje con motivo del Informe de Gobierno que tuvo una duración de una hora con 18 minutos.

5. Recapitulación y consideraciones finales

Dos circunstancias son necesarias destacar en relación con el Estado democrático representativo moderno por lo que hace al Estado mexicano: el Informe Presidencial (comparecencia y discurso presidenciales) y el Informe de Gobierno (Documento detallado del estado de la Administración Pública Federal) son los pilares sobre los que se asientan, respectivamente, el mensaje con Visión de Estado a la Nación y la rendición de resultados ante las Comisiones del Congreso.

En la naciente República Mexicana y después con la consolidación del proyecto liberal juarista, se plasmó en las Constituciones de 1824 y 1857 la presencia del Presidente de la República en el Congreso con motivo de la apertura de sesiones. De esta manera en sendos artículos (el 68 y el 63) se disponía que el Primer Mandatario pronunciara un discurso que diera cuenta de la situación nacional.

Poco a poco, con la superación de la inestabilidad política y social merced al advenimiento del porfiriato, el ejercicio del poder se fue institucionalizando en consonancia con una

⁴³⁵ Imelda García, *Informe presidencial: De la pleitesía a la ausencia total*, [en línea], México, adnpolítico.com, 1 de septiembre de 2013, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/30/informe-presidencial-de-la-pleitesia-a-la-total-ausencia>, [consulta: 16 de septiembre del 2013].

Administración Pública más compleja y estable. Entonces se fue acentuando el carácter del Informe de Gobierno como un instrumento para dar cuenta de la gestión del Ejecutivo Federal.

La promulgación de la Constitución de 1917 formaliza esta situación y por eso en su artículo 69 se estipula la presencia del Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso para presentar un Informe por escrito, que manifieste el estado que guarda la Administración Pública Federal.

Durante la administración obregonista se efectúa la primera reforma al citado artículo para adecuar la presencia del titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, suprimiendo su asistencia con motivo de la apertura de sesiones extraordinarias. Más tarde, durante el último trecho del maximato, se expide el Reglamento del Congreso y, entre otras disposiciones, se especifican ciertas cuestiones del formato del Informe Presidencial.

La peculiar configuración del sistema político mexicano posrevolucionario sienta las bases para el surgimiento de la presidencia imperial priista, que tuvo su cúspide en el sexenio de José López Portillo. La presencia del Presidente del país ante el Congreso con motivo de la rendición del Informe de Gobierno, dio pie para que el mensaje presidencial se convirtiera en un acto cargado de simbolismo que exhibía el gran poder del Presidente de la República, como resultado de sus atribuciones constitucionales y metaconstitucionales.

La sobria redacción del artículo 69 constitucional que no disponía al Presidente de la República a emitir un discurso (el Informe Presidencial), se vio superada por la costumbres políticas que hacían indispensable que el Primer Mandatario emitiera un mensaje a la Nación con Visión de Estado. Eran asimismo mensajes extensos que más allá de cifras, logros y hechos predisponían a la Nación para ver en la encarnación del Presidente un Estado fuerte, con liderazgo, se persuadía a la población con la vehemencia de la buena dicción, llena de autoridad.. La transmisión del Informe en cadena nacional, acentuaba esta percepción y mandaba señales a los poderes económicos y mediáticos acerca de la rectoría del Estado.

La segunda reforma constitucional del artículo 69 disponía la rendición del informe para el primero de noviembre en lugar del primero de septiembre. Esta medida sólo estuvo vigente con Carlos Salinas, pues en la siguiente administración se retornó al primero de septiembre.

La reforma de la Ley orgánica del Congreso en 1994 (y que había sido expedida en 1979) buscó más equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Más tarde con la publicación de la nueva Ley Orgánica de 1999 se retoma este espíritu. De esta manera los cuestionamientos al formato del Informe Presidencial criticando el protagonismo presidencial, blindado contra las preguntas y planteamientos del Congreso en pleno, pretendieron encontrar una válvula de escape con las toma de posición que cada partido haría en tribuna, previo a la llegada del Presidente de la República con motivo de la rendición de su Informe.

Con el desmantelamiento del Estado de Bienestar y una pretendida mayor democratización del *status quo*, el ceremonial del Informe Presidencial se vio cuestionado y una serie de actos simbólicos presentes en el protocolo son eliminados (básicamente en el sexenio zedillista). Entonces se empezó a manifestar un discurso presidencial más tecnócrata y menos político, revelando “los orgullos de un gerente y no la visión de un gobernante”.⁴³⁶ El multipartidismo en el Congreso contribuyó a tal situación y al mismo tiempo, esta condición creó la errónea percepción entre muchos legisladores de lo conveniente que sería sustituir el régimen presidencialista por uno semipresidencialista o incluso por uno parlamentario.

Sin embargo, esto no impidió que luego de la pérdida de la Presidencia de la República por parte del PRI y con el arribo del gobierno panista se fuera demeritando cada vez más la relación del Presidente de la República con el Congreso, en particular durante el Informe Presidencial. La falta de oficio político y la inexperiencia en el arte de gobernar hicieron que en el último año de la administración foxista, el acto de informar por parte del Presidente se redujera sólo al Informe de Gobierno entregado al Presidente del Congreso, sin la comparecencia presidencial.

Trastocado desde sus bases el sistema priista, la confrontación entre los candidatos perredista y panista en las elecciones presidenciales del 2006 se salió de los cauces institucionales y propició la irrupción de una serie de poderes fácticos, que contribuyeron a minar la credibilidad de las elecciones y sus resultados. Con la imposición de Calderón como Presidente de la República y la calificación predominante de su ejercicio como ilegítimo, se pone fin al Informe Presidencial de la época moderna en México durante las primeras administraciones panistas, y con esto se elimina el mensaje a la Nación en el marco de la colaboración entre poderes.

⁴³⁶ Jesús Silva Herzog –Márquez, *Opus. Cit.*, p.26A.

CAPÍTULO III. PROCESO DE REFORMA Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL EN EL 2008; IMPLICACIONES INMEDIATAS Y MEDIATAS

“Toda reforma constitucional requiere de un consenso y una voluntad política que la vuelva primero deseable, luego posible y finalmente efectiva”.

Jorge Kristian Bernal Moreno. Facultad de Derecho/UNAM

1. Antecedentes

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en febrero de 1917, quedó asentada la redacción del artículo 69 constitucional que disponía la rendición del Informe Presidencial ante el Congreso. Sin embargo, a partir de aquel año y hasta el sexenio de Vicente Fox, distintas iniciativas legislativas pretendieron cambios constitucionales y/o de la Ley Orgánica del Congreso, así como de su Reglamento para modificar el formato del Informe. Esta tendencia se acentuó ya desde la irrupción de los gobiernos de corte neoliberal, cuando se evidenció el pluralismo partidista en el Congreso, y continuó con el primer gobierno de la alternancia a partir del año 2000, momento en el cual se multiplicaron las iniciativas y se buscaron reformas sustanciales, de fondo. En el mismo sentido transformador, fue posible apreciar otras tantas propuestas académicas de distintos especialistas en la materia.

1.1 Surgimiento y consolidación del Estado Mexicano moderno (1917-1937)⁴³⁷

Iniciativa del 30 de diciembre de 1917. Esta iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados en las postrimerías de la Revolución Mexicana, intentó contrarrestar la fortaleza del Poder Ejecutivo contemplada en la Constitución recién promulgada⁴³⁸ al pretender transformar el régimen presidencialista por otro con matices parlamentarios. Se buscaba que el artículo 50 constitucional contemplara que el Poder Legislativo se depositara en un Parlamento. Otra iniciativa de reforma de hondo calado disponía en el artículo 80 constitucional, que el Poder Ejecutivo de la Federación se ejerciera por interpósita persona (el Presidente de la República) en nombre de un Consejo de Ministros. Complementariamente en el artículo 90 se disponían las regulaciones de

⁴³⁷ Si no se indica otra fuente, la relación de estas propuestas e iniciativas legislativas, tanto de este periodo como del siguiente (hacia el año 2000), estará basada principalmente en Efrén Chávez Hernández, *Algunas propuestas de modificación al formato del Informe Presidencial en México*, [en línea], Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm.105, IIJ/UNAM, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art3.htm>, [consulta: 20 de septiembre del 2013].

⁴³⁸ Cfr. *Supra* pp.15-16 acerca de la promulgación de la Constitución de 1917 y la pertinencia del régimen presidencialista.

dicho Consejo, con una estructura basada en un Presidente y varios Ministros, de los cuales, éstos pertenecerían también al Parlamento. A su vez el artículo 69 propuesto en esta iniciativa señalaba:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento, correspondiente al primer periodo del año, el Presidente de la República deberá asistir y presentar un informe por escrito, amplio y circunstanciado, de la gestión política y administrativa del Ejecutivo. Cuando la convocatoria a sesiones extraordinarias haya sido sugerida por el Ejecutivo, a la apertura de ellas se presentará el Presidente de la República, para exponer al Parlamento o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria”.

Vemos que a pesar de la minimización del Presidente de la República, sí se consideraba su asistencia al Parlamento con motivo de su Informe, y en éste se debería consignar el quehacer político y administrativo del Poder Ejecutivo, más allá de una mera información de actividades realizadas por la Administración Pública.

Iniciativa del 14 de diciembre de 1937. En esta iniciativa presentada por el senador Ernesto Soto Reyes se tomaba en cuenta la reforma constitucional del artículo 69 publicada en el DOF el 24 de noviembre de 1923,⁴³⁹ pero adicionalmente consideraba más de un periodo de sesiones ordinarias a diferencia del texto constitucional que sólo contemplaba un periodo. La iniciativa consignaba así, la siguiente letra del artículo 69 constitucional:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, que se inicia el 1o. de septiembre, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de la Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Se aprecia que se sigue considerando fundamental la asistencia del Presidente de la República.

⁴³⁹ Vid *Supra* pp.88-89 acerca de esta modificación en el periodo presidencial de Obregón.

1.2 Aparición y afianzamiento de los gobiernos neoliberales priistas (1982-2000)

Iniciativa del 26 de septiembre de 1985. Esta iniciativa fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS) durante la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Se pretendía reformar los artículos 65, 66 y 69 constitucionales para que se transitara de un solo periodo de sesiones ordinarias a dos periodos de sesiones ordinarias; el primero del 1 de abril al 30 de junio y el segundo del 1 de septiembre al 31 de diciembre (en total siete meses contra los cuatro meses del periodo constitucional). Con esto se procuraba, según la exposición de motivos, más tiempo para analizar, revisar y aprobar la Cuenta Pública y la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. La siguiente es la redacción del artículo 69 promovido por esta iniciativa:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura del segundo período ordinario de sesiones asistirá el Presidente de la República para presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de las causas o razones que originaron la convocatoria”.

De alguna forma esta iniciativa fue un precedente importante para la realización de la reforma constitucional que modificó los citados artículos al año siguiente, pues se estipularon dos periodos ordinarios de sesiones, aunque con la asistencia del Primer Mandatario a la apertura del primer periodo, con otras fechas y tiempos.⁴⁴⁰

Iniciativa del 4 de septiembre de 1987. El diputado Pablo Álvarez Padilla del PAN presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional. Esencialmente buscaba adecuar el Informe a los nuevos tiempos políticos de pluralidad democrática. A la letra:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifestará el estado general que guarde la administración pública del país; poniéndose de inmediato y en el mismo recinto a disposición de los miembros del Congreso de la Unión, para dar respuesta a preguntas y aclaraciones que éstos quisieran formularle en relación al informe. En la

⁴⁴⁰ Vid *Supra* pp.111-112 en relación con la modificación constitucional del artículo 69 en 1986.

siguiente sesión de cada una de las Cámaras, éstas formularán por intervención de diputados y senadores de cada uno de los partidos que las integren, los juicios relativos al Informe Presidencial. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Se buscaba cuestionar al Presidente de la República y pedirle las aclaraciones pertinentes, como justo lo intentó al siguiente año Porfirio Muñoz Ledo.⁴⁴¹ En esta iniciativa la tradicional respuesta al Informe del Presidente de la Cámara de Diputados parece desaparecer a favor de una serie de discusiones con motivo de la presentación del Informe, que se llevarían a cabo en cada una de las Cámaras en la siguiente sesión de las mismas para que cada fracción parlamentaria dejara establecida su postura.

Iniciativa del 27 de septiembre de 1988. Recién instalada la LIV Legislatura, con Carlos Salinas como Presidente electo, el diputado Rafael Campos López del PPS presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al artículo 69 constitucional. Entre otras cosas, dispone la lectura del Informe por parte del Jefe del Ejecutivo –instituida por la costumbre– ante el Congreso General. La modificación del artículo presentada con esta iniciativa es la siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República, presentará un informe por escrito, que será leído en el acto, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país y contestará verbalmente, también en el mismo acto las preguntas que le formulen los miembros del Congreso de la Unión. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Se puede ver que comparte con la anterior iniciativa lo relativo a la disposición para que los legisladores le pudieran hacer preguntas orales al Presidente, inmediatamente después de la presentación de su Informe.

⁴⁴¹ Vid *Supra* pp.116 tocante a la interrupción de Muñoz Ledo durante el VI Informe Presidencial de Miguel de la Madrid.

Iniciativa del 9 de diciembre de 1992. Esta iniciativa formulada por el grupo parlamentario del PRD y presentada por el diputado Raymundo Cárdenas Hernández, contemplaba reformar varios artículos constitucionales relacionados con la estructura y funcionamiento del Congreso. En referencia al artículo 69 constitucional, al igual que la iniciativa de 1988, dispone la lectura del Informe por parte del Presidente de la República. La redacción del citado artículo es la siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El día en que se inicie el primer periodo de sesiones del Congreso, el Presidente de la República asistirá a sesión del Congreso General, leerá y a continuación entregará por escrito un informe en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país, así como las propuestas de su Gobierno para hacer frente a los problemas de la nación. Cinco días después, el Presidente de la República asistirá a sesión del Congreso General con el propósito de participar en el debate que se realice sobre el informe presentado, de conformidad con las reglas de procedimientos y duración que designe la Ley Orgánica del Congreso. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

También se contempló, como se aprecia, que la versión escrita del Informe se distribuiría en el Congreso y que el Presidente del país acudiría cinco días después de la presentación del Informe para participar en el debate del mismo en sesión de Congreso General.

Iniciativa del 14 de julio de 1994. El diputado Enrique Rico Arzate del PRD presentó una iniciativa para reformar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso, así como establecer en su artículo 9 un formato nuevo que permitiera a los diputados y senadores cuestionar al Presidente de la República y tener derecho a la réplica en caso de una respuesta insatisfactoria. A la letra:

Artículo 8 párrafo 1 de la LOCGEUM propuesto

“El día en que inicie cada periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la República y su gabinete asistirán a la sesión en la cual ante la presencia del titular del Ejecutivo, los grupos parlamentarios de las cámaras harán las consideraciones en tribuna acerca del estado que guarda la nación, así como en los trabajos del periodo que se trate. Dichas consideraciones expuestas en una intervención por cada grupo parlamentario tendrán la duración que cada uno de ellos considere pertinente, sin exceder los 15 minutos cada una...”

Aunque esta iniciativa no prosperó, en la reforma de la Ley Orgánica del Congreso, en el mismo año de 1994, se contempló una sesión previa de posicionamientos partidistas previa a la llegada del titular del Poder Ejecutivo con motivo de su Informe Presidencial. Ligado a esta disposición el artículo 9 establece:

Artículo 9 párrafo 1 de la LOGGEUM propuesto

“Cinco días después de iniciado el primer periodo de sesiones del Congreso, el Presidente de la República asistirá a sesiones del Congreso general con el propósito de participar en el debate que sobre su informe se realizará de acuerdo con las siguientes reglas...”

Como vemos, se deja un plazo de cinco días para que el Congreso asimilara el contenido del Informe. Se consideró en las reglas, en esencia, que cada legislador dispondría de mínimo 15 minutos para hacer su planteamiento al Presidente de la República y de otros 5 minutos como mínimo para su réplica. Asimismo, se planteó que el debate se difundiera en TV y Radio en tiempo real a todo el país y que un resumen del mismo se publicara en tres diarios de circulación nacional.

Iniciativa del 2 de abril de 1996. Ya en la LVI Legislatura y en los comienzos de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el diputado Juan Antonio García Villa en nombre de la fracción parlamentaria del PAN presentó una iniciativa para modificar 14 artículos constitucionales que aspiraban a una reforma del Estado. Entre estos artículos estaba el 69, y en éste se preveía que por primera vez en la historia reciente de México no fuera obligatoria la presencia del Presidente de la República, quedando a su elección el asistir o no. Incluso se manejaba la posibilidad de que en caso de que no fuera al Congreso, optara por difundir el mensaje a la Nación por otros medios ajenos al Congreso:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República, remitirá un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Las cámaras del Congreso destinarán las sesiones subsecuentes a la de apertura del primer periodo ordinario, al análisis del informe referido, a las que asistirán los secretarios de despacho que corresponda, así como en su caso el Procurador General de la República. El Ejecutivo Federal podrá solicitar la celebración de una sesión especial del Congreso o de una de sus cámaras, para asistir y tratar los asuntos de interés nacional que a su juicio deba conocer el Poder Legislativo. Si el

Congreso se encontrare en receso, la Comisión Permanente resolverá lo conducente. Las sesiones a las que se refiere el presente artículo serán reguladas por la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

También se aprecia que debido al análisis del Informe se contemplaba llamar a los secretarios de Estado y al Procurador General de la República para que hicieran acto de presencia. Asimismo, cabe destacar que se incorpora una figura jurídica especial para que el titular del Poder Ejecutivo pudiera solicitar el asistir a las Cámaras cuando lo creyera conveniente, con el fin de tratar asuntos de interés nacional.

Para reglamentar esta iniciativa el diputado panista Salvador Beltrán del Río presentó una iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General, la cual en su artículo 8 disponía prácticamente lo mismo que consignaba el artículo 69 constitucional, con la adición que sí se especificaba el 1° de septiembre para la presencia del Presidente o en su defecto la remisión del Informe.

Iniciativa del 11 de diciembre de 1996. Esta iniciativa está referida a la Ley Orgánica del Congreso y fue presentada por el diputado Antonio Tenorio Adame del PRD. Su propósito principal era evitar los sainetes durante la rendición del Informe Presidencial, que desde el sexto Informe de Miguel de la Madrid se venían escenificando en la tribuna de la Cámara de Diputados. Así, en el artículo 8 de la citada ley se pretendía reformar el párrafo tercero:

Artículo 8 párrafo 3 de la LOCGEUM propuesto

“...No procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores, en virtud de lo cual, los líderes de las fracciones parlamentarias establecerán la posición de su partido en una exposición de cinco minutos. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista. Las cámaras analizarán en comisiones el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias; en política interior, política económica, política social y política exterior”.

Se advierte también que esta iniciativa eliminaba la contestación del Informe por parte del Presidente del Congreso.

Iniciativa del 30 de abril de 1998. En esta fecha una iniciativa conjunta presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados por parte de los grupos parlamentarios del PRD, PAN y Partido del Trabajo (PT), pretendió modificar la Ley Orgánica del Congreso. En esta iniciativa se proponía replantear el protocolo del Informe Presidencial para que los legisladores de cada partido hicieran el uso de la palabra con la presencia del Presidente de la República. Específicamente se disponía reformar el párrafo segundo del artículo 8 de la ley mencionada, según se puede ver en la siguiente redacción:

Artículo 8 párrafo 2 de la LOCGEUM propuesto

“...Una vez que haya arribado el Presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados y cada una de ellas no excederá de 15 minutos”.

Es decir, los diputados y senadores pertenecientes a los partidos con menor presencia en el Congreso (los llamados “partidos chicos”), serían los primeros en hablar y así sucesivamente hasta que emitieran su postura los legisladores del partido con mayoría, que en este caso era el PRI con una mayoría relativa, después de haber perdido la mayoría absoluta por primera vez en su historia, en 1997.⁴⁴²

Iniciativa del 22 de abril de 1999. Haciéndose eco de la anterior iniciativa de 1998, el diputado Sergio César Jáuregui Robles del grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Congreso, que modificaría el formato de la rendición del Informe Presidencial. Así, entre otros cambios, se consideró la modificación del artículo 8 párrafo segundo del ordenamiento citado:

Artículo 8 párrafo 2 de la LOCGEUM propuesto

“...Una vez que haya arribado el Presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados y cada una de ellas no excederá de quince minutos”.

⁴⁴² Vid *Supra* p.134 cuando se instaló la LVII legislatura del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la Nueva Ley Orgánica del Congreso expedida en septiembre de 1999⁴⁴³ mantuvo el mismo formato al no pasar esta iniciativa, por lo que el uso de la palabra por parte de los legisladores seguiría ocurriendo antes de la llegada del Presidente de la Nación al Recinto Legislativo.

Iniciativa del 5 de septiembre del 2000. Inmediatamente después de la presentación del sexto y último Informe Presidencial de Ernesto Zedillo y con Vicente Fox como Presidente electo, el diputado Alfredo Hernández Raigosa del PRD presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, con el fin de que el titular del Poder Ejecutivo escuchara el posicionamiento de cada grupo parlamentario y respondiera las preguntas de los legisladores después de haber rendido su Informe. Esta iniciativa proponía reformar el artículo séptimo de la Ley Orgánica del Congreso, en los siguientes términos:

Artículo 7 párrafos 2 al 7 de la LOGGEUM propuesto

“...2. El Presidente de la República arribará al Congreso y ocupará el lugar que al efecto designe el Presidente del Congreso, para escuchar el posicionamiento de los distintos grupos parlamentarios.

3. Acto seguido, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo parlamentario y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.

4. Al finalizar las intervenciones, el Presidente de la República entregará formalmente el informe sobre el estado que guarda la administración pública federal, y hará uso de la palabra para dirigir un mensaje sobre el tema.

5. A continuación se iniciará un periodo de preguntas y respuestas, para lo cual tendrá uso de la palabra un legislador federal de cada grupo parlamentario, los cuales formularán sus preguntas en un tiempo no mayor de 3 minutos cada una. Al final de todas ellas, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuesta y emitir un mensaje final. El orden de intervención será de forma creciente al número de legisladores de cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Congreso.

6. Finalizada la intervención del Jefe del Ejecutivo federal, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para dirigir un mensaje con motivo del informe presentado.

⁴⁴³ Vid Supra p.137 cuando se deroga la Ley Orgánica del Congreso expedida en 1979.

7. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior”.

Cabe mencionar que en la exposición de motivos que acompañaron a esta iniciativa, se menciona que la propuesta ya se había llevado a cabo en buenos términos con los Informes del Jefe de Gobierno del DF, Cuauhtémoc Cárdenas e incluso con su relevo en el puesto, Rosario Robles.

De toda esta sucinta relación que se ha hecho de las iniciativas legislativas para reformar, adicionar y suprimir parte del texto constitucional y/o de la Ley Orgánica del Congreso en relación con la presentación del Informe Presidencial cabe destacar las siguientes puntualizaciones:

- ❖ La primera iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional en 1917 se realizó en el contexto de la última etapa de la Revolución Mexicana con Carranza emergiendo como el líder indiscutible, por lo tanto, cualquier intento por suprimir el régimen presidencialista contemplado en la recién promulgada Constitución para implantar un régimen parlamentario estaba condenado al fracaso.
- ❖ La toma del poder por parte del grupo sonorenses no sólo contribuyó para culminar el proceso de la Revolución Mexicana, sino que encauzó al sistema político mexicano a una normalidad institucional del régimen presidencial que prácticamente nulificó durante décadas cualquier intento de iniciativa para una reforma constitucional que modificara el formato del Informe Presidencial
- ❖ De igual manera la evolución del sistema político ocurrió de tal manera, que hasta antes de 1982 fueron más bien las costumbres y tradiciones del presidencialismo mexicano las que contribuyeron a delinear un conjunto de circunstancias, que se complementaron con la letra constitucional y con la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso, para definir la presentación del Informe presidencial.
- ❖ Con motivo de la apertura democrática gradual del sistema político mexicano durante la década de 1980 y sobre todo en la de 1990, que propició el pluralismo partidista en el Congreso, es como a mediados de 1980 y en adelante, los legisladores de oposición presentan numerosas iniciativas para hacer del formato del Informe Presidencial un instrumento de control legislativo.

- ❖ De la revisión efectuada se puede determinar que prácticamente todas las iniciativas para reformar el artículo 69 constitucional consideran la comparecencia del Presidente de la República, como algo sustantivo; e incluso dos iniciativas buscaban formalizar lo que era ya la lectura del Informe por parte del Presidente de la Nación.
- ❖ De las iniciativas presentadas durante el periodo considerado a partir de 1982, durante los primeros tres años destaca el PPS con dos iniciativas, y después, a partir de 1985, tanto el PAN como el PRD son los partidos que sobresalen con cuatro y cinco iniciativas respectivamente.
- ❖ El tono que predomina en las iniciativas es el que apunta para que de alguna manera el Presidente escuche posicionamientos partidistas y luego se someta a una serie de cuestionamientos en relación con su Informe para que emita su parecer. Sólo una iniciativa, expresa claramente que no se deberá interrumpir ni interpelar al Presidente durante la rendición de su Informe. Provino de un diputado perredista en un momento en que estaba fresco el episodio del diputado Rascón en el II Informe Presidencial de Ernesto Zedillo.⁴⁴⁴ Si ésta no prosperó, cabría presumir que fue porque los partidos de oposición no toleraban ningún tipo de imposición hacia su libertad de manifestarse en la Cámara.
- ❖ Es claro que al PRI-Gobierno no le interesaba promover las iniciativas que reformaban el formato del Informe Presidencial, y por eso en el periodo contemplado no se dio ninguna iniciativa avalada por este partido.
- ❖ Por último, notamos que todas las iniciativas provienen de la Cámara de Diputados, excepto una que se atribuye a un senador. Por lo demás, ni el Ejecutivo Federal ni tampoco alguna Legislatura de las entidades, promovieron iniciativas que buscaran modificar el artículo 69 constitucional y su normativa reglamentaria.

1.3 Primer gobierno de la alternancia (2000-2006)

Como se vio en los puntos anteriores, las iniciativas de reforma y adición al artículo 69 constitucional y/o a la Ley Orgánica del Congreso tuvieron un impulso notable a partir de la LIII Legislatura (1985-1988), de manera que hacia el final del año 2000, después de cinco legislaturas, el saldo era de aproximadamente once iniciativas.

⁴⁴⁴ *Vid Supra* pp.133-134 referente al *performance* protagonizado por el diputado Rascón.

Durante el gobierno de la alternancia esta inercia legislativa se mantendrá e incluso se acentuara, al grado de que tan sólo en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003) se presentarían doce iniciativas para reformar el artículo 69 constitucional y/o el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso.

Ante el fracaso de estas iniciativas, no es de extrañar que en la siguiente LIX Legislatura (2003-2006) se propusieran menos iniciativas, seis, en relación con el tema que nos ocupa.⁴⁴⁵ Al mismo tiempo se intensificaron en la rendición del Informe Presidencial, las protestas directas contra el Presidente de la República.

1.3.1 LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003)

Iniciativa del 5 de septiembre de 2000. Recién instalada esta Legislatura, la fracción parlamentaria del PRD presentó una iniciativa para reformar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, como ya quedo descrito en el anterior punto acerca de los gobiernos neoliberales priistas. Sólo cabría agregar que con la salida del PRI de los Pinos, se buscaba un auténtico control legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Iniciativa del 20 de marzo del 2001. En esta fecha el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa de reforma para modificar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, en su párrafo 3. Nuevamente se advierte una participación más activa de los legisladores que estarían facultados para contestar el Informe:

Artículo 7 párrafo 3 de la LOCGEUM propuesto

“...3. Para contestar el Informe hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos”.

Se advierte nuevamente lo que ya se ha planteado en otras iniciativas, lo cual es de esperarse dado el clima democrático que la alternancia había propiciado.

⁴⁴⁵ Para el desarrollo de las iniciativas presentadas en la LVIII y LIX Legislaturas la referencia básica es la Gaceta Parlamentaria citada en el documento *Formato del Informe Presidencial* elaborado por Claudia Gamboa Montejano y Arturo Ayala Cordero, *Opus. Cit.*, pp. 22-45.

Iniciativa del 27 de marzo del 2001. Durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, el diputado Amador Rodríguez Lozano del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa de reforma al artículo 69 constitucional:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En dicha ocasión, también deberá el Presidente de la República dirigir un mensaje en el que haga referencia general al contenido del informe que presenta así como a su programa legislativo para el siguiente año. Cada uno de los grupos parlamentarios que tengan representación en el Congreso podrá designar un diputado o senador para que fije la posición de su grupo exclusivamente respecto del informe y el mensaje presidencial. La ley señalará los términos en que habrá de darse la intervención mencionada. Los legisladores están obligados a guardar el debido respeto a la investidura del jefe de Estado, por lo que la intervención no podrá incluir alusiones personales al titular del Ejecutivo Federal. El presidente del Congreso estará facultado para retirar la palabra a quien así no lo haga. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Se trata de una adición que busca explicitar lo que ya era un hecho asumido: el mensaje del Presidente de la República. Asimismo, se dispone que cada partido fije su postura en relación al Informe y mensaje presidenciales, y que lo haga con el debido respeto a la Investidura Presidencial.

Iniciativa del 10 de abril del 2001. El diputado Juan Manuel Carreras López del PRI, presentó una iniciativa para reformar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso. Se reitera el posicionamiento de las fracciones parlamentarias ante el Presidente de la República, con motivo de la rendición del Informe Presidencial.

Artículo 7 párrafo 2 de la LOCGEUM propuesto

“...2. Ante el Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos. Inmediatamente después hará uso de la palabra el Presidente de la

República para leer su informe o dirigir un mensaje al Congreso de la Unión”.

Al igual que en las iniciativas de anteriores legislaturas, se insiste en que el Presidente esté presente durante la declaración de las posturas de los partidos políticos representados en el Congreso.

Iniciativa del 23 de mayo de 2001. La Legislatura del estado de Baja California, presentó una iniciativa de reforma al artículo 69 constitucional ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el Estado general que guarda la administración pública del país. El Congreso de la Unión evaluará la actividad de la administración pública del país, proponiendo las medidas que estime necesarias en la forma que establezcan las leyes”.

La iniciativa suprime el último párrafo del artículo 69 constitucional vigente y en su lugar establece explícitamente la facultad fiscalizadora de las Cámaras, en relación con el Informe Presidencial.

Iniciativa del 6 de junio del 2001. En esta fecha se presentó una iniciativa conjunta del senador Fidel Herrera Beltrán y el diputado Augusto Gómez Villanueva, ambos del PRI, ante la Comisión Permanente. Buscaba reformar y adicionar tanto el artículo 69 constitucional como su normativa de la Ley Orgánica del Congreso. A la letra:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“En la apertura de sesiones ordinarias de cada uno de los periodos del congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Lo sustantivo de la reforma es que se requiere la presencia del titular del Poder Ejecutivo en las dos aperturas de sesiones ordinarias, esto es, el 1 de septiembre y el 15 de marzo según lo disponía el artículo 65 constitucional vigente.

Por su parte la correlativa modificación del artículo 7 de la LOCGEUM, se expresaba en los siguientes términos:

Artículo 7 de la LOCGEUM propuesto

“1. El primero de septiembre y el primero de marzo de cada año, a la apertura de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará los informes correspondientes de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Una vez que el Presidente de la República hubiera rendido el informe correspondiente, los integrantes de la Comisión Conjunta del Plan Nacional de Desarrollo, podrán hacer preguntas relacionadas con la información presentada. Las preguntas y respuestas deberán hacerse respecto del grado de avance en la ejecución de programas identificados en el Plan Nacional de Desarrollo y no podrán ser mayores de tres minutos por cada una de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, en orden creciente en razón del número de miembros de dichas fracciones.

3. Al concluir las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios, el Presidente del Congreso comentará el Informe del Ejecutivo en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto”.

Se contempla una Comisión conjunta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que haría una serie de preguntas que relacionaran el Informe Presidencial con el PND. De esta forma, el cuestionamiento del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo pretendía ser una especie de control y seguimiento de la actividad gubernamental.

Iniciativa del 4 de diciembre de 2001. Durante el ejercicio del primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año legislativo, el diputado Eric Eber Villanueva Mukul, del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el entorno nacional e internacional en que se

desenvuelve el Estado Mexicano y la situación general en que se encuentra. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Se modifica la redacción con el propósito de trascender el ámbito de la Administración Pública Federal para llegar a una valoración del contexto nacional e internacional desde la óptica presidencial, en un momento en que las coordenadas de la geopolítica se habían alterado radicalmente debido a los hechos del 11 de septiembre de 2001 en EUA, cuando un atentado terrorista adjudicado a Osama Bin Laden provocó la caída de las Torres Gemelas en Nueva York.

Iniciativa del 20 de marzo de 2002. Durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año legislativo de esta Legislatura, el diputado Martí Batres Guadarrama del grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa para modificar el artículo 69 de la Constitución:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El 1º de septiembre de cada año, asistirá el Presidente de la República al Congreso y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.

Se advierte que la propuesta legislativa contempla una redacción poco novedosa y además elimina el último párrafo del artículo 69 constitucional vigente.

Iniciativa del 2 de abril del 2002. La diputada Julieta Prieto Fuhrken del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional y el artículo 7 correspondiente de la Ley Orgánica del Congreso. La redacción del citado artículo es la siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo ordinario del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Por primera vez en todas las iniciativas que hemos considerado en este capítulo, no se expresa la asistencia del Presidente de la República y únicamente se habla de que “...presentará un informe por escrito...” justo como ocurre hoy con la redacción del artículo 69 de la Constitución, según veremos en el siguiente punto. Al parecer, por lo que manifiesta la exposición de motivos de esta iniciativa, no se consideraba relevante la comparecencia del Presidente de la República en la medida en que no escuchaba los posicionamientos de los distintos grupos parlamentarios y sólo se concretaba a escuchar la contestación del Presidente del Congreso. La citada exposición de motivos argumenta que el Primer Mandatario asistía al Recinto Legislativo más que nada por cumplir con un requisito constitucional. Por lo que hace a la redacción que pretendía modificar el artículo 7 de la LOCGEUM se tiene la siguiente disposición:

Artículo 7 de la LOCGEUM propuesto

“1. El 1º de septiembre de cada año, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. El Congreso de la Unión citará al Ejecutivo Federal que presentó el informe correspondiente. Para ello, el Presidente, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República concurrirán en la fecha señalada al recinto habilitado para sesión de Congreso General.

3. En esta sesión el Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto.

4. Posteriormente hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.

5. El Presidente convocado al acto, contestará los posicionamientos de los grupos partidistas, estableciendo la posición concisa y clara del Poder Ejecutivo Federal que presentó el informe.

6. Acto seguido, en orden creciente y sucesivamente en rondas que reflejen de manera plural la votación nacional emitida para el partido político, los grupos parlamentarios podrán cuestionar en turnos de cinco minutos cualesquiera de las actividades, informes y acciones realizadas por esa administración durante ese periodo o anteriores.

7. En cada intervención el Poder Ejecutivo Federal convocado, deberá contestar de manera concisa a los cuestionamientos planteados por los legisladores y a satisfacción de los mismos. En caso contrario, el Presidente del Congreso hará un apercibimiento para que el o los funcionarios se conduzcan con la verdad, y si no fuera suficiente, a petición del Pleno el Presidente citará a ese o esos funcionarios de

manera individual y posterior, para que expliquen a descargo esas y otras imputaciones.

8. Ambas Cámaras deberán acordar el número de turnos por cada grupo parlamentario y las réplicas del Poder Ejecutivo Federal.

9. Las Cámaras analizarán al interior de sus Comisiones de manera autónoma e independiente el informe presentado por el Ejecutivo. Cada una de las Comisiones podrá citar al Secretario de Despacho, a los subsecretarios, a los jefes de departamento, a los directores y/o administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria; para realizar el análisis de dicho informe, y para ello la Comisión presentará al Pleno en un plazo no mayor a 30 días un informe por escrito.

10. El informe presentado por las Comisiones deberá contener de manera clara y explicativa, las acciones y recomendaciones para el mejor funcionamiento de esa área de la Administración Pública Federal.

11. Las versiones estenográficas de las sesiones y el informe de las Comisiones, serán remitidos al Presidente de la República para su conocimiento y aplicación.

12. En caso de que el Poder Ejecutivo Federal considere hacer caso omiso a las observaciones del Poder legislativo Federal, deberá explicar sus motivos en el siguiente informe de Gobierno”.

Se advierte que en esta larga redacción del artículo 7 propuesto sí se contempla la asistencia del Presidente, de sus secretarios de Estado y del Procurador General de la República para rendir cuentas ante el Congreso acerca del Informe entregado previamente.

Iniciativa del 2 de abril de 2002. En la misma fecha de la presentación de la iniciativa anterior el diputado Juan Manuel Martínez Nava del grupo parlamentario del PRI presentó una iniciativa para reformar tanto el artículo 69 constitucional como el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso. A la letra la primera disposición:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República quien hará uso de la palabra y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Esta iniciativa reitera la formalización, sancionada ya por la costumbre, en el sentido de que el Presidente de la República haga uso de la palabra con motivo de la entrega de su Informe escrito. La segunda disposición relativa al artículo 7 es la siguiente:

Artículo 7 párrafos 2,5 de la LOGGEUM propuesto

“2. Al arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.

5. Las Cámaras remitirán al titular del ejecutivo Federal una síntesis del análisis que realicen de la información presentada tanto por el Presidente de la República, como por los servidores públicos del Ejecutivo a que se refiere el párrafo primero del artículo 93 de la constitución. Dicha síntesis podrá contener los comentarios y recomendaciones que las Cámaras estimen pertinentes, a las que el Presidente de la República deberá responder en un plazo no mayor a veinte días hábiles”.

Los cambios más importantes, se refieren a la presencia del Presidente de la Nación durante la fijación de posturas por parte de los grupos parlamentarios y la disposición de un análisis tanto del Informe Presidencial como de las comparecencias de los altos funcionarios públicos, de manera que se hicieran llegar comentarios, observaciones y recomendaciones a la Presidencia de la República para su consideración y réplica en un plazo no mayor a 20 días hábiles.

Iniciativa del 4 de abril del 2002. El diputado Uuc-Kib Espadas del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa para modificar sustancialmente el artículo 69 constitucional. A la letra su redacción.

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y escuchará los planteamientos que hagan los legisladores a nombre de cada una de sus fracciones parlamentarias, presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, mismo que habrá remitido al Congreso de la Unión 8 días antes para su conocimiento y análisis previo, dará un mensaje a la nación y responderá a los cuestionamientos por cada fracción parlamentaria conforme a los ordenamientos establecidos en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la

Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Al igual que la anterior iniciativa, se dispone que el titular del Poder Ejecutivo escuche los planteamientos de los distintos partidos presentes en el Congreso. Un cambio sustantivo es que el Informe escrito se haga llegar ocho días antes a los legisladores, con el fin de que sus posturas estén fundamentadas. Asimismo, se contempla que después del mensaje a la Nación el Presidente responda sendos cuestionamientos de las distintas fracciones parlamentarias.

Iniciativa del 25 de abril de 2002. Esta iniciativa fue la última presentada en la LVIII Legislatura. La presentó el diputado priista Jorge Carlos Ramírez Marín. Su extensa redacción contrasta con la del artículo 69 constitucional vigente en ese entonces:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República. El primero de diciembre de cada año, o a más tardar el 15 de noviembre del año a que se refiere el artículo 83 de esta Constitución, el Presidente de la República asistirá a la sesión que debe celebrar el Congreso de la Unión y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guardan el gobierno y la administración pública del país. En dicha ocasión, el titular del ejecutivo Federal deberá dirigir un mensaje a la nación respecto del propio informe, escuchar los posicionamientos de las diferentes fracciones partidistas, y responderá las preguntas que éstas le formulen, en los términos establecidos por la Ley. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Hay varias situaciones en esta propuesta: primera, se cambia la fecha de presentación del Informe para el 1° de diciembre, o en su defecto a más tardar para el 15 de noviembre en el año de relevo presidencial, esto, con el objeto de ampliar en tres meses, y dentro de lo posible, la responsabilidad *de facto* del ejercicio presidencial; segunda, de cualquier forma el Presidente de la República tendría que hacer acto de presencia en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo el 1° de septiembre de cada año, como una muestra de colaboración entre poderes; tercera, el Informe además de contener lo relativo al estado de la Administración Pública Federal,

debería abordar explícitamente el aspecto político, la coyuntura del sistema político mexicano; y cuarta, como en muchas de las iniciativas mencionadas, después del mensaje a la Nación el Presidente debería escuchar las posturas de los partidos políticos respecto del Informe Presidencial y responder a las preguntas de que fuera objeto.

Las puntualizaciones que se pueden establecer de la relación de iniciativas presentadas durante la LVIII legislatura del Congreso de la Unión, durante los primeros tres años de gobierno de Vicente Fox, son las siguientes:

- ❖ El grupo parlamentario del PAN no presentó ninguna iniciativa, ni siquiera en el sentido de proponer respeto para la Investidura Presidencial durante la rendición del Informe, en un momento en que se iba deteriorando cada vez más el respeto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- ❖ Es de notar que una Legislatura estatal propusiera una reforma al artículo 69 constitucional, pues es el único caso hasta este momento, en este sentido, a pesar que el artículo 71 constitucional faculta a los estados para promover iniciativas constitucionales.
- ❖ El PVEM presentó una iniciativa, y en ésta, por primera vez, se contempla la inasistencia del Presidente de la República, aunque queda abierta la posibilidad para citarlo con motivo de la glosa del Informe.
- ❖ Tanto el PRI como el PRD presentaron cinco iniciativas cada uno, del total de doce propuestas presentadas. Ello se entiende como un intento por hacer efectivo el contrapeso Legislativo hacia el Ejecutivo, al estar en ejercicio un Presidente de extracción panista.
- ❖ El aspecto que sobresale en la mayoría de las propuestas que contemplan modificaciones constitucionales y/o de la Ley del Congreso, es el de buscar una mayor fiscalización en el Informe Presidencial, con una serie de facultades para los legisladores que les permitieran establecer sus posturas ante el Presidente de la República y de cuestionamiento hacia el Informe.
- ❖ Otros cambios propuestos formalizan la lectura del Informe y los mensajes a la Nación.

1.3.2 LIX Legislatura del Congreso de la Unión (2003-2006)

En esta Legislatura que abarcó del 1 de septiembre del 2003 al 31 de agosto del 2006 se presentaron seis iniciativas para modificar el artículo 69 constitucional y/o el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso.

Iniciativa del 2 de septiembre del 2003. Fue presentada por el diputado Pedro Vázquez González del grupo parlamentario del PT. Pretendía modificar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso:

Artículo 7 párrafos 2 y 3 de la LOGGEUM propuesto

“...2. El Presidente de la República estará presente en el Salón de Sesiones en el momento en que se haga la declaratoria prevista en el numeral 2 del artículo anterior. Asimismo, escuchará los posicionamientos que hagan los legisladores de los diferentes partidos políticos representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.
3. El Presidente del Congreso dirigirá un mensaje político en términos republicanos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto...”.

Nuevamente se plantea la presencia del Presidente de la República en la apertura solemne del Congreso para que escuche los posicionamientos de los grupos parlamentarios presentes en el Recinto Legislativo.

Iniciativa del el 23 de septiembre del 2003. Esta segunda iniciativa buscaba reformar el artículo 69 constitucional. Se presentó en el primer año legislativo durante el primer periodo de sesiones ordinarias. Estuvo a cargo del diputado Francisco A. Espinosa Ramos del grupo parlamentario del PT:

Adición propuesta al Artículo 69 de la CPEUM

“...Posterior a la fecha de presentación del Informe del estado que guarda la administración pública del país y hasta el 30 de septiembre, el Presidente de la República asistirá al Congreso de la Unión a escuchar las conclusiones e intercambiar opiniones, sobre el contenido del Informe presentado, con los grupos parlamentarios representados en el Congreso.”

En esta adición al artículo 69 constitucional, se concede un periodo de hasta 30 días para que los integrantes del Congreso analicen el Informe de Gobierno y citen al Presidente de la República para intercambiar impresiones al respecto.

Iniciativa del 5 de octubre de 2004. El diputado Enrique Escalante Arceo del PRI en el segundo año legislativo, durante el primer periodo de sesiones ordinarias, presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional. La redacción es la siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso podrá asistir el Presidente de la República, quien podrá hacer uso de la palabra para emitir un mensaje a la nación. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Como en otras iniciativas de anteriores legislaturas, esta iniciativa formaliza el uso de la palabra por parte del Primer Mandatario para emitir un mensaje a la Nación con motivo de su Informe ante el Congreso.

Iniciativa del 21 de octubre del 2004. Días después de presentada la anterior iniciativa, el diputado Rene Arce Islas del grupo parlamentario del PRD presentó una propuesta que pretendió reformar el artículo 69 constitucional.

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste la situación general que guarda el Estado Mexicano. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Vemos que el cambio de la redacción es conceptual, pues se sustituye lo relativo al *estado general de la administración pública del país* por el de *la situación general que guarda el Estado*

mexicano. Con esto, se buscaba sondear más allá de la gestión gubernamental para ahondar en los impactos resultantes de la interacción del régimen político con el sistema político mexicano.

Iniciativa del 3 de noviembre del 2005. En el primer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al tercer año legislativo, el diputado Jorge Triana Tena del grupo parlamentario del PAN propuso una iniciativa para modificar el artículo 69 de la Constitución, que además implicó una propuesta para modificar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso. A la letra:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, el Presidente de la República hará llegar al Congreso un informe escrito del estado general que guarda la administración pública del país y emitirá un mensaje a la Nación. El Congreso analizará el contenido del informe y, de ser necesario, solicitará la comparecencia de los secretarios de despacho para mayor abundamiento de la información en términos del artículo 93. El primero de octubre, el Congreso de la Unión se reunirá en sesión solemne con el Presidente de la República para comunicarle las recomendaciones derivadas del análisis del informe y que estime necesarias para hacer más eficiente la administración pública; dichas recomendaciones serán valoradas y atendidas por el Presidente si éste lo considera necesario, dando respuesta a cada una de ellas en un plazo no mayor a 15 días hábiles. En la sesión harán uso de la voz los grupos parlamentarios representados en el Congreso y el propio Presidente de la República en los términos que la ley señale. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

Se colige que no se pide la asistencia presidencial el 1 de septiembre, y que bastaría con el Informe escrito enviado al Congreso para que éste proceda a su análisis. Es entonces cuando se pueden dar las comparecencias de los secretarios de Estado, en los términos del artículo 93 constitucional. Lo más novedoso de esta propuesta es que se contempla en sesión solemne un mes después, el 1 de octubre, la asistencia del Presidente de la República al Congreso para escuchar las sugerencias de los legisladores en relación con el Informe que permitan la valoración y respuesta presidenciales, en un plazo máximo de 15 días hábiles. Respecto a la modificación del artículo 7 mencionado tenemos:

Artículo 7 párrafos 1,2 y 3 de la LOCGEUM propuesto

“1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo, el Presidente de la República hará llegar al Congreso un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior. De considerarlo necesario, las Cámaras solicitarán la comparecencia de los secretarios de despacho para mayor abundamiento de la información en términos del artículo 93 de la Constitución.

3. En sesión solemne del Congreso, a celebrarse el primero de octubre y en la que estarán presentes el Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte, los grupos parlamentarios de los partidos representados en el Congreso emitirán las recomendaciones que se deriven del análisis del informe y que se estimen necesarias para hacer más eficiente la administración pública. Las intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos; concluidas las intervenciones de los grupos parlamentarios, hará uso de la voz el Presidente de la República hasta por treinta minutos para dar un mensaje al Congreso ”.

Se trata de la especificación concreta en tiempos y formas de su correlativa reforma constitucional del artículo 69. También es notorio que en este evento se contemple la representación de los tres Poderes de la Unión.

Iniciativa del 10 de noviembre del 2005. La última iniciativa presentada en esta Legislatura para reformar el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, corrió a cargo del diputado Gonzalo Guizar Valladares del grupo parlamentario del PRI. La redacción es la siguiente:

Artículo 7 párrafo 1 de la LOCGEUM propuesto

“1. El primer domingo de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

Se aprecia que se cambia la fecha del 1 de septiembre al primer domingo de este mismo mes para la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso. Asimismo, se ratifica la

presencia del titular del Poder Ejecutivo y la emisión del Informe Presidencial durante dicha apertura.

De esta relación de propuestas para modificar el artículo 69 constitucional y/o el artículo 7 de la Ley Orgánica, se desprenden las siguientes puntualizaciones:

- ❖ De las iniciativas para modificar el artículo 69 constitucional y/o el artículo 7 de la LOCGEUM, el PT presentó dos propuestas y el PRI otras dos. Tanto el PRD como el PAN sólo presentaron una cada uno.
- ❖ Como en anteriores legislaturas, se vuelve a poner énfasis en la rendición de cuentas y en que el Presidente de la República escuche los posicionamientos de los partidos políticos. También se busca formalizar lo que ya era una costumbre: la lectura del Informe por parte del Presidente.
- ❖ La propuesta que presentó el PAN fue la única que disponía que el Informe se entregara en el Congreso, sin la asistencia del Presidente de la República. Posteriormente acudiría al Congreso para escuchar las recomendaciones de los legisladores y para emitir un mensaje al Congreso.
- ❖ En dos iniciativas se advierte la intención de hacer un análisis del Informe a lo largo de septiembre y luego citar al titular del Poder Ejecutivo para los cuestionamientos a que esto diera lugar.

1.4 Propuestas desde la doctrina académica

La tendencia proveniente de la doctrina jurídica, al igual que la de las iniciativas presentadas en el Congreso, es el de ver el Informe Presidencial como un instrumento de control parlamentario hacia el Poder Ejecutivo.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ Se trata de un control que hace posible el establecimiento de la responsabilidad política difusa propia de los regímenes presidencialistas. *Vid* Cecilia Mora-Donatto, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", [en línea], México, IIJ/UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>, [consulta: 20 de diciembre del 2013]. Para Jaime Cárdenas el Congreso puede ejercer la fiscalización de la acción del Poder Ejecutivo con ciertos instrumentos constitucionales que tienen efectos político-valorativos, y que son: 1) El Informe Presidencial, 2) La comparecencia de algunos miembros del gabinete, 3) Las Comisiones de Investigación y 4) Las que derivan de las facultades del Congreso según la fracción XXX del artículo 73 constitucional. *Cfr.* Jaime Cárdenas, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ/UNAM, Serie: Estudios Doctrinales núm. 180, 2012, Segunda edición, pp. 122-150.

Por ejemplo, Cecilia Mora-Donatto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el contexto de la alternancia (año 2001), dice que el control parlamentario es un control de tipo político que el Congreso en México ejerce por medio de distintos instrumentos contemplados en la Constitución Federal y que son el propio procedimiento legislativo para la promulgación de las leyes; los controles financieros (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y revisión de la Cuenta Pública); el control sobre los nombramientos presidenciales a través de la ratificación de la decisión presidencial y las comparecencias de los miembros del gabinete contempladas en el artículo 93 constitucional que se complementan con las diligencias de las Comisiones de Investigación cuya disposición también proviene del artículo 93 citado. Enseguida hace ver que el Informe Presidencial es un instrumento susceptible de convertirse en uno de control parlamentario, en la medida en que se incorporen preguntas al formato del mismo. Entiende que los nuevos tiempos (aun antes de la alternancia) exigen esto y menciona que ya desde 1988, el PPS había presentado una iniciativa de reforma al artículo 69 constitucional que permitiera a los legisladores interrogar al Presidente de la República durante la rendición del Informe.⁴⁴⁷

“A mi juicio, desde una perspectiva más democrática, el informe de gobierno debe propiciar un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el jefe del Ejecutivo, que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aquellos aspectos del acontecer cotidiano respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber, y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos ponderar libremente a quién le asiste la razón política; esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados, sean éstos de la oposición o no; con cortesía y respeto pero también con talento y agudeza política puede cumplirse este fin, además de mantener el protocolo que una ceremonia de este tipo impone.”⁴⁴⁸

Susana Thalía Pedroza de la Llave y José María Garza de la Serna, coinciden en que se debe plasmar en el artículo 69 de la Constitución la obligación para que el Presidente de la República dé lectura al Informe y que con esto “ponga en conocimiento de la actividad anual del Poder Ejecutivo, no sólo al Congreso de la Unión sino a los ciudadanos, sirviendo el propio congreso como escenario de información y responsabilidad públicas.”⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ *Vid Supra* p. 177 en relación con esta iniciativa.

⁴⁴⁸ Cecilia Mora-Donatto, *Opus. Cit.*, [consulta: 7 de enero del 2014].

⁴⁴⁹ Susana Pedroza de la Llave y José María Serna de la Garza, *Comentario al artículo 69. CPEUM comentada*, México, Porrúa- IJ/UNAM, 1998, Decimosegunda edición, pp. 736-739 citado en Efrén Chávez, *Opus. Cit.*, p.65, [consulta: 8 de enero del 2014].

Por su parte, Miguel Carbonell propone que el Congreso esté facultado para llamar al titular del Poder Ejecutivo para celebrar sesiones de trabajo conjuntas, cinco o seis veces al año. De esta manera el Informe Presidencial sería objeto de preguntas y respuestas, en sesiones donde se privilegiara la publicitación de la discusión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que redundara en una mayor madurez democrática.⁴⁵⁰

Diego Valadés apunta que en un verdadero sistema democrático de representación popular, los legisladores deben formular cuestiones acerca de la gestión del gobierno. Aclara que lo conducente sería la creación de la figura del Jefe de Gabinete subordinado al Presidente de la República, para que aquél atendiera directamente los planteamientos del Congreso.⁴⁵¹

José César Nava Vázquez está a favor de una nueva redacción del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso que permita la discusión y el debate entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en consonancia con las siguientes disposiciones:

- “1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.
2. Una vez presente el Presidente de la República, procederá a rendir su informe de gobierno, para lo cual tendrá el *uso de la voz hasta por una hora*. No procederán interrupciones de los legisladores durante su intervención.
3. Acto seguido hará *uso de la palabra un legislador federal* por cada uno de los partidos políticos que formen grupo parlamentario en cualquiera de las dos cámaras. Estas intervenciones se harán en orden creciente, en razón del número de legisladores de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de *diez minutos*. No procederán interrupciones de los legisladores durante estas intervenciones.
4. Por último, una vez agotado el turno de oradores, el Presidente de la República tendrá *de nuevo el uso de la voz hasta por 20 minutos*, pudiendo contestar en términos concisos y generales las expresiones

⁴⁵⁰ Miguel Carbonell, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, IJJ/UNAM-, 2000, s/e, citado en Efrén Chávez, *Opus. Cit.*, p.65, [consulta: 10 de enero del 2014].

⁴⁵¹ Diego Valadés, *El control del poder*, México, Porrúa-IJJ/UNAM, 2000, Segunda edición, p.380, citado en Efrén Chávez, *Opus. Cit.*, p.65, [consulta: 10 de enero del 2014].

vertidas por los legisladores. No procederán interrupciones de los legisladores durante su intervención...»⁴⁵²

Finalmente, Amador Rodríguez Lozano en su calidad de académico propone un nuevo formato para el Informe Presidencial, que más tarde se reflejaría cuando ya como diputado propuso una iniciativa de reforma al artículo 69 constitucional.⁴⁵³

Podemos advertir que en estos primeros años de gobierno dividido en la alternancia, tanto los legisladores de oposición principalmente, así como los estudiosos del derecho constitucional coinciden en reformar el formato del Informe Presidencial que fortalezca al Poder Legislativo, en su función fiscalizadora sin demérito del Poder Ejecutivo.

Esto debe darse en un clima de respeto e igualdad entre poderes, tomando en cuenta las limitantes del régimen presidencialista en comparación con uno parlamentario, que sí contempla la moción de censura del Parlamento al Ejecutivo y la disolución del Congreso como facultad del Presidente de la República.

En este sentido el acento, tanto de las iniciativas como de la academia, parece enfatizar que tanto el Informe Presidencial como el Informe de Gobierno sirven para publicitar los logros y mostrar las deficiencias de la gestión del Poder Ejecutivo, para que así la ciudadanía pueda reconocer o sancionar a sus gobernantes y al partido en el poder a través de la opinión pública y el voto de acuerdo con ciertos criterios político-valorativos.

2. LX Legislatura del Congreso de la Unión (2006-2009); reforma y adición al Artículo 69 Constitucional

La LX legislatura del Congreso de la Unión inició sus trabajos el 1° de septiembre de 2006, en medio de un clima de inconformidad por parte de los legisladores del PRD y sus aliados. La Cámara de Diputados quedó conformada con una mayoría relativa del PAN, seguido por el PRD y después el PRI. Poco después, el 6 de septiembre, Felipe Calderón recibió la constancia que lo acreditaba como Presidente electo. Entonces comenzaron a surgir una serie de iniciativas con

⁴⁵² José César Nava Vázquez, "La nueva Ley Orgánica en la balanza", Revista del Senado de la República, LVII Legislatura, núm. 18, vol. 6, enero- marzo de 2000, p. 76, citado en Efrén Chávez, *Opus. Cit.*, p.66, [consulta: 15 de enero del 2014].

⁴⁵³ *Vid Supra* iniciativa del 27 de marzo del 2001 p. 187.

proyecto de decreto para reformar y/o adicionar el artículo 69 constitucional y en su caso, la correlativa normativa asentada tanto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso como en la Ley Orgánica del mismo.

De tal suerte, durante el primer año legislativo se presentaron ocho iniciativas: siete durante el periodo de sesiones ordinarias y una en el periodo de sesiones extraordinarias. Esta situación se reflejó en el segundo año legislativo, cuando la Comisión de Puntos Constitucionales dictaminó en conjunto las iniciativas mencionadas para que todo el proceso legislativo culminara con la publicación de la reforma y adición del artículo 69 constitucional en el DOF el 15 de agosto del 2008.

2.1 Primer año legislativo (2006-2007)

Al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias, la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera:

Conformación de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura		
Partido	Número de Diputados	Representación porcentual
PAN	206	41.20
PRD	125	25.00
PRI	106	21.20
Convergencia	18	3.60
PVEM	17	3.40
PT	11	2.20
Nueva Alianza	9	1.80
PSD	5	1.00
Independientes	3	0.60
Total	500	100.00

Fuente: Elaboración propia usando información de la Cámara de Diputados⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Cámara de Diputados: “Lista de diputados por grupo parlamentario”, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL , [consulta: 20 de enero del 2014].

Se puede ver que ningún partido tiene mayoría calificada como para pretender por sí mismo promover una reforma constitucional. Sin embargo, el consenso entre las distintas fracciones parlamentarias en relación con la necesidad de cambiar el artículo 69 constitucional, y en consecuencia el formato del Informe Presidencial, era tal, que la mayoría de los partidos políticos con presencia en el Congreso se pronunciaron por reformar dicho artículo. El hecho de que las ocho iniciativas presentadas en el primer año legislativo provengan de cinco fracciones parlamentarias con proyecto de decreto para reformar o adicionar el precepto constitucional, tres de los principales partidos y dos de los llamados partidos satélites, así lo prueba.

Así tenemos que el 7 de septiembre de 2006 el diputado Abundio Peregrino García, conjuntamente con la fracción parlamentaria del PT presentó una iniciativa de ley para reformar y adicionar el artículo 69 de la CPEUM. En la exposición de motivos se enfatiza que el Informe Presidencial debe ser un acto de rendición de cuentas ante el Congreso en pleno, con la presencia del Presidente de la República. Se advierte que después cada Cámara analiza el Informe de acuerdo con el artículo 7 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General.

Asimismo, se recuerda que para la verificación de la Cuenta Pública y el control del Presupuesto de Egresos la Cámara de Diputados se vale de la Auditoría Superior de la Federación. Se hace ver además que el Informe debe ser un instrumento que propicie un diálogo más directo entre el titular del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que vaya más allá de las versiones estenográficas que con motivo de la glosa y comparecencia de los altos funcionarios del gabinete son enviadas para su conocimiento al Presidente de la República. Se debe superar el Informe Presidencial que devino en “el Día del Presidente,” máxime si se recuerda que es un acto enmarcado y resaltado por la instalación del Congreso, y que en esa medida cabría esperar una relación de colaboración entre los poderes públicos. De todo lo anterior, surge la propuesta para reformar el primer párrafo y adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 69 constitucional.

A la letra:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Inmediatamente pronunciará un mensaje político. El Presidente de la República estará presente en el salón de

sesiones en el momento en que el Presidente del Congreso formule la declaratoria de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de cada año de ejercicio. Asimismo, escuchará los posicionamientos que hagan los legisladores de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en el Congreso, en relación con el Informe de Gobierno que se rinde ante los integrantes del Congreso de la Unión.

*Posterior a la fecha de presentación del informe que guarda la administración pública del país y hasta el 30 de septiembre, el Presidente de la República asistirá al Congreso de la Unión a escuchar las conclusiones e intercambiar opiniones del contenido del informe presentado con los grupos parlamentarios representados en el Congreso”.*⁴⁵⁵

Se nota la formalización para que el Presidente de la República emita un mensaje político. Asimismo, el Presidente del país deberá estar presente cuando se haga la apertura de sesiones para escuchar los posicionamientos de los distintos grupos parlamentarios. Finalmente se dispone, posterior al Informe, en cualquier momento de septiembre, la presencia del titular del Poder Ejecutivo para un intercambio de opiniones con los legisladores. Con todo esto, se reiteran una serie de propuestas que hemos visto ya en términos semejantes en las iniciativas de anteriores legislaturas.

El 29 de septiembre también del 2006, la diputada Concepción Ojeda Hernández del grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional, así como el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso.⁴⁵⁶

En la exposición de motivos, se hace hincapié en la tradición del pensamiento liberal para que el gobierno funcione en un esquema de equilibrio de poderes y controles parlamentarios. Se acepta que en el caso mexicano se debe avanzar hacia un control parlamentario y político más efectivo, a través de cuestionamientos más directos hacia el Presidente en la rendición del Informe Presidencial. También se hace ver la necesidad de que el Presidente de la República esté presente durante los planteamientos de cada partido antes del Informe.

⁴⁵⁵ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año IX, núm. 2090, jueves 7 de septiembre de 2006, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-07_Anexo-Inic_001-050.pdf [consulta: 23 de enero del 2014].

⁴⁵⁶ Extrañamente la Cámara de Diputados al reseñar el proceso legislativo de todas estas iniciativas del primer año legislativo de la LX Legislatura no menciona esta iniciativa perredista.

Partiendo de estas consideraciones, la iniciativa pretende reformar el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución General de la República y adicionar un segundo párrafo:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El día que inicie el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República asistirá a sesión del Congreso General, en el que leerá y entregará por escrito un informe en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país; una vez que haya concluido su intervención hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso, en el que fijarán la posición de su grupo y formularán preguntas respecto al informe presentado, en los términos establecidos por la ley. Al término de las intervenciones el Presidente de la República hará nuevamente el uso de la voz para responder los cuestionamientos de los legisladores y emitir un mensaje final; acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Presidente de la República para que informe sobre el estado de cualquier situación de emergencia nacional o de trascendencia política para el país, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

El procedimiento detallado se plasma en los numerales 1,2 ,3 y 4, que se pretenden reformar del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso:

Artículo 7 párrafos 1,2,3 y 4 de la LOCGEUM propuesto

“1. En los términos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ingreso del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los grupos parlamentarios que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

2. Al finalizar las intervenciones de los grupos parlamentarios, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dirigir un mensaje sobre el tema o los temas para los que fue citado. En el caso de interpelaciones el Presidente de la Cámara correspondiente preguntará al Presidente de la República si desea responder a la misma en ese momento o al final de su intervención.

3. *A continuación los legisladores podrán formular sus preguntas en un tiempo no mayor de 3 minutos cada una.*
4. *Al final de cada una de ellas, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuesta y al concluir las mismas emitirá un mensaje final. Acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales”.*⁴⁵⁷

Hacia el final del primer periodo de sesiones ordinarias, el 14 de diciembre de 2006, los diputados Jesús Ramírez Stabros, Luis Enrique Benítez Ojeda y Víctor Samuel Palma César del grupo parlamentario del PRI, pusieron a consideración del Congreso una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 69 constitucional.

En su exposición de motivos argumentan que un eficiente sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos del Estado mexicano garantiza gobernabilidad, un mejor ejercicio democrático y una eficiente respuesta institucional. Como pilar de estas condiciones está el evitar el poder ilimitado del Poder Ejecutivo, y que por lo tanto el Informe Presidencial no debe ser más un acto de promoción personal del Jefe del Ejecutivo, y sí en cambio la oportunidad para abordar asuntos torales del país. En este contexto cobra especial relevancia el que la rendición del Informe de Gobierno, puede constituir un acto de control en virtud de la glosa llevada a cabo por el Poder Legislativo que conllevaría la posibilidad de fincar responsabilidad política a los altos funcionarios del gobierno. En esta tesitura, el Informe Presidencial puede dar cabida a la figura de la responsabilidad política difusa que se traduciría en un fortalecimiento de la oposición, del voto de castigo o en su defecto de un creciente abstencionismo. En este sentido la relación intrínseca que se establece entre el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la ciudadanía, es determinante para un gobierno responsable. Por todo lo anterior, la propuesta de reforma al artículo 69 constitucional quedaría como sigue:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, el Presidente de la República hará llegar al Congreso un informe escrito del estado general que guarda la administración pública del país y emitirá un mensaje a la Nación. Posteriormente, el Congreso, atendiendo

⁴⁵⁷ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm. 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006, dirección URL:http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-07_Anexo-Inic_001-050.pdf , [consulta: 24 de enero del 2014].

a su organización y disposiciones reglamentarias, analizará el contenido del informe.

Transcurridos veinte días hábiles, el Congreso de la Unión se reunirá en sesión con el Presidente de la República y con los miembros de su Gabinete. Por medio de sus Coordinadores los Grupos Parlamentarios formularán cada uno, una pregunta al Titular del Poder Ejecutivo Federal en un tiempo de diez minutos, las cuales serán respondidas en un lapso similar. Así mismo los Grupos Parlamentarios realizarán dos preguntas, cada uno, a los miembros del Gabinete que correspondan a la naturaleza de las mismas. Por cada pregunta habrá una réplica y una contrarréplica, cada una de diez minutos.

Las preguntas que se formularán en esa sesión se enviarán por escrito al Presidente de la República con una antelación de cinco días hábiles y se publicarán en la fecha de su remisión en el órgano oficial de cada una de las Cámaras.

*En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.*⁴⁵⁸

No se dispone la comparecencia del Presidente de la República en la apertura del periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Se trata de enviar el Informe escrito y dar un mensaje a la Nación sin la intermediación del pleno del Congreso. Posteriormente se busca entablar el diálogo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que redunde en una mayor rendición de cuentas para este efecto se citaría no sólo al Jefe del Ejecutivo, sino también a los miembros de su gabinete.

El 13 de marzo de 2007 el diputado Manuel Cárdenas Fonseca de Nueva Alianza, presentó una iniciativa de ley para reformar el artículo 69 constitucional y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso.

En la exposición de motivos se comienza por afirmar, que para el órgano legislativo es imperativo desplegar su función fiscalizadora y de control político hacia el Ejecutivo. Advierte que el formato del Informe Presidencial está agotado y que se debe modificar, para que éste sirva como guía de información de la gestión pública y que al mismo tiempo fortalezca la comunicación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Después de pasar revista a la evolución

⁴⁵⁸ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año X, núm. 2152-I, jueves 14 de diciembre de 2006, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061214-I.html#Ini20061214-9> , [consulta: 25 de enero del 2014].

histórico-constitucional del Artículo 69 propone el proyecto de decreto para modificar el citado artículo, así como su correlativo artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias de los periodos del Congreso, el Presidente de la República remitirá un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informara acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Parece quedar claro que el Presidente de la República haría llegar su Informe escrito al Congreso (remitir), por lo que no se dispone la comparecencia presidencial. El artículo 7 reglamentario dispone lo siguiente:

Artículo 7 de la LOCGEUM propuesto

“1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el Presidente de la República remitirá un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Se deroga.

3. El Presidente del Congreso turnará el informe remitido por el titular del Poder Ejecutivo a comisiones. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República remita su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe remitido por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5... ”⁴⁵⁹

Con la derogación del numeral 2 que se refiere a los posicionamientos partidistas previo al arribo del Presidente de la República al Congreso, se reitera en esta iniciativa que la asistencia presidencial con motivo del Informe de Gobierno está desechada.

El 15 de marzo del 2007, el diputado José Jesús Reyna García de la fracción parlamentaria del PRI presentó una iniciativa para reformar el artículo 69 constitucional y el artículo 7 de la Ley

⁴⁵⁹ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.22112 –I, martes 13 de marzo de 2007, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070313I.html#Ini20070313-11> , [consulta: 25 de enero del 2014].

Orgánica del Congreso. En la exposición de motivos presenta la evolución que el artículo 69 constitucional ha tenido a lo largo de la historia de México, para mostrar que gradualmente se fue acentuando en el evento de la presentación del Informe Presidencial la percepción de la supremacía del titular del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Esto viene a confirmarse cuando en un acto de la mayor importancia para el Congreso, como es su instalación, el Presidente de la República se apropia de la atención pública en demérito de la representatividad nacional. Recuerda que al promulgarse la Constitución de 1917, la rendición del Informe se aprovechaba para que el Ejecutivo explicara los resultados del ejercicio del gasto público, en un momento en que la Cuenta Pública se presentaba ante el Congreso en los primeros diez días de abiertos los trabajos del primer periodo de sesiones ordinarias. Esta sincronía, sin embargo, se alteró cuando posteriormente, y en el momento de la presentación de esta iniciativa, la Cuenta Pública se pasó a presentar en junio. De esto se desprende que los resultados presentados por el Informe, no pueden ser del todo contrastables con la Cuenta Pública. El artículo 69 presentado en esta iniciativa, es el siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentará ante el Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, en la segunda quincena del mes de noviembre, debiendo éste proponer al Congreso la fecha en que habrá de rendirlo”.

El cambio de fecha, como ya se sugirió en la exposición de motivos, obedece a dos circunstancias: la primera es para evitar que dos actos de la mayor importancia republicana-constitucional, como son la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo y la rendición del Informe Presidencial coincidan; la otra es para adecuar los tiempos del ejercicio presupuestal del gobierno con la presentación del Informe de Gobierno. Respecto al artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso se proponen los siguientes cambios:

Artículo 7 párrafos 1,2 y3 de la LOCGEUM propuesto

“1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República.

2. Durante la segunda quincena del mes de noviembre, en la fecha acordada por el Congreso a propuesta del Ejecutivo federal, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados el Congreso se reunirá en sesión

conjunta, en la cual el Presidente de la República presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

3. El Presidente del Congreso contestará dándose por enterado y recibido el informe, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores”.⁴⁶⁰

Se advierte que la presencia del titular del Poder Ejecutivo se dispone tanto para el 1º de septiembre en el marco de colaboración respetuosa entre poderes, como en la presentación del Informe en la segunda quincena de noviembre.

El 29 de marzo de 2007, el diputado Mario Enrique del Toro del grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa para reformar y adicionar el artículo 69 constitucional, así como los artículos 65 y 89 de la CPEUM.

En la exposición de motivos se alude a la evolución democrática del sistema político mexicano, que hace necesaria una redefinición de la relación que los poderes públicos guardan entre sí. Advierte que en contraste con el pasado en el que se le rendía excesiva pleitesía al Presidente de la República en el Informe de Gobierno, hoy con la heterogeneidad representativa del Congreso, la situación se ha revertido por completo al violar la oposición los límites del respeto y la civilidad en contra del ciudadano Presidente cuando rinde su Informe. Ello, dice el autor de esta iniciativa, ha hecho que el acto protocolario entre poderes se vuelva *“un triste espectáculo público dramatizado”*.

Abunda que en los tiempos modernos, la mayoría de los gobiernos en el mundo son elegidos democráticamente, y en consonancia la sociedad mexicana se debe beneficiar con el debate, la confrontación de ideas y la puesta en escena pública de las acciones de gobierno, que en buena medida el Informe de Gobierno propicia. En consecuencia el artículo 69 reformado y adicionado tiene por redacción:

⁴⁶⁰ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2214 –I, jueves 15 de marzo de marzo de 2007, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070315-I.html#Ini20070315-9> [consulta: 30 de enero del 2014].

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“El primero de septiembre el presidente de la República presentará un informe por escrito al Congreso de la Unión, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país con respecto al año inmediato anterior. El presidente de la República comparecerá ante Congreso de la Unión, el día primero de los meses de septiembre, diciembre, marzo y junio, y cuando voluntariamente lo solicite, previo acuerdo del congreso, para discutir y analizar los temas de mayor trascendencia para el interés nacional. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

La novedad más notable es que se traslada la comparecencia del Presidente de la República para los días primero de: septiembre, diciembre, marzo y junio. E incluso, en otras ocasiones a petición del Poder Ejecutivo. En consonancia con esto, el artículo 65 adicionado queda así:

Artículo 65 de la CPEUM propuesto

“...De igual forma se reunirá en el momento que el presidente de la República lo solicite, previo acuerdo del Congreso, y el día primero de los meses de septiembre, diciembre, marzo y en periodo extraordinario en junio de cada año, para discutir y evaluar los temas de trascendencia para el interés nacional. El Congreso acordará previamente a las sesiones, las reglas para el desarrollo de las comparecencias”.

A su vez el artículo 89 constitucional relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se vería modificado con la siguiente redacción:

Adición del artículo 89 de la CPEUM propuesta

“Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a XVIII. ...

XIX. Comparecer el día primero de septiembre, diciembre, marzo y junio a sesión de Congreso de la Unión, para discutir y analizar los temas relevantes de la agenda nacional;

*XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*⁴⁶¹

Con estas disposiciones constitucionales se percibe una fiscalización más estricta y extensa por parte del Poder Legislativo, hacia el Poder Ejecutivo.

⁴⁶¹ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2223 –I, jueves 29 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070329-I.html#Ini20070329-12>, [consulta: 2 de febrero del 2014].

A punto de terminar el primer periodo de sesiones ordinarias correspondiente al primer año legislativo, el 26 de abril del 2007, la diputada Ruth Zavaleta Salgado del grupo parlamentario del PRD, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM. Entre otros artículos, se pretendía reformar y/o adicionar los artículos 26, 66, 69, 70, 73, 74, 76, 78 y 93.

Específicamente en relación con el artículo 69 constitucional, en su exposición de motivos se establece que con el régimen posrevolucionario no sólo el Poder Ejecutivo preponderó sobre los otros poderes sino que incluso los sustituyó al desplazarlos; Estado y Gobierno eran una identidad excluyente. Que en esa medida se amerita una reforma política de largo alcance, que permita transitar hacia un esquema parlamentario que posibilite al Poder Legislativo ejercer *de facto* sus funciones de planificación, fiscalización y de ratificación. Asimismo, se pronuncia por abandonar la práctica monárquica en la que se convertía el Informe Presidencial y que simplemente el titular del Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional, mandando su Informe de Gobierno al Congreso de la Unión en tiempo y forma. La redacción del artículo 69 considerado en esta propuesta, es la siguiente:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

*“En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.*⁴⁶²

El cambio más importante, se refiere a que no se dispone la presencia del titular del Poder Ejecutivo en el Recinto Legislativo, basta con que remita el Informe de Gobierno por escrito.

Finalmente, el 30 de mayo del 2007 en periodo extraordinario de este primer año legislativo el diputado Héctor Larios Córdova del grupo parlamentario del PAN, propuso una iniciativa de ley para reformar los artículos 67 y 69 constitucionales.

⁴⁶² Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2239 –V, martes 24 de abril de 2007, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/abr/20070424-V.html#Ini20070424-28>, [consulta: 3 de febrero del 2014].

En su exposición de motivos enfatiza que es imperativo cambiar la fecha de la rendición del Informe y el formato del mismo, con el fin de que sea un acto más republicano en donde el diálogo y el intercambio de ideas, abone a una relación más armónica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Menciona la necesidad de construir para el peculiar caso del Estado mexicano, una auténtica división de poderes que propicie un sistema de pesos y contrapesos.

Remarca que en un sistema así alcanzado, el Poder Legislativo es pieza central tanto por su facultad de hacer leyes como por la de fiscalización hacia el Poder Ejecutivo. Esto con el propósito de alcanzar un sistema presidencial racionalizado, funcional y equilibrado. El proyecto de decreto empezando por el artículo 67 constitucional quedaría como sigue:

Adición al artículo 67 de la CPEUM propuesta

“ ... En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos que originaron la convocatoria”.

Es decir se adiciona un segundo párrafo, proveniente de la última parte del artículo 69 constitucional. Por su parte el artículo 69 de la Constitución a la letra propone:

Artículo 69 de la CPEUM propuesto

“A la apertura de sesiones ordinarias del segundo periodo del Congreso el presidente de la república enviará por escrito un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país. Las Cámaras del Congreso analizarán el informe presentado por el presidente de la república. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

Las Cámaras, dentro de los veinte días naturales siguientes remitirán al titular del Ejecutivo federal los comentarios, recomendaciones y cuestionamientos que estime procedentes derivados del análisis respectivo, en los términos que determine la ley.

El primero de marzo, el presidente de la república comparecerá ante el Congreso de la Unión en sesión solemne, con el fin de dar respuesta oral a los cuestionamientos formuladas por las Cámaras de conformidad con la forma y términos la ley, y emitirá un mensaje a la nación.

Cuando por causas de fuerza mayor, caso fortuito u otra circunstancia no sea posible celebrar o continuar con la sesión, el presidente de la

república remitirá por escrito la contestación a los cuestionamientos formuladas por las Cámaras del Congreso.

Después de la sesión solemne, las Cámaras del Congreso podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia del secretario o funcionarios respectivos ante las comisiones de la Cámaras. Dichas comparecencias deberán concluir a más tardar el 15 de marzo. Al finalizar las comparecencias, las cámaras del Congreso dentro de los cinco días siguientes, formularán por escrito las conclusiones de su análisis, mismas que harán llegar al presidente de la república para su conocimiento”.⁴⁶³

Lo primero que se advierte es que la fecha de presentación del Informe cambia hacia el inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias, es decir el 1° de febrero, esto con el fin de adecuar los tiempos del ejercicio presupuestal del Ejecutivo con la rendición del Informe de Gobierno, como ya antes lo había sugerido el diputado Reyna en su iniciativa, según se vio ya. Asimismo, se busca con ello, permitir que el Congreso se concentre de lleno en el paquete económico (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) que es considerado en el transcurso del primer periodo de sesiones ordinarias.

En segundo lugar, se aprecia que luego del análisis del Informe de Gobierno comienza un proceso de comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que prepara las condiciones para que el Presidente de la República comparezca el 1 de marzo ante el Congreso para responder cuestionamientos y emitir un mensaje a la Nación.

Los principales puntos que recapitulan las iniciativas que pretendieron reformar y/o adicionar el artículo 69 constitucional y su normativa en el Congreso, durante el ejercicio del primer año legislativo de la LX Legislatura, son los siguientes:

- ❖ De las ocho iniciativas presentadas, cuatro corresponden a la izquierda (tres del PRD y una del PT), dos al PRI, una a Nueva Alianza y la restante al PAN.
- ❖ Todas las iniciativas contemplan reformar y/o adicionar el artículo 69 constitucional; tres incluyen el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, otra más el 65 y 89

⁴⁶³ Cámara de Diputados, “Anexo. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año X, núm.2267, lunes 4 de junio de 2007, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/jun/20070604.html#Ini20070604Larios> , [consulta: 3 de febrero del 2014].

constitucionales, asimismo, otra iniciativa contempla el artículo 67 constitucional y la iniciativa de la diputada Zavaleta varios artículos más de la Constitución en un intento por transitar a un régimen parlamentario.

- ❖ Dos iniciativas (la de Nueva Alianza y una del PRD, presentada por la diputada Ruth Zavaleta) no contemplan la asistencia del Presidente de la República al Congreso en ninguna modalidad con motivo del Informe de Gobierno. A diferencia de la del PRI que difiere en 20 días hábiles la asistencia presidencial, después de entregado el Informe el 1° de septiembre.
- ❖ Las demás disponen la presencia del titular del Poder Ejecutivo con distintos matices; como son que esté presente en los posicionamientos previos al Informe de cada fracción parlamentaria o bien que se difiera su asistencia previa entrega del Informe de Gobierno, con el objeto de hacer un cuestionamiento más fundado por parte del Congreso después de la glosa del mismo.
- ❖ Una iniciativa, la del diputado Mario Enrique del Toro, en su exposición de motivos alude a la falta de respeto que en los más recientes Informes se ha manifestado contra la Investidura Presidencial.
- ❖ Dos iniciativas proponen la presentación del Informe en otras fechas para sincronizarlo con la presentación de la Cuenta Pública y que al mismo tiempo, no coincida con el primer periodo de sesiones ordinarias en donde se aborda lo relacionado con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- ❖ La mitad de las iniciativas consideran el mensaje a la Nación como una parte sustantiva del Informe Presidencial.

2.2 Segundo año legislativo (2007-2008)

En el segundo año legislativo que comenzó el 1° de septiembre del 2007 se toman en cuenta las iniciativas reseñadas en el punto anterior, correspondientes al primer año legislativo, con el fin de conformar el inicio del proceso legislativo que culminaría con la publicación en el DOF del decreto de reforma y adición al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proceso con todas sus etapas⁴⁶⁴ es el siguiente:

1.- Iniciativas consideradas:

- a) Iniciativa presentada por el diputado Abundio Peregrino García (PT), a nombre propio y de los diputados integrantes del grupo parlamentario del PT el 14 de septiembre de 2006
- b) Iniciativa presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros, a nombre propio y de los diputados Víctor Samuel Palma César y Luis Enrique Benítez Ojeda del grupo parlamentario del PRI el 14 de diciembre de 2006
- c) Iniciativa presentada por el diputado Manuel Cárdenas Fonseca del Partido Nueva Alianza el 13 de marzo de 2007
- d) Iniciativa presentada por el diputado José Jesús Reyna García del PRI el 15 de marzo de 2007
- e) Iniciativa presentada por el diputado Mario Enrique del Toro del PRD el 29 de marzo de 2007
- f) Iniciativa presentada por la diputada Ruth Zavaleta Salgado del PRD el 26 de abril del 2007
- g) Iniciativa presentada por el diputado Héctor Larios Córdova del PAN el 30 de mayo de 2007.

2.- Dictamen de Primera Lectura presentada en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2008. Considerado de urgente, se le dispensó la Segunda Lectura.

3.- Dictamen aprobado en lo general y en lo particular en votación nominal, por 307 votos a favor, 39 votos en contra y 31 abstenciones, el 30 de abril de 2008 en la Cámara de Diputados.

4.- Minuta turnada a la Cámara de Senadores para efectos del inciso A del artículo 72 de la CPEUM.⁴⁶⁵

5) Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 7 de mayo de 2008.

6) Dictamen de Primera Lectura con dispensa de trámites presentado a discusión el 19 de junio de 2008 en la Cámara de Senadores. Proyecto de decreto aprobado por 107 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones.

⁴⁶⁴ Cámara de Diputados, Dictámenes aprobados en la LX Legislatura relativos a leyes o decretos, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/dictamenes_ld.php?init=0&tipot=Modificaciones+Constitucionales&pert=13 , [consulta: 28 de febrero del 2014].

⁴⁶⁵ A la letra: Artículo 72. “*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:*
A. *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente*”.

- 7) Minuta turnada a la Cámara de Diputados para efectos del inciso E del artículo 72 de la CPEUM.⁴⁶⁶
- 8) Minuta recibida en la Cámara de Diputados el 19 de junio de 2008.
- 9) Dictamen de Primera Lectura, considerado de urgente resolución, presentado y aprobado por 349 votos a favor, 28 votos en contra y 11 abstenciones el 20 de junio de 2008 en la Cámara de Diputados.
- 10) Dictamen turnado a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.
- 11) Declaratoria de aprobación por la Comisión Permanente el 30 de julio de 2008.
- 12) Decreto remitido al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.
- 13) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008.

De todo lo expuesto acerca de este proceso legislativo, tenemos que el Dictamen de este proceso legislativo lo ubica en la reforma del Estado, que para el presente caso implica modificaciones constitucionales tanto del artículo 69 como del 93; siendo la Cámara de origen la Cámara de Diputados y la Comisión Dictaminadora la de Puntos Constitucionales. En la sesión del 30 de abril de 2008, la iniciativa tuvo una aceptación del 81.43% en la Cámara de Diputados. En la Cámara revisora dicha iniciativa tuvo una aprobación del 97.27%, entonces la iniciativa fue regresada a la Cámara de origen con algunas observaciones que incluían el enriquecimiento de la propuesta con algunas figuras parlamentarias. Asimismo, se puede notar que el Dictamen aprobado en lo general y lo particular, alcanzó la mayoría calificada necesaria para pretender una reforma constitucional, con un 89.94%, de acuerdo con la sesión del 20 de junio de 2008.

⁴⁶⁶ E. “Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes”. Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> , [consulta: 2 de marzo del 2014].

De esta última sesión en la Cámara de Diputados, es importante mencionar la posición de los distintos grupos parlamentarios en relación con el dictamen del proyecto de decreto para reformar y adicionar el artículo 69 constitucional. Así, el Diario de los Debates de la LX Legislatura ⁴⁶⁷ consigna que la diputada Ruth Zavaleta Salgado fungía como Presidente de la Cámara de Diputados, cuando se procedió a entregar a cada diputado el Dictamen escrito elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales, con lo que se dispensó por medio de votación económica la lectura en el Pleno.

En el Dictamen se dan los antecedentes del proceso legislativo; la valoración de la Minuta, que enfatiza la supresión de la asistencia presidencial para la presentación del Informe de Gobierno y la importancia de la Pregunta Parlamentaria para el control legislativo sobre la gestión del Poder Ejecutivo.

En las consideraciones de la Comisión de Puntos Constitucionales se menciona que en el Estado mexicano moderno la colaboración entre poderes pasa por la rendición de cuentas, y que en esa medida se ha adecuado el sentido tanto del artículo 69 como del 93 constitucionales. En este tenor se aluden las comparecencias de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, que implican la potestad constitucional del Congreso para citar, bajo protesta de decir verdad, a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales con motivo de la glosa del Informe de Gobierno.

De acuerdo con esto, la Comisión se pronuncia por la modificación del texto constitucional en los términos dispuestos; esto es, la rendición del Informe de Gobierno por escrito sin la presencia del titular del Poder Ejecutivo de la Federación ante el Congreso, así como el llevar adelante mecanismos de diálogo y rendición de cuentas basados en el análisis del Informe de Gobierno, la Pregunta Parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal. De esta forma cabe mencionar la liga que así se establece entre los artículos 69 y 93 constitucionales, que hizo necesario reformar y adicionar también el

⁴⁶⁷Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diario de los Debates correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Segundo Año de ejercicio, año II, México DF, jueves 19 de junio de 2008, Sesión N° 3.

artículo 93 de la CPEUM. Por este motivo el Dictamen en cuestión presenta el decreto de la siguiente manera:

“Decreto que reforma los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo segundo al artículo 69; se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. “En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, que comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad”.

Artículo 93. “Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo de decir verdad cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su formulación. El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos”.

Artículos Transitorios: Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto...”⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p.53.

La lectura del Diario de los Debates nos lleva entonces a los posicionamientos partidistas. De esta forma el diputado Francisco Elizondo Garrido del PVEM, habla de la pertinencia del Dictamen en la medida en que no son deseables ni “el Día del Presidente” ni “el Día contra el Presidente”. Que en cambio, se requiere un formato más acorde con la nueva democracia en México. En nombre de su partido se pronuncia a votar en favor del Dictamen.

Por su parte el diputado Othón Cuevas Córdova del PRD le recuerda al pleno que el Presidente legítimo es Andrés Manuel López Obrador, y que por eso el presidente de *facto* (Felipe Calderón) no ha podido asumir su cargo y dar su primer Informe Presidencial en la forma acostumbrada. Alaba la disposición de la reforma constitucional al artículo 69 y refrenda su voto y el de su fracción en favor del Dictamen, pues con eso se eliminará un ritual que ensalzaba al Presidente de la República en demérito del Poder Legislativo.

Jacinto Gómez Pasilla del Partido Nueva Alianza, refiere que el Dictamen en comento abona a un nuevo formato del Informe de Gobierno que ayudará a una gestión pública más eficaz y eficiente que redundará en una mejor comunicación entre los tres poderes. De ahí concluye, que su partido está a favor del Dictamen.

En representación del Partido Convergencia el diputado Elías Cárdenas Márquez, calificó de día histórico el que estaban viviendo debido a que era testimonial de la terminación oficial de “el Día del Presidente”. Habla de la nueva democracia mexicana y de la necesidad de cambios de fondo en la práctica parlamentaria, en relación con el Poder Ejecutivo. Al final está a favor en lo esencial, junto con su partido, del Dictamen sometido a consideración.

Por parte del PAN, el diputado José Luis Espinosa Piña hace una remembranza histórica acerca de lo que el Informe Presidencial significaba para la sociedad y la clase política en los tiempos en que la Presidencia de la República era ejercida por la hegemonía priista. Menciona que el arreglo institucional actual reclama, un nuevo formato del Informe de Gobierno: “Creo que hemos caminado todos juntos, hemos avanzado, nos hemos dado instituciones; tenemos libertad de expresión; tenemos órganos del Estado que califican los procesos electorales; hay equilibrio de poderes; se ha avanzado en la equidad de género; hay rendición de cuentas a la nación, pero no

rendición en discursos maratónicos y en sesiones apoloéticas”.⁴⁶⁹ Por todo esto, su partido avala el Dictamen en cuestión.

El diputado Víctor Samuel Palma César del PRI en nombre de su partido, se pronuncia a favor del dictamen con proyecto de decreto. Argumenta que tanto la evolución del régimen político como del sistema político mexicano, había rebasado el formato del Informe Presidencial. Puntualiza que dos situaciones se generan con la reforma y adición del artículo 69 constitucional; por un lado se deja atrás la secuela de alegatos y tensiones que había caracterizado a los más recientes Informes Presidenciales, y por otro, se accede a la Pregunta Parlamentaria y a la comparecencia de los altos funcionarios públicos con la previa protesta de conducirse con la verdad. Con esto, se supera el mero acto simbólico de colaboración entre los Poderes de la Unión y se llega a un diálogo y rendición de cuentas auténticos.

Adicionalmente, el diputado Mario Enrique del Toro del PRD, tuvo una intervención extra para hablar a favor del Dictamen, puesto que la posición de su partido ya había quedado establecida. Empieza por decir que él mismo, ya había presentado una iniciativa para modificar el artículo 69 constitucional.⁴⁷⁰ Luego declara lo siguiente en relación con la comparecencia presidencial—que es muy importante tener en cuenta, por cuanto no había sido advertido por ninguno de los legisladores que en nombre de sus propios partidos se habían pronunciado a favor del Dictamen en comento:

“Sin embargo, yo difiero de muchos compañeros que se felicitan y que hacen aspavientos de que ha sido un logro para la nación el que no tengamos informe del Presidente. Ciertamente acaba con aquellos tiempos en que los presidentes de la república transitaban con los cadetes a un lado, emulando a Francisco I. Madero, cuando se acarreaban a cientos y cientos de personas desde un día antes para hacer las vallas. Esto es algo que ha quedado atrás y qué bueno, pero no es de ahora, ya hace algún tiempo que esto se ha superado y que lamentablemente en los estados de la república y en los municipios se sigue haciendo el culto al presidente municipal y a los gobernadores. Mientras esto no trascienda más allá de lo que es y se quede sólo a nivel federal, estamos todavía quedándonos cortos en las reformas que requerimos”.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p.58.

⁴⁷⁰ *Vid Supra* pp. 212-213 respecto de la iniciativa presentada el 29 de marzo del 2007.

A esta aguda observación sobre los gobernadores y alcaldes habría que añadirle una lectura similar en relación con los informes de: legisladores federales, locales, jefes delegacionales y del propio Jefe de Gobierno del DF, según se ha podido advertir en los últimos años. Prosigue este legislador:

“Mi propuesta original era que el Presidente de la República viniera a esta tribuna en reiteradas ocasiones a debatir con los diputados. Sin embargo, hay un problema, los del PRD no lo reconocemos, no lo queremos aquí. Y, sin embargo, estamos seguros que después de este sexenio vamos a volver a reformar otra vez la Constitución para que venga el Presidente a debatir como debe ser, en un régimen democrático como el nuestro. Pero yo quiero manifestar este día que debemos dejar a un lado las simulaciones”.

Acertadamente, con esta declaración, el diputado del Toro hace un diagnóstico adelantado de los nuevos tiempos políticos caracterizados por el retorno del PRI a la Presidencia de la República y la probable comparecencia presidencial en el Congreso en un futuro inmediato. Su conclusión es también reveladora: “De qué nos sirve que no tengamos un informe aquí, si el Presidente de la República organiza su fiesta en Palacio Nacional. Hacen cadena televisiva y siguen el mismo protocolo, que es lo que molesta y ofende a los ciudadanos”.⁴⁷¹ Como vemos está caracterizando lo que serían los Informes de Gobierno durante los próximos seis años, del 2008 al 2013.

Por último, en esta sesión, la presidenta diputada Ruth Zavaleta dio la palabra al diputado Narcizo Alberto Amador Leal para que estableciera su postura en pro del Dictamen. Entonces el legislador priista se pronunció para que además de lo dispuesto en el artículo 69 constitucional, de acuerdo con el Dictamen en cuestión, se pudiera avanzar para que “el Presidente pudiera ser requerido por cualquiera de las Cámaras para tratar un asunto específico que interese a la nación y que interese a esta representación popular”.⁴⁷² Reitera que este punto deberá contemplarse en el futuro con vistas a una nueva reforma constitucional. Acto seguido se procedió a una votación nominal (votación electrónica durante 10 minutos). El resultado fue: 349 votos a favor del Dictamen, 28 en contra y 11 abstenciones. El Dictamen se turnó a las Legislaturas locales para sus efectos constitucionales. La Comisión Permanente hizo la declaratoria de aprobación del Decreto el 30 de julio en la Gaceta Parlamentaria, después de considerar los 18 votos

⁴⁷¹ *Ibid.*, p.60.

⁴⁷² *Ibid.*, p.61.

aprobatorios de las Legislaturas a la Minuta para modificar el artículo 69 de la CPEUM. Se remite al Poder Ejecutivo que sanciona, promulga y publica en el DOF el:

“DECRETO por el que se reforman los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

‘LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 69 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 69; se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 93, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

México, D.F., a 30 de julio de 2008.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Susana Monreal Ávila**, Secretaria.- Rúbricas.’

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a ocho de agosto de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica’.⁴⁷³

⁴⁷³SEGOB-DOF 15 de agosto de 2008, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5056779&fecha=15/08/2008, [consulta: 7 de marzo del 2014].

3. Implicaciones

Las consecuencias inmediatas de la reforma y adición del artículo 69 constitucional se reflejaron sobre todo en las disposiciones relativas a la Pregunta Parlamentaria, la comparecencia de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal y en la reforma y adición del artículo 93 constitucional. En relación con las implicaciones mediatas, éstas se configuraron en el ámbito de la fiscalización del Congreso hacia el accionar del Poder Ejecutivo en materia de responsabilidad política difusa y la rendición de cuentas. También es posible advertir consecuencias de mediano y largo plazo en la manera en cómo se mediatiza el Informe de Gobierno, al publicitarse en varios medios de comunicación por encargo de la Presidencia de la República y con el mensaje presidencial posterior al 1° de septiembre con motivo de la entrega del Informe de Gobierno, así como en las opiniones y posturas que han asumido actores de distinta índole.

3.1 Constitucionales

Son básicamente tres las consecuencias plasmadas en la Constitución General de la República, tras la reforma y adición del artículo 69 constitucional: la Pregunta Parlamentaria, la comparecencia de los funcionarios mencionados con motivo del Informe de Gobierno y la modificación correlativa del artículo 93 constitucional. Como se verá más adelante, la Pregunta Parlamentaria engloba el conjunto de preguntas que los miembros del Congreso de la Unión hacen por escrito al titular del Poder Ejecutivo, después de que se han llevado a cabo las comparecencias citadas.

3.1.1 Pregunta Parlamentaria

La Pregunta Parlamentaria es un instrumento de control político, que surge en regímenes parlamentarios.⁴⁷⁴ Para el tratadista español Fernando Santaolalla, las preguntas del parlamento implican “una demanda puntual concreta, particularmente idónea –por su propia estructura– para

⁴⁷⁴ Si bien el control parlamentario hacia el Ejecutivo aparece en las primeras monarquías constitucionales; en la Inglaterra del S. XVIII y en la Francia de Luis Felipe I, como una forma de fiscalización esencialmente del ejercicio del presupuesto y de la conducción de la política exterior que luego implicó responsabilidad político-penal para los miembros del gobierno (*impeachment* inglés) de manera que éstos podían ser destituidos bajo la amenaza de un juicio penal, también es cierto que dicho control en su evolución y adaptación a ciertos aspectos de los regímenes presidenciales ha permitido delinear un control parlamentario– que como ha dicho Rubio Llorente – basa su efectividad más que en sanciones inmediatas o presentes, como la moción de censura y la destitución, en las expectativas de sanciones futuras implícitas en la figura de la responsabilidad política difusa, en la cual la ciudadanía juega un papel preponderante. *Vid* Cecilia Mora Donatto, *Opus. Cit.* [consulta: 9 de marzo del 2014].

permitir a los miembros del parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la administración pública”.⁴⁷⁵

Luis J. Molina Piñeiro define las preguntas parlamentarias “como los medios de información del parlamento, los cuales son utilizados como elementos importantes de las funciones de control y de investigación que le son propios”. En este mismo sentido, Berlín Valenzuela las conceptualiza como las preguntas que “son dirigidas a los miembros del gabinete por los parlamentarios con lo que se pretende obtener información sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en el área bajo su responsabilidad”.⁴⁷⁶

Es decir, las preguntas sirven tanto para cuestionar un hecho consumado, como algo que está por acontecer. Además dichas preguntas pueden ser tanto orales como escritas.

Por su parte Susana Thalía Pedroza de la Llave las define diciendo que “las preguntas orales son peticiones que hacen los miembros de la institución representativa (Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta, etc.), a través del uso de la palabra, relativas a una actividad o situación determinada que ha realizado, realiza o realizará el gobierno”.⁴⁷⁷

En el contexto del Estado mexicano cabe hacer algunas precisiones en relación con las definiciones citadas. Los artículos que ligan la interacción de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en los términos de esta investigación son el 69 y el 93 constitucionales. Hasta antes del decreto de agosto de 2008 el primero no hacía referencia a las preguntas parlamentarias, mientras que el segundo, más acorde con la fiscalización del Congreso hacia el Ejecutivo⁴⁷⁸, no especificaba preguntas como tales, pero en cambio, aludía a éstas en expresiones como, “*darán cuenta al*

⁴⁷⁵ Claudia Gamboa Montejano, “Pregunta Parlamentaria y/o su equivalente”, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2008, p.4, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-08.pdf> [consulta: 8 de marzo del 2014].

⁴⁷⁶ Estas dos definiciones están tomadas del Diccionario Universal de Términos Parlamentarios en Fabiola Elena Rosales Salinas, “Pregunta Parlamentaria. Compilación documental”, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Referencia Especializada, México, 2009, p. 7, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-03-09.pdf> [consulta: 8 de marzo del 2014].

⁴⁷⁷ *Ibid.*, pp.8-9.

⁴⁷⁸ Otras formas de fiscalización las tenemos en el proceso legislativo en la medida en que la oposición participa en la elaboración de decretos; así como en los controles financieros a través de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la revisión de la Cuenta Pública, la aprobación de empréstitos y en general todo lo relacionado con la deuda pública, y en la ratificación de los nombramientos presidenciales.

Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos” o bien, “para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

De ahí que el cuestionamiento directo de la gestión pública se podía hallar en el espíritu del artículo 93 constitucional, que disponía las comparecencias de los miembros del gabinete y las consecuentes interrogaciones a Secretarios de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, directores o administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como lo dispuesto en relación con las Comisiones de Investigación del Congreso y la fiscalización del sector paraestatal.

En consecuencia, es entendible que la propia naturaleza de las comparecencias alentara sobre todo las preguntas orales y las interpelaciones – en tanto interrogaciones sobre un tema genérico de relevancia política y social que obliga a tomar una posición determinada – como medios de control parlamentario. Con la reforma susodicha aparece en la adición del artículo 69 constitucional lo correspondiente a la glosa del Informe y la alusión a la figura de la Pregunta Parlamentaria: *“Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito...”*.⁴⁷⁹

La Pregunta Parlamentaria por lo tanto, debe entenderse como el cuestionamiento directo que por escrito se hace a la Presidencia de la República por parte de las distintas fracciones parlamentarias del Congreso para que abunde, aclare, especifique y respalde información relacionada con la presentación del Informe de Gobierno, y que no tiene un límite específico de tiempo para responderse. La Pregunta Parlamentaria no debe confundirse con las preguntas realizadas con motivo de las comparecencias que el propio artículo 69 constitucional contempla, y que se complementan con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 93 constitucional, al especificar la obtención de información por parte de las Cámaras mediante preguntas por escrito a los funcionarios de la Administración Pública Federal, relacionadas con la rendición del

⁴⁷⁹ Jorge A. Chávez Presa, “Informe de Gobierno: ¿y la pregunta parlamentaria ‘apá’?”, periódico *El Universal*, año 93, núm., 33910, sección “Editorial”, sábado 28 de agosto de 2010, p. A17.

Informe de Gobierno que deberán responderse en un plazo máximo de 15 días naturales a partir de su recepción.

La implementación de la Pregunta Parlamentaria (así como de las comparecencias que se tratan en el siguiente punto), hizo necesario sendos acuerdos parlamentarios a través de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras de Senadores y Diputados. Ello en virtud de que no se había reformado aún la LOCGEUM y el RGICGEUM que regulan las disposiciones del artículo 69 constitucional. De hecho ambos ordenamientos siguen vigentes, y así en el primero se puede encontrar la redacción inalterada del artículo 7 y en el segundo por lo que hace a los numerales 188 y 189, aunque en este Reglamento unas notas preliminares hacen la advertencia que dejan de ser aplicables las disposiciones para el Senado, al haber entrado en vigor el Reglamento de la Cámara de Senadores el 1° de septiembre del 2010, y para la Cámara Baja con el Reglamento de la Cámara de Diputados, que a su vez entró en vigor a partir del 1° de enero del 2011. Las demás disposiciones relativas al Congreso General y a la Comisión Permanente del Reglamento para el Gobierno Interior, se mantienen vigentes. Como sea en los Reglamentos de las Cámaras mencionados se encuentran las disposiciones que regulan la aplicación de la Pregunta Parlamentaria y el desarrollo de las comparecencias tanto en el Pleno, como ante Comisiones.

Así, la Cámara de Senadores mediante el acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 2008 en el numeral 7, dispone que después del análisis del Informe de Gobierno por parte de las Comisiones del Senado y del desahogo de las comparecencias, procederá entonces el Pleno a solicitar al Presidente de la República ampliación de la información por medio de la Pregunta Parlamentaria.⁴⁸⁰

En otro acuerdo del Senado del 24 de septiembre del mismo año se estipuló el número total de preguntas que conformarían la Pregunta Parlamentaria y su distribución entre los distintos partidos. De esta manera el PAN tuvo derecho a efectuar 13 preguntas, PRI 10, PRD 9, PVEM 6,

⁴⁸⁰ Gaceta del Senado No. 247 del 5 de septiembre de 2008 en Iván de la Garza Santos, *Opus. Cit.*, p. 161, [consulta: 12 de marzo del 2014].

Convergencia 6 y el PT también 6 preguntas, para totalizar 60 preguntas por escrito al titular del Poder Ejecutivo.⁴⁸¹

Por su parte la Cámara de Diputados en acuerdo parlamentario del 23 de septiembre de 2008 suscrito por la Junta de Coordinación Política, estableció los lineamientos para formular la Pregunta Parlamentaria. Como resultado el PAN tuvo derecho a 14 preguntas, el PRD a 13, PRI a 13, Convergencia 7, PVEM 7, PT 5 preguntas, para Alianza también 5 y Alternativa 4 preguntas, lo que contabilizó un total de 68 preguntas en el marco del Informe de Gobierno.⁴⁸²

En consonancia con esto, se establece que las preguntas de la Pregunta Parlamentaria se deberán hacer por escrito, en forma concisa y referida a un solo tema de interés general que permita una respuesta directa. Tanto preguntas como respuestas, se publicarán en la Gaceta Parlamentaria y en la página de Internet de las Cámaras. También se considera que las respuestas se turnen a las Comisiones respectivas para su análisis, valoración, y en su caso, las recomendaciones, informes de resultados y conclusiones que procederán a enviarse al Presidente de la República.

3.1.2 Comparecencia de los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Directores de Entidades Paraestatales

La reforma y adición del artículo 69 constitucional dispuso asimismo que los funcionarios públicos de alto rango de la Administración Pública Federal, comparecieran en el Congreso de acuerdo con el texto constitucional que estipula como atribución de las Cámaras: “...*citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad...*”. Esta situación da lugar a las siguientes consideraciones:

En primer lugar la modificación del artículo 69 de la CPEUM, establece la obligación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal a través de sus cuadros dirigentes, para que la glosa del Informe de Gobierno trascienda el documento y se extienda a fuentes

⁴⁸¹ Gaceta del Senado No. 247 del 5 de septiembre de 2008 y No. 262 del 30 de septiembre de 2008 en Iván de la Garza Santos, *Opus. Cit.*, p. 162, [consulta: 13 de marzo del 2014].

⁴⁸² Cámara de Diputados. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Gaceta Parlamentaria, núm. 2619-II, del jueves 23 de octubre de 2008, en Fabiola Elena Rosales Salinas, *Opus. Cit.*, [consulta: 13 de marzo del 2014].

testimoniales; actores clave de la gestión pública. Esta circunstancia aunada a la Pregunta Parlamentaria conforma un binomio que sirve de instrumento indispensable para el control parlamentario en el marco de la rendición del Informe.

En segundo lugar es de notar, que las comparecencias de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal (incluida la figura extinta de los Jefes de Departamento Administrativo), ya se consignaban en el artículo 93 constitucional desde que la Constitución se promulgó. La novedad radica en que ahora, con la adición del artículo 69 constitucional, se especifica además que pueden ser citados los altos funcionarios públicos no sólo para discutir una ley o negocio relacionado con su ramo, sino también para abordar asuntos implicados con el análisis del Informe de Gobierno.

En tercer lugar tenemos que la sentencia: *protesta de decir verdad*, es la primera vez que aparece en el texto constitucional, en relación con las comparecencias. Esto conlleva a dilucidar cuál es su alcance y su significado, en el contexto del tema que nos ocupa.

La protesta según el maestro Martínez Morales, es una promesa que se inscribe en un acto de Derecho Público. “Según el artículo 128, (constitucional) todo servidor público, sin excepción, antes de tomar posesión de su empleo, cargo o comisión, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella se deriven. La protesta sustituyó al juramento de carácter religioso que aún se emplea en algunos regímenes jurídicos políticos y estuvo en vigor en México”.⁴⁸³ Así, la *protesta de decir verdad* sería la promesa de no incurrir en la mentira o falsear los hechos cuestionados en las comparecencias; esto es, conducirse con la verdad por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, esto da lugar a dos observaciones que acarrearán ciertos señalamientos para la correcta interpretación de la sentencia en cuestión; una de tipo jurídico y la otra de carácter lógico-valorativo.

La primera observación se fundamenta en que la falta a la *protesta de decir verdad*, debiera producir consecuencias de derecho “pero como nuestro sistema jurídico es vulnerable tratándose de la rendición de cuentas, y como no hay moción de censura o negativa de voto de confianza

⁴⁸³ Citado por Rosa María Gutiérrez Rosas, *Opus. Cit.*, p. 90, [consulta: 14 de marzo del 2014].

como en un gobierno de gabinete, pues tendría que analizarse casuísticamente cada incumplimiento y determinar si conforme a nuestro derecho positivo es posible fincar alguna responsabilidad”.⁴⁸⁴

El punto clave es que como lo señala Iván de la Garza Santos,⁴⁸⁵ la pretensión de fincar responsabilidades puede llevar a una situación inviable. En efecto, El Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 273, invoca la sentencia en comento en las declaraciones ante los tribunales. Por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales en su numeral 119, segundo párrafo, hace referencia a la *protesta de decir verdad*, oralmente o por escrito, por parte del querellante o denunciante en contra de un servidor público. A su vez, en fin, la Ley de Amparo contempla en su artículo 116, el requisito de rendir *protesta de decir verdad* por parte del quejoso que interpone un amparo.

Ahora bien, dado que el Congreso de la Unión no es un tribunal del Poder Judicial, ni tampoco las comparencias tienen por objeto presentar una querrela, denuncia o amparo, no queda claro cuál es el significado jurídico de la sentencia *protesta de decir verdad* que el Senado de la República sugirió incluir, en su carácter de Cámara revisora, en el texto del artículo 69 constitucional modificado.

Pero incluso suponiendo que se recurre al espíritu del artículo 130 constitucional fracción e),⁴⁸⁶ que implicaría remitirse al artículo 274 del Código Penal, el asunto derivaría en una ruta compleja para fincar responsabilidades a los comparecientes con motivo del falseamiento de la información proporcionada en el marco de la glosa del Informe de Gobierno.

Efectivamente, en caso de seguir adelante con las consecuencias legales respecto de lo que se mencionó del Código Penal, se tendría que tomar en cuenta a su vez lo que disponen los artículos

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p.91.

⁴⁸⁵ Iván de la Garza Santos, *Opus. Cit.*, pp. 165-167.

⁴⁸⁶ Cuando dice que “la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”, de manera que sus consecuencias nos remitan a la fracción I del artículo 247 del Código Penal “el cual tipifica como delito de ‘falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad’ la siguiente conducta: ‘Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad’”. *Cfr. Ibid.*, p.166.

21 y 102 constitucionales y por ende hacer una denuncia ante el Ministerio Público Federal, del cual es titular el Procurador General de la República, quien tendría que integrar una averiguación previa para determinar si existen los elementos suficientes para ejercer la acción penal.

Como es de esperarse, esto podría conducir a la declaración de procedencia contra los secretarios de Despacho, incluido el Procurador General de la República, con vistas al ejercicio de la acción penal de acuerdo con el artículo 111 constitucional.

En consecuencia, se tendría que transitar por tres instancias: Procuraduría General de la República, Cámara de Diputados y Poder Judicial de la Federación, en caso de que en una comparecencia se presumiera la violación de la *protesta de decir verdad*. Además si eventualmente el funcionario involucrado fuera el procurador se verificaría un conflicto de intereses de difícil resolución.

La segunda observación resulta de considerar que en las interpelaciones frecuentemente ocurre que los cuestionamientos no son expresados en forma de proposiciones (juicios que admiten veracidad o falsedad), sino más bien planteamientos que pretenden inducir una postura política en el compareciente.

Para ilustrar esto, sirvan algunas muestras de las comparecencias de los Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública y Procurador General de la República, que con motivo del II Informe de Gobierno de Felipe Calderón se llevaron a cabo:

- ❖ “¿Cuál será, señores, especialmente señor procurador, el punto en el que la inseguridad se convertirá en ingobernabilidad? ¿Cuántos muertos para accionar, de una vez por todas?”
- ❖ “¿Por qué no ha podido este gobierno diseñar un sistema de inteligencia moderno e integral al servicio de la seguridad nacional, que prevea y prevenga acontecimientos como los descritos?”

- ❖ “¿Por qué creerle que vale la pena sacrificar los recursos para educación, infraestructura carretera, salud y el campo en plena crisis alimentaria?, ¿para fortalecer sus estrategias carentes de resultados? ⁴⁸⁷

De todo lo anteriormente expuesto, se comprende la dificultad para interpretar conforme a Derecho, y en términos razonables, la figura *protesta de decir verdad* con la que se deben conducir los comparecientes.

Cabe especular que al final lo que se pretende realmente con la inclusión de esta sentencia en el texto constitucional del artículo 69, es que los funcionarios involucrados hagan conciencia de lo importante que es empeñar la palabra ante la Soberanía Nacional y que cualquier desviación de esto, más bien tendría consecuencias políticas adversas como el descrédito ante la Nación y posibles reveses electorales en el futuro, tanto del funcionario público como de su partido.

En relación con el formato de las comparecencias en lo general se delinearon siguiendo ciertos criterios en función de la Cámara Legislativa y su acuerdo parlamentario correspondiente. La tónica de estos criterios se mantendría a lo largo del sexenio.

Por ejemplo, en la Cámara de Senadores el funcionario compareciente contestaba las preguntas al final de cada ronda; las comparecencias se realizaban frente a Comisiones y sólo en algunos casos previstos por la Junta de Coordinación Política, se llevaban ante el Pleno.

En cambio en la Cámara de Diputados cada alto funcionario contestaba inmediatamente después de cada pregunta y las sesiones podían ser ante las Comisiones correspondientes o bien en otros casos ante el Pleno.⁴⁸⁸ Además, si el servidor público citado no se presenta o no contesta a satisfacción de los legisladores se podrá interponer una queja al titular del Poder Ejecutivo.

⁴⁸⁷ Las preguntas corresponden a los diputados César Camacho Quiroz, Elías Cárdenas Márquez y Gerardo Octavio Vargas Landeros respectivamente del PRI, PRD y PRI. *Vid* versión estenográfica de la sesión del 23 de septiembre de 2008 en la Cámara de Diputados en *Ibid.*, p.167.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 164.

3.1.3 Reforma y adición al Artículo 93 Constitucional

Como ya se mencionó, la reforma y adición del artículo 93 constitucional del 15 de agosto de 2008, obedeció principalmente al afán de complementar la disposición que la adición del artículo 69 constitucional había establecido en la misma fecha. De esta manera estos dos artículos se corresponden en lo relacionado con la glosa del Informe de Gobierno, en particular por lo que hace al cuestionamiento y fiscalización parlamentarios. Un estudio más detallado de este asunto lleva a considerar brevemente la evolución que el texto constitucional del artículo 93 ha experimentado.⁴⁸⁹

En su redacción original, con la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, este artículo establecía que al inicio del periodo de sesiones ordinarias los secretarios de Despacho, deberían dar cuenta al Congreso del estado que guardaban sus respectivos ramos:

Artículo 93. “Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaria”.

Además se puede ver que ya desde entonces, se contemplaban las comparencias de los secretarios de Estado como una atribución tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores.

Posteriormente, el 31 de enero de 1974 este ordenamiento constitucional tuvo su primera reforma y adición, debida a una iniciativa que presentó el Ejecutivo vía el Senado. Toma en cuenta la figura de los Jefes de Departamentos Administrativos y de los administradores y directores de Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que junto con los secretarios de Despacho, se conduzcan conforme a lo establecido en la redacción original de este artículo 93 constitucional en relación con las comparencias.

⁴⁸⁹ La evolución constitucional está tomada de: Sandra Valdés Robledo y Miriam Gutiérrez Sánchez, “Regulación constitucional de la comparencia de todos los servidores públicos”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-12.pdf> [consulta: 16 de marzo del 2014] y en su caso, cuando se mencione, de alguna edición de la CPEUM que se consigne.

Artículo 93. “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

La disposición de la figura relacionada con el sector paraestatal obedece a que en el sexenio correspondiente a la fecha de esta reforma, el aparato estatal se expande considerablemente y en consecuencia el gasto público presupuestado a dicho sector también aumenta en proporción directa, por lo que su fiscalización se vuelve más necesaria. Asimismo, la exclusión de los titulares de estos entes paraestatales con respecto a informar en un primer momento, luego de la apertura del periodo de sesiones ordinarias se entiende si se considera que los secretarios al exponer los lineamientos generales del ejercicio de su dependencia contemplan también, de alguna forma, la actuación global del sector paraestatal. Después de esto es cuando procede entonces citar a los altos funcionarios del sector paraestatal para que informen de asuntos específicos relacionados con su ramo o actividad.

El control y la fiscalización de que son objetos estos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se acentúan con la reforma y adición del 6 de diciembre de 1977 como efecto de una iniciativa con proyecto de decreto que presentó el Ejecutivo Federal:

Artículo 93. “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la

*facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.*⁴⁹⁰

Como se aprecia en esta adición constitucional, aparece la figura de las Comisiones de Investigación que se pueden conformar tanto en la Cámara Baja como en la Cámara Alta, en virtud de la amplia gama de negocios públicos que el Estado protagonizaba en un momento en que se iba a ensanchar aún más el sector paraestatal, debido al *boom* petrolero de este sexenio.

El sábado 31 de diciembre de 1994 vuelve a reformarse el artículo 93 constitucional, debido a una iniciativa presentada por el Ejecutivo vía el Senado:

Artículo 93. “Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

*Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.*⁴⁹¹

La novedad es que ahora se especifica la comparecencia del Procurador General de la República. Al respecto se debe considerar la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1994, en el sentido que la Procuraduría General de la República dejaba de ser parte de la Administración Pública Centralizada, aunque todavía subordinada a la línea de mando directa proveniente del Poder Ejecutivo Federal.

⁴⁹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Explicaciones y notas a cargo de José Antonio Bunt Castro y Rodolfo Cartas Sosa, México, Trillas, 1988, Sexta edición, p. 94.

⁴⁹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2005, Sexta edición, pp. 93-94.

Como resultado de una iniciativa con proyecto de decreto presentada por la Cámara de Diputados el 2 de agosto de 2007, se reforma nuevamente el artículo 93 en un momento en que la figura de los Departamentos Administrativos ya no tenía razón de ser, dada su desaparición:

Artículo 93. “Los Secretarios del Despacho, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, dará cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

Finalmente, se llega a la reforma y adición del artículo 93 constitucional que prevalece a la fecha y que se caracteriza por estar imbuido del mismo espíritu que su correlativo artículo 69 constitucional, por lo que hace a una pretensión más marcada del Congreso de la Unión para ejercer mayor control político y rendición de cuentas, exigiendo la protesta de decir verdad. En relación con esto último se podrá ver en el cuadro comparativo que sigue que tanto en la nueva redacción del artículo 69, como en la del 93 constitucionales, se remarca la figura *bajo protesta de decir verdad* al momento de pedirles cuentas a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal. Tal circunstancia, como se analizará más adelante en las implicaciones políticas, realmente se refiere más a una condición de protocolo legislativo que impacta en el ánimo del compareciente para cooperar más ampliamente con las Cámaras— dada su exposición a la opinión pública —que a una genuina pretensión de fincar responsabilidades administrativas y penales, en caso de que se pudiera demostrar la falsedad de las declaraciones de dichas comparecencias. Asimismo, llama la atención que en la nueva redacción del artículo 93 de la Constitución se incluyan a los titulares de los Organismos Autónomos que en los últimos años se han convertido en un punto de referencia en las nuevas coordenadas que caracterizan al Estado mexicano. El cuadro mencionado muestra la evolución conjunta de los artículos 69 y 93 constitucionales:

Comparativo de texto de los artículos 69 y 93 constitucionales

Texto anterior	Texto vigente
<p>Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.</p> <p>En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informara acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p>	<p>Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.</p> <p>En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.</p> <p>Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.</p> <p>La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</p>
<p>Artículo 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.</p> <p>Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios del Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.</p> <p>Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</p>	<p>Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.</p> <p>Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.</p> <p>Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</p> <p>Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.</p> <p>El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la CPEUM

Tocante al nuevo formato del Informe se nota la inclusión de las preguntas escritas en el último párrafo del artículo 93, que a diferencia de la Pregunta Parlamentaria, sí tienen un límite de tiempo para responderse, según se vio ya.

3.2 Políticas

Las principales consecuencias políticas que se aprecian a partir del año 2008, fecha en la que se consumó la reforma y adición al artículo 69 constitucional y hasta la época actual, giran en torno a tres aspectos: rendición de cuentas y responsabilidad política; mensaje de la Presidencia de la República con motivo del Informe de Gobierno y los distintos pronunciamientos o posturas que la modificación constitucional ha suscitado, en particular por lo que hace a la incomparecencia presidencial.

3.2.1 Rendición de Cuentas y Responsabilidad Política

Las consecuencias políticas de la reforma y adición del artículo 69 constitucional se deben entender de acuerdo con las implicaciones constitucionales que matizan con algunos rasgos de los regímenes parlamentarios al régimen presidencialista del Estado mexicano.

Si bien la transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública Federal ha recibido un avance sustancial en el último decenio,⁴⁹² lo cual se ha complementado con la Pregunta Parlamentaria y las comparecencias de los cuadros dirigentes de la Administración Pública Federal en el marco del análisis del Informe de Gobierno, de ninguna manera se puede pretender que sus resultados se equiparen con las consecuencias que la moción de censura acarrea en los gobiernos con regímenes parlamentarios, y que se asocia con la responsabilidad política como una institución de control y fiscalización que puede llevar incluso a la remoción parcial o total de los miembros del gabinete, en virtud de que su legitimidad deriva indirectamente de la del Parlamento.⁴⁹³

⁴⁹² *Vid Supra* apartado 3.3.2 del capítulo I de esta investigación acerca de la transparencia y rendición de cuentas, en particular con relación al Informe de Gobierno.

⁴⁹³ En este tipo de régimen parlamentario la responsabilidad política se hace patente con las preguntas del Parlamento dirigidas al gobierno y el imperativo que hace que los encargados de la gestión ejecutiva rindan cuentas a la institución representativa de la Nación (el Parlamento). Asimismo esta responsabilidad política conlleva la posibilidad de que, ante el reconocimiento por parte del gobierno de errores importantes cometidos en perjuicio de los intereses de la Nación, dada una moción de censura, los miembros del gobierno dimitan, pudiendo llegar al extremo de que renuncie el gabinete completo. *Vid Iván de la Garza Santos, Opus. Cit.*, pp. 156-157.

Ahora bien, en el caso del régimen presidencialista mexicano es pertinente hacer algunas puntualizaciones para comprender en qué consiste la rendición de cuentas y la responsabilidad política, en el contexto de la presentación del Informe de Gobierno.

La responsabilidad política que se está dilucidando, no debe confundirse con la figura de juicio político que el artículo 110 constitucional establece; pues dicho juicio lo que implica es el reconocimiento acerca de la afectación de intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Significa que determinado funcionario es políticamente responsable de tal anomalía, y en consecuencia se hace acreedor a la sanción correspondiente, en forma de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público.

De acuerdo con este orden de ideas la disposición precedente conlleva la procedencia, en su caso, de un juicio penal en contra del funcionario inculcado, según lo establece el artículo 111 constitucional. Por lo tanto al hablar del juicio político y sus consecuencias, estamos haciendo alusión a la posibilidad de fincar dos tipos de responsabilidades jurídicas: la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal.

La responsabilidad política en su acepción genérica acuñada en la tradición parlamentaria, en cambio, se conceptualiza como la titularidad de un deber, función o competencia en el ámbito de la función pública.⁴⁹⁴ Esto quiere decir que se es responsable “por el simple hecho de ser titular de una determinada función pública, titularidad por la cual son imputables los resultados y consecuencias al funcionario”.⁴⁹⁵

Sin embargo, esta responsabilidad no desemboca en consecuencias de responsabilidad penal o administrativa, sino más bien en la censura del gobierno que el Parlamento hace ante la negligencia desplegada por aquél para alcanzar una eficaz y eficiente gestión pública. Se trata de poner el acento más en la incompetencia (falta de aptitudes y habilidades), que en la posible comisión de ilícitos. “No se busca castigar a un culpable, sino ratificar la idea de que quienes

⁴⁹⁴ Luis María Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, España, Ed. Crítica, p.77, en Iván de la Garza Santos, *Opus. Cit.*, p.157.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p.158.

gobiernan tienen la obligación de hacerlo en atención a los intereses del pueblo, representado en la pluralidad del órgano parlamentario”.⁴⁹⁶

Todas estas consideraciones, a la luz de la rendición de cuentas que configura una posible responsabilidad política conforme al espíritu de la reforma y adición del artículo 69 constitucional y de su correlativo artículo 93, nos permiten decir, en primer lugar, que la eliminación de la comparecencia presidencial y su Informe oral en poco contribuye en el sentir nacional respecto de que haya una auténtica rendición de cuentas y responsabilidad política por parte del titular del Poder Ejecutivo, máxime si se toma en cuenta su dualidad de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno.

Por el contrario, la figura presidencial se ha visto resguardada de la crítica partidista directa con su incomparecencia frente al Congreso con motivo de su Informe Presidencial, dados los cuestionamientos de que era objeto por parte de la oposición en la más reciente época. A esto hay que agregarle la carga mediática a favor del Poder Ejecutivo, con motivo de los mensajes que la entrega del Informe de Gobierno ha propiciado.

En segundo lugar, por lo que hace al Informe de Gobierno, es de notar que tanto la Pregunta Parlamentaria, contemplada en la adenda del artículo 69 constitucional, como las preguntas a que da lugar la citación de los altos funcionarios con motivo de dicho Informe, sí parecen apuntar a una efectiva rendición de cuentas, sobre todo en la medida en que los cuestionamientos se basen más en preguntas directas y concretas que además impliquen una definición en relación con los temas torales del país, que en planteamientos generales de tipo ideológico que exigen una toma de postura partidista.

También es relevante que las comparecencias sean ante el Pleno, pues según parecer de Diego Valadés: “Las que se ventilan en las comisiones tienen la ventaja de la puntualidad técnica, pero la desventaja de un escenario secundario. El gobierno, en términos generales, debe comparecer ante el Pleno de las Cámaras”.⁴⁹⁷ Agrega que la comparecencia de los altos funcionarios debe

⁴⁹⁶ Joaquín García Murillo, *Responsabilidad política y responsabilidad penal*, Revista Española de Derecho Constitucional, España, año 18, núm. 52, enero-abril de 1998, p.58, en Iván de la Garza Santos, *Opus. Cit.*, p. 158.

⁴⁹⁷ Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, IIJ/UNAM, 2007, p.119.

apuntar más hacia un conjunto de razones políticas y jurídicas del accionar del Ejecutivo, que a un catálogo de disertaciones doctas que correspondería exponer a los cuadros auxiliares en distintos tiempos y espacios.

Esta situación al mismo tiempo debe publicitarse lo más posible, ya que de lo que se trata es que llegue a la mayor parte de la población para que de ese modo se fortalezca una opinión pública informada y demandante hacia las tareas del Ejecutivo Federal. El avance que supone el control político del Congreso hacia el Ejecutivo Federal con los instrumentos que el nuevo formato del Informe de Gobierno contempla, llena así, en gran medida, las expectativas de las principales demandas que las iniciativas de las distintas legislaturas del Congreso de la Unión habían consignado hasta antes de la reforma y adición al artículo 69 constitucional, así como de un gran número de sugerencias en relación con las posturas provenientes desde la academia.

Por último, y en tercer lugar, en la medida en que la rendición de cuentas sea más efectiva, cabe también esperar la gestación de un tipo de responsabilidad política más acorde con el régimen presidencialista implantado en México. Se trata de la llamada responsabilidad política difusa; que da lugar a una especie de sanción indirecta ejercida por la población en el momento de otorgar su voto en contra del partido en el gobierno, dada la pérdida de confianza ciudadana y el señalamiento público a que se exponen los servidores públicos de alto rango de la Administración Pública Federal, incluido su titular supremo.

“Este tipo de responsabilidad se conoce en la doctrina italiana como *responsabilidad política difusa* y se entiende como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. Así, la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones”.⁴⁹⁸

Se puede concluir que la construcción de esta responsabilidad política difusa, está en relación directa con el grado de publicidad que es capaz de permear al grueso de la población por lo que

⁴⁹⁸ Cecilia Mora-Donatto, *Opus. Cit.*, [consulta: 25 de marzo del 2014].

respecta a la rendición de cuentas y la Pregunta Parlamentaria en el marco de la presentación del Informe de Gobierno.

3.2.2 Informes de Gobierno de Felipe Calderón después de la reforma y adición al Artículo 69 Constitucional

En el contexto de la publicidad del Estado y la transparencia, de acuerdo con Ernesto Villanueva: “No hay duda: se necesita información para poder decidir y participar en forma activa en la formación de la voluntad política, que se hace regularmente a través de lo que se conoce como opinión pública, cuya presencia en las sociedades democráticas es esencial”.⁴⁹⁹

Esto es particularmente cierto con los flujos de información acerca del quehacer de la Administración Pública Federal, pues no sólo se contribuye con eso a una mejor rendición de cuentas que conlleva, entre otras cosas, como ya vimos, responsabilidad política, sino también al proceso de conformación de la agenda para la hechura de las políticas públicas, de gobierno y del Estado

Sin embargo, cuando esta información se inscribe dentro de esquemas de políticas de comunicación pública, los poderes del Estado deciden sobre los tipos de contenidos que deben producirse y distribuirse entre la población, con el fin principal de producir ciertos efectos que en muchos casos buscan legitimar la actuación de dichos poderes. “En este mismo sentido, debemos señalar que la publicidad estatal o institucional en principio no es o, mejor dicho, no debe ser manipuladora. Pero es un riesgo o límite inherente de todas las políticas públicas de comunicación.”⁵⁰⁰ Ciertamente, es un deber de los órganos del Estado Democrático informar a la ciudadanía, pero lo que no es obligatorio es recurrir mayoritariamente a la publicidad oficial para hacerlo, ya que ésta es sólo un instrumento más de que disponen los poderes públicos para informar.

Al respecto es ilustrativo constatar la naturaleza de la publicidad institucional llevada a cabo por el Poder Ejecutivo Federal en México, que responde al sistema de democracia representativa, no

⁴⁹⁹ Ernesto Villanueva, *Apuntes sobre la publicidad del Estado y transparencia*, en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga, *Opus. Cit.*, p. 868.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 873.

participativa.⁵⁰¹ 1) Unidireccional; en tanto la información fluye mayormente en una sola dirección sin dar cabida a la interlocución de la ciudadanía. 2) Vertical descendente; en donde el titular de la Administración Pública Federal dicta instrucciones a sus subordinados sin posibilidad de retroalimentación. 3) Informativa; proporciona información acerca del entorno social, lo cual es vinculante con la sociedad y por lo tanto con la rendición de cuentas. 4) A través de canales cerrados; es decir, el Presidente de la Nación emite los mensajes usando los medios masivos de comunicación tanto electrónicos como impresos, lo cual no genera dialogo efectivo, salvo en ciertas aplicaciones del internet. 5) Enunciativa; los mensajes suelen ser breves y sencillos a manera de *slogans* y panfletos.

Es precisamente con el actual Informe de Gobierno donde mejor se refleja lo que llevamos expuesto en este punto. Efectivamente, en el caso de los Informes de Gobierno que Felipe Calderón presentó desde el 1° de septiembre de 2008 y hasta el 1° de septiembre del 2012, esto es, después de la reforma y adición del artículo 69 constitucional, se deben distinguir dos situaciones concatenadas en las que se ha manifestado mucho de lo dicho acerca de la publicidad institucional. La primera es la presentación del Informe de Gobierno y la segunda el mensaje a la Nación que con motivo de dicha presentación hace el Jefe del Ejecutivo posterior al 1° de septiembre. En el primer caso se sigue un formato consignado en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, mientras que el segundo obedece a un ritual mediático que culmina el largo proceso de publicidad institucional comenzado desde semanas antes de la rendición del Informe de Gobierno.

Concretamente hablamos de que aunque en el caso del Informe de Gobierno el Poder Ejecutivo tiene el deber de informar a la Nación por intermediación del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 69 y 93 constitucionales, para dar transparencia efectiva al acceso a la información de la gestión pública y mantener así vigentes los principios de probidad, rectitud, honestidad y austeridad de la Administración Pública Federal, de ninguna manera se debe confundir esto con la proliferación de la publicidad institucional que antes y después del citado Informe, se emite por distintos medios impresos y electrónicos para recordarle

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 885.

a la ciudadanía los logros de la gestión del Ejecutivo. Distintos autores han dado cuenta de tal circunstancia:

“Pero lo más grave desde mi punto de vista, es que este aparente insignificante cambio (el de la incomparecencia presidencial) de hecho ha propiciado que se diluya o evite asumir las responsabilidades que tienen ambos poderes, sobre todo el presidente, y así nos lo ha demostrado la experiencia de estos cuatro últimos años: semanas antes del 1° de septiembre se satura a la población con una abundante cantidad de mensajes en los diversos medios de comunicación, incluso con llamadas telefónicas a los domicilios de las personas –lo que contrario a lo esperado produce hartazgo y falta de interés”.⁵⁰²

Incluso se habla del marcado acento legitimador que esta publicidad institucional, ligada al Informe implica: “Con motivo de su sexto y último informe, el Presidente nos ha mandado una serie de ‘spots’ con mensajes que destacan ‘los hechos positivos’ de su gobierno. No es que todo lo que declara la Presidencia sea falso, pero sólo es una verdad muy a medias”.⁵⁰³

Al margen de toda esta publicidad oficial, el Informe de Gobierno es un instrumento de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia el pueblo representado en la soberanía nacional. En el marco de colaboración de poderes el Informe de Gobierno se presenta como un extenso documento, que aborda por áreas o temáticas la actividad desplegada por la Administración pública Federal en el más reciente año de ejercicio.

El Informe de Gobierno es entregado por el Secretario de Gobernación a los líderes de la Cámara de Diputados y de Senadores el 1° de septiembre. En la práctica el Presidente de la Cámara de Diputados recibe el citado Informe, mientras que el líder del Senado atestigua el acto. Se trata de una reminiscencia asociada a la anterior contestación del Informe Presidencial por parte del Presidente de la Cámara de Diputados. Un resumen gráfico de esto y de otros hechos significativos asociados a la presentación del Informe de Gobierno con Felipe Calderón a partir del 2008, después de la reforma y adición del artículo 69 de la Constitución, se presenta en las siguientes tablas:

⁵⁰² Rosa María Gutiérrez Rosas, *Opus. Cit.*, p. 89, [consulta: 26 de marzo del 2014]. El paréntesis es nuestro.

⁵⁰³ Silvia Gómez Tagle, “Lo que Calderón no dice”, periódico *El Universal*, año 95, núm. 34,639, sección “Opinión”, México, sábado 1 de septiembre, 2012, p. A21.

Aspectos relevantes del formato de los Informes de Gobierno presentados después de la reforma y adición al Artículo 69 constitucional en el 2008, durante la administración de Felipe Calderón

II Informe de Gobierno (1° de septiembre de 2008)

Marco Institucional

Entregado por el Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño al Presidente de la Cámara de Diputados César Duarte, y atestiguado por el Presidente de la Cámara de Senadores Gustavo E. Madero.

Aspectos significativos en el contexto del Informe

Legisladores pertenecientes a La LX Legislatura reprueban durante la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año legislativo la inseguridad en el país y la creación de pocos empleos. El cronista Fidel Samaniego resalta que fue un 1° de septiembre distinto, con la novedosa ausencia del Presidente de la República en el Congreso.

Numeralia Pregunta Parlamentaria

Cámara de Diputados: 68 preguntas / Cámara de Senadores: 50 preguntas.

III Informe de Gobierno (1° de septiembre de 2009)

Marco Institucional

Entregado por el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont al Presidente de la Cámara de Diputados Francisco Ramírez Acuña, y atestiguado por el Presidente de la Cámara de Senadores Carlos Navarrete.

Aspectos significativos en el contexto del Informe

Durante la instalación de la LXI Legislatura la oposición reprocha la inseguridad y la pobreza al Presidente de la República. El acto de entrega del Informe duró 2 minutos con 35 segundos. El diputado Gerardo Fernández Noroña increpó al Secretario de Gobernación diciéndole que Felipe Calderón debió haber ido a presentar su Informe de Gobierno.

Numeralia Pregunta Parlamentaria

Cámara de Diputados: 68 preguntas / Cámara de Senadores: 50 preguntas.

IV Informe de Gobierno (1° de septiembre de 2010)

Marco Institucional

Entregado por el Secretario de Gobernación Francisco Blake Mora al Presidente de la Cámara de Diputados Francisco Ramírez Acuña, y atestiguado por el Presidente de la Cámara de Senadores Manlio Fabio Beltrones.

Aspectos significativos en el contexto del Informe

En las inmediaciones de Palacio Legislativo se manifiestan inconformes por el caso de la guardería ABC, también hay marchas hacia el Congreso de integrantes del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional (STUNAM). En el interior del Congreso hay debates acalorados en relación a la publicidad institucional desplegada por el Ejecutivo con motivo del Informe de Gobierno.

Numeralia Pregunta Parlamentaria

Cámara de Diputados: 70 preguntas / Cámara de Senadores: 50 preguntas.

V Informe de Gobierno (1° de septiembre de 2011)

Marco Institucional

Entregado por el Secretario de Gobernación Francisco Blake Mora al Presidente de la Cámara de Diputados Emilio Chuayffet Chemor, y atestiguado por el Presidente de la Cámara de Senadores José González Morfín.

Aspectos significativos en el contexto del Informe

Por primera vez la Presidencia de la República puso a disposición de la ciudadanía una plataforma de *Geogle Moderator* para que el Presidente de la República respondiera las preguntas de mayor frecuencia efectuadas por el público en relación con el Informe de Gobierno. Tocante a las comparecencias por la glosa del Informe sólo fue citada la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Numeralia Pregunta Parlamentaria

Cámara de Diputados: 75 preguntas / Cámara de Senadores: 35 preguntas.

VI Informe de Gobierno (1° de septiembre de 2012)

Marco Institucional

Entregado por el Secretario de Gobernación Alejandro Poire al Presidente de la Cámara de Diputados Jesús Murillo Karam, y atestiguado por el Presidente de la Cámara de Senadores Ernesto Cordero.

Aspectos significativos en el contexto del Informe

Poco antes del 1° de septiembre se planteó la posibilidad entre los legisladores panistas para que el Presidente Felipe Calderón acudiera al pleno del Congreso a presentar su Informe, situación que finalmente no sucedió. El movimiento *#YoSoy132* presentó un Contrainforme versión ejecutiva de 20 cuartillas para criticar el Estado fallido que dejaba Calderón. Fue leído el 1° de septiembre a las afueras del Palacio Legislativo y posteriormente en la Plaza de la Constitución.

Numeralia Pregunta Parlamentaria

Cámara de Diputados: 72 preguntas / Cámara de Senadores: 38 preguntas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los periódicos *El Universal*, *La Razón* y *La Jornada*, así como de Internet.

Se aprecian varios hechos importantes. En primer lugar el carácter institucional del acto de entrega del Informe de Gobierno, que pocas variantes presenta, a pesar de las permutas continuas de los presidentes de las Cámaras de extracción pluripartidista, e incluso de los secretarios de gobernación (cuatro en total). En segundo lugar aun sin la presencia presidencial, distintos grupos de la sociedad civil se manifiestan en protesta el día del Informe a las afueras del Recinto Legislativo o cerca del mismo. Llama la atención en este sentido, el Contrainforme de *#YoSoy132* como una crítica al gobierno, en un intento por contrapesar el discurso oficial. Como un hecho inédito, que muestra la voluntad del Ejecutivo Federal por rendir cuentas, tenemos lo que aconteció en el V Informe de Gobierno con las preguntas ciudadanas por Internet, aunque esto no

se volviera a repetir al siguiente año. En tercer lugar es significativo que tanto en el tercero como en el sexto Informe se haya hecho alusión por parte de los legisladores, tanto de oposición como del PAN, para que fuera personalmente el Presidente de la República a entregar el Informe de Gobierno. En cuarto lugar se aprecia el uso de la Pregunta Parlamentaria, como una atribución del Congreso para cuestionar el ejercicio de la Administración Pública Federal. Así, los diputados hicieron uso de esta facultad 353 veces en total y los senadores 210 ocasiones. En contraste, al parecer, las comparecencias con motivo de la glosa del Informe de Gobierno vinieron a menos, sobre todo en el V Informe, cuando únicamente se citó a un secretario a comparecer.

Respecto del mensaje que con motivo de la rendición del Informe de Gobierno se lleva a cabo es pertinente hacer algunas observaciones. Se trata de un magno evento que organiza la Presidencia de la República para que el titular del Poder Ejecutivo emita un resumen de lo transmitido en el documento del Informe de Gobierno, ante los miembros más sobresalientes de la clase política, empresarial, diplomática, académica, sindical y religiosa.

En este ceremonial no previsto por la Constitución, el Presidente de la República enfatiza, además, aquello que a su criterio contribuye a dar mejor cuenta del esfuerzo gubernamental por llevar adelante las prioridades del sexenio. Por lo tanto, este acto de una gran carga política y mediática, va más allá de un mero informe de lo realizado por la Administración Pública Federal, para convertirse en un escenario con reflectores que ve desfilar citas triunfalistas, encomio de la ruta seguida y justificaciones acerca de las políticas gubernamentales que han sido objeto de debate y polémica.

Este tipo de mensaje presidencial (que de alguna manera se acerca al Informe Presidencial de antaño), se empezó a configurar desde que la oposición impidió a Vicente Fox llegar a la tribuna del Palacio Legislativo para rendir su VI Informe de Gobierno⁵⁰⁴ y con los inconvenientes que tuvo Felipe Calderón para presentar su I Informe de Gobierno.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ *Vid Supra* p. 170

⁵⁰⁵ *Vid Supra* p. 171

El establecimiento de este mensaje del titular del Ejecutivo con sus características actuales, que incluye la invitación a cientos de personajes destacados del sistema político nacional, surge de lleno con el II Informe de Gobierno de Felipe Calderón después de consumada la reforma del artículo 69 constitucional en agosto de 2008.

Así, tenemos que el mensaje posterior a la presentación de dicho II Informe de Gobierno se verificó en la noche del 1° de septiembre de 2008 en Palacio Nacional. Se difundió por televisión la imagen del mandatario convocando a trabajar con unidad para superar los problemas: “Es claro que falta mucho camino que recorrer, por lo que debemos continuar redoblando esfuerzos como nación para lograr que todos los mexicanos, sin excepción, puedan vivir mejor”.⁵⁰⁶

El mensaje presidencial con motivo del III Informe de Gobierno tuvo lugar el miércoles 2 de septiembre en el patio central de Palacio Nacional. En casi hora y cuarto el Presidente de la República contextualizó su mensaje en relación con la reciente crisis económica mundial del 2008 y la propagación de un nuevo tipo de influenza en territorio nacional. Asimismo, se recordó la importancia de la fortaleza nacional e institucional del país ante los retos – como el que significa el crimen organizado y el narcotráfico que se magnificó en este sexenio—que debía revitalizarse en el umbral de Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.⁵⁰⁷

De igual forma el mensaje que vino después de la rendición del IV Informe de Gobierno también tuvo lugar en Palacio Nacional el jueves 2 de septiembre del 2010 ante más de 1500 invitados. Entre éstos se encontraban representantes del Poder Judicial, los coordinadores parlamentarios del Congreso de la Unión, gobernadores, presidentes nacionales de los partidos políticos, empresarios, líderes sindicales, integrantes del cuerpo diplomático acreditado en México, todo el gabinete legal y ampliado, así como los principales líderes de opinión.

⁵⁰⁶ Sergio Javier Ramírez, “En mensaje por TV, FCH pide unidad”, periódico *El Universal*, año 91, núm. 33186, sección “Nación”, México, martes 2 de septiembre, 2008, p. A4.

⁵⁰⁷ “Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Tercer Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de la República, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=hLcU0-RM6es>, [consulta: 30 de marzo del 2014].

En este mensaje, con duración de casi dos horas que superó a la de los anteriores mensajes presidenciales, se enfatizó en la política social (rubros: educación, salud y combate a la pobreza) y en la estabilidad macroeconómica más que en la política de seguridad y combate al crimen organizado. Este giro en el discurso, se debe entender en el marco de la celebración de los festejos por el Centenario y Bicentenario, por ejemplo, cuando el titular del Poder Ejecutivo dijo que “Los ideales de igualdad, justicia y desarrollo de las mujeres y los hombres de 1810 y 1910 deben convocarnos a poner en marcha los cambios profundos que requiere México”.⁵⁰⁸

El mensaje presidencial dado con motivo del V Informe de Gobierno, se planeó en principio con diez mil invitados en el majestuoso marco del Auditorio Nacional. Sin embargo, al parecer, la tragedia del casino de Monterrey del 25 de agosto de 2011, provocó que la Presidencia de la República cambiara el escenario al Museo Nacional de Antropología.⁵⁰⁹

Como de costumbre se dieron cita las élites política, empresarial, sindical, religiosa, entre otras. En este mensaje efectuado el viernes 2 de septiembre de 2011, se resaltó la justificación de la estrategia anticrimen implementada por la Presidencia de la República desde comienzos del sexenio, al grado que consumió aproximadamente la mitad de las más de dos horas que duró el discurso.⁵¹⁰

El último mensaje presidencial a la Nación, después de la presentación del VI Informe de Gobierno, tuvo lugar el lunes 3 de septiembre de 2012 nuevamente en Palacio Nacional, ante unos 3 mil asistentes. Su duración fue de aproximadamente hora y media y es de notar que en

⁵⁰⁸ “Mensaje del Presidente Calderón con motivo del IV Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de la República, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=bL1EEjRD21w>, [consulta: 30 de marzo del 2014].

⁵⁰⁹ Se decidió llevar este mensaje al Auditorio Nacional por que el Zócalo estaba ocupado con manifestaciones. Los hechos de Monterrey en donde murieron 52 civiles por un ataque del crimen organizado dieron pie para que en su columna *Bucareli* del 29 del mismo mes, Jacobo Zabłudovsky sugiriera al Jefe del Ejecutivo que más que un Informe se requería una disculpa al país. Rafael Cardona del periódico *La Crónica* escribió después que esta opinión fue la causa principal para que la Presidencia de la República tomara la decisión la tarde del 29 de agosto para cambiar la sede del mensaje presidencial a un espacio más reducido, que si bien tiene más significado histórico es menos majestuoso. Vid Jacobo Zabłudovsky, “Bucareli”, periódico *El Universal*, año 94, núm. 34280, sección “Nación”, México, lunes 5 de septiembre, 2011, p. A6.

⁵¹⁰ “Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Quinto Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de la República, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=KWoRjJB9QA>, [consulta: 1 de abril de 2014]. También: Eunice O. Albarrán “Claudicar no es opción contra el crimen: FCH”, periódico *La Razón*, sección “Informativa”, México, sábado-domingo 3,4 de septiembre, 2011, pp. 2-3.

más de 25 ocasiones el discurso presidencial fue interrumpido por los aplausos de los asistentes al evento.

Entre éstos se encontraban integrantes del gabinete, los representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, gobernadores, diplomáticos, empresarios, académicos y miembros de la sociedad civil, así como los hijos y la esposa del Presidente de la República. El contenido fundamental de este mensaje, fue un recuento del sexenio en temas de seguridad y justicia; economía y generación de empleos; desarrollo social y democracia.⁵¹¹

Lo primero que salta a la vista después de esta somera revisión de los mensajes presidenciales, con motivo de la rendición del Informe de Gobierno, es que son una manifestación de los usos del poder que propician una rendición de cuentas a modo, con un auditorio favorable al discurso autocomplaciente del titular del Poder Ejecutivo. La obligación constitucional para que el Presidente de la República presente un Informe de Gobierno en el Congreso, a raíz del cambio de formato, ha dado lugar a una promoción y exaltación del Jefe del Ejecutivo por medio de la publicidad institucional (serie de *spots* alusivos en relación con el Informe de Gobierno) y del mensaje presidencial, que más que apuntar a una verdadera rendición de cuentas buscan legitimar y justificar las decisiones presidenciales.

La publicitación antes y después del Informe de Gobierno y el manejo mediático del mensaje con motivo de dicho Informe que saturan los medios electrónicos e impresos, recuperan en mucho el protagonismo que la figura presidencial tenía con el anterior formato del Informe Presidencial. Las constantes críticas de la oposición en el Congreso al llamado “Día del Presidente”, que en mucho contribuyeron a la reforma del artículo 69 constitucional (que en su espíritu conlleva la sobriedad del ejercicio presidencial frente a su par, el Poder Legislativo), siguen teniendo motivos para no desaparecer.

⁵¹¹ Eunice O. Albarrán, “Rinde su último Informe. Calderón pide apoyar al próximo Presidente”, periódico *La Razón*, año 4, núm. 1024, sección “México”, México, martes 4 de septiembre de 2012 pp. 6 y 7. También “Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Sexto Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de la República, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M> , [consulta: 2 de abril del 2014].

3.2.3 Pronunciamientos

Inmediatamente después de la publicación de la reforma y adición del artículo 69 constitucional en la LX Legislatura, y a lo largo de varios años, una serie de actores de distinta índole empezaron a manifestar declaraciones y posiciones ya en el proceso legislativo (iniciativas con proyecto de decreto), ya en reuniones partidistas, o bien desde la sociedad civil con escritos en la academia y en los medios de comunicación impresos, en el caso de especialistas y comunicadores, e incluso con respuestas a un Sondeo de Opinión por lo que hace a estudiantes universitarios, en el sentido de pronunciarse para que el Presidente de la República regrese a comparecer ante el Congreso en pleno con motivo de su Informe de Gobierno de cada 1° de septiembre.

3.2.3.1 Actores políticos

Desde el tercer año legislativo de la LX Legislatura, durante el transcurso de la LXI Legislatura y en los comienzos de la actual LXII Legislatura del Congreso de la Unión, distintos legisladores, en su mayoría priistas, se manifestaron a favor de modificar el artículo 69 constitucional para que el Presidente de la República asista al Congreso con motivo del Informe de Gobierno. El denominador común de las iniciativas presentadas y la declaración en la Reunión Plenaria del PRI en agosto de 2010, con sus distintos matices, apunta a considerar un eventual formato propuesto para la presentación del Informe Presidencial, en tanto un acto de colaboración entre poderes, que propicie la transparencia y rendición de cuentas en un clima de respeto.

Al inicio del tercer año legislativo de la LX Legislatura, el 2 de septiembre de 2008, el diputado Manuel Cárdenas Fonseca del Partido Nueva Alianza presentó una iniciativa para que después de la remisión del Informe de Gobierno el 1° de septiembre en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, quedara abierta la posibilidad para que éste citara al Presidente de la República al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias, con el fin de que abundara y precisara lo expuesto en el Informe meses antes.⁵¹²

⁵¹² Jorge González Chávez y Mayeli Miranda Aldama, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura tercer año de ejercicio”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2009, p.4, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-09.pdf> , [consulta: 8 de abril del 2014].

Durante el transcurso de la LXI Legislatura se presentaron diez iniciativas a favor de la comparecencia presidencial ante el Congreso, con motivo de la entrega del Informe de Gobierno. Lo sustancial de las iniciativas presentadas en el primer año de ejercicio,⁵¹³ se muestra enseguida.

Así, el 23 de septiembre de 2009 el diputado David Hernández Vallín del PRI, presentó una iniciativa que implicaba la asistencia del Presidente de la República el 1° de septiembre ante el pleno del Congreso.

El 23 de febrero de 2010 el diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez del PRI, presentó una iniciativa para que el Presidente de la República se presentara en el Congreso y pronunciara un discurso en el marco de la entrega del Informe de Gobierno.

El diputado Sergio Lobato García del PRI presentó el 2 de marzo de 2010 una iniciativa que además de proponer la reforma del artículo 69 constitucional, contemplaba la modificación del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, así como los numerales 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en el sentido de disponer la asistencia tanto del Presidente de la República como del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se llevara a cabo la lectura del Informe Presidencial por el Jefe del Ejecutivo ante el Congreso.

Por su parte el 4 de marzo también del 2010, el diputado Jorge Venustiano González Ilescas del PRI, propuso una iniciativa que además de contemplar la reforma del artículo 69 constitucional, establecía la modificación de los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica del Congreso para disponer que el titular del Poder Ejecutivo asistiera al Congreso a presentar dos Informes Presidenciales: el primero el 1 de septiembre, y el segundo el 1 de marzo.

Poco después, el 25 de marzo del 2010, los diputados de la fracción parlamentaria del PRI, Emilio Chuayfett Chemor, César Augusto Santiago Ramírez y Francisco Rojas Gutiérrez se

⁵¹³ La referencia común para todas las iniciativas de este primer año legislativo (1 de marzo de 2009 –31 de agosto 2010) es: Jorge González Chávez y Mayeli Miranda Aldama, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura primer año de ejercicio”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2010, pp.4, 27, 29, 31 y 38. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-05-10.pdf>, [consulta: 8 de abril del 2014].

pronunciaron a través de una iniciativa para reformar más de 30 artículos constitucionales, entre ellos el 69. En relación con el Informe de Gobierno, se dispone la presencia del Presidente de la República ante las Cámaras el 1° de septiembre con motivo de haber enviado 15 días antes su Informe al Congreso.

El 6 de abril de 2010 el diputado Pedro Jiménez León del Partido Convergencia, presentó una iniciativa que hiciera posible la reforma constitucional para que el Presidente de la República acudiera a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso para dar lectura al Informe Presidencial.

Acorde con todas estas iniciativas presentadas en el primer año de ejercicio de la LXI Legislatura Beatriz Paredes Rangel, dirigente nacional del PRI, y los coordinadores parlamentarios del mismo partido en la Cámara de Diputados y de Senadores, Francisco Rojas y Manlio Fabio Beltrones respectivamente, se pronunciaron durante la Reunión Plenaria del PRI efectuada en Acapulco el 23 de agosto de 2010, previo al IV Informe de Gobierno de Felipe Calderón, a favor de que el Presidente de la República regresara a presentar su Informe de Gobierno de acuerdo con las particularidades del momento.

Por ejemplo, el senador Beltrones declaró que mediante un punto de acuerdo presentado por la Junta de Coordinación Política, el Presidente podría presentarse ante el pleno del Senado para tener derecho de voz en el marco de la presentación del Informe de Gobierno, y que esto también sería una oportunidad para que los legisladores lo cuestionaran; siempre con respeto a su investidura.

A su vez Beatriz Paredes y el diputado Francisco Rojas se pronunciaron acerca de la conveniencia de retornar a la comparecencia presidencial previa reforma del artículo 69 constitucional. “Será necesario revisar el marco normativo para que podamos restablecer y ratificar la obligatoriedad de la presencia del Ejecutivo Federal. [...] Es evidente que debe ser un acto solemne, respetuoso, donde debemos impedir que haya falta de respeto a la figura del

Presidente, pero sí queremos que regrese a rendir cuentas al Congreso el primero de septiembre”.⁵¹⁴

Al comienzo del segundo año legislativo de esta LXI Legislatura,⁵¹⁵ el 28 de octubre de 2010, una iniciativa remitida por la Legislatura de Michoacán contemplaba reformar el artículo 69 constitucional para que se dispusiera la asistencia del Presidente de la República ante el pleno del Congreso el 1° de septiembre, y pronunciara un mensaje de no más de 15 minutos con motivo de la entrega del Informe de Gobierno, el cual sería distribuido tanto en el Congreso Federal como en las Legislaturas estatales.

El 15 de marzo de 2011 una iniciativa presentada por los diputados Olivia Guillén Padilla y Arturo Zamora Jiménez del PRI, buscaba reformar los artículos 67 y 69 constitucionales. En relación al Informe de Gobierno, se establecía que éste se mandara a más tardar el 15 de agosto al Congreso para que el 1° de septiembre acudiera el Presidente del país ante el Pleno, escuchara posicionamientos y cuestionamientos para luego emitir un mensaje a la Nación.

La última iniciativa del segundo año legislativo para reformar el artículo 69 constitucional, así como el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso, estuvo a cargo del diputado Miguel Ángel García Granados de la fracción parlamentaria del PRI el 31 de marzo de 2011. Se contemplaba prohibir las intervenciones de diputados y senadores durante el ceremonial, en el cual el titular del Poder Ejecutivo haría entrega del Informe de Gobierno. Posteriormente durante el transcurso de los siguientes 15 días, el Presidente de la República junto con su gabinete, celebraría una reunión de trabajo en Congreso General con los legisladores.

⁵¹⁴ Andrea Becerril y Misael Habana de los Santos, “Si Calderón no quiere ir a San Lázaro puede acudir al Senado”, periódico *La Jornada*, año 26, núm. 9350, sección “Política”, México, martes 24 de agosto de 2010, p.7. Dados los tiempos legislativos es obvio que la comparecencia presidencial como resultado de una reforma constitucional se materializaría por lo menos hasta el año siguiente, es decir en septiembre de 2011. Mientras tanto, como lo dijo Beatriz Paredes, con el actual formato del Informe se le seguiría dando la oportunidad a la Presidencia de la República para que siguiera organizando un fastuoso evento cada 2 de septiembre equivalente a otro “Día del Presidente”.

⁵¹⁵ La referencia para este segundo año legislativo (1 de septiembre de 2010–31 de agosto de 2011) es Jorge González Chávez y Mayeli Miranda Aldama, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura segundo año de ejercicio”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2011, pp.12, 30, 31 y 52. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-08-11.pdf>, [consulta: 9 de abril del 2014].

Otra iniciativa más se presentó en el tercer año legislativo para disponer la comparecencia presidencial en la entrega del Informe de Gobierno. La presentó el diputado panista Francisco Javier Ramírez Acuña el 2 de febrero de 2012. Entre otras cosas, establecía el uso de la palabra por parte del Presidente de la República y cuestionamientos al respecto por parte de las fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso.⁵¹⁶

Finalmente el 6 de septiembre del 2012, en el inicio de la actual LXII Legislatura del Congreso de la Unión, el diputado Fernando Belaunzarán Méndez del PRD, presentó una iniciativa en la que se contemplaba reformar el artículo 69 constitucional para disponer la asistencia presidencial ante el Congreso General el 1º de septiembre.⁵¹⁷ En su exposición del planteamiento del problema, este legislador perredista señala que la entrega del Informe de Gobierno de acuerdo con el formato vigente “rompe con el principio republicano de rendición de cuentas a las que debiera estar sometido el presidente de la república”, y que además esto se agrava al considerar que “De manera paralela, el presidente de la república hace un gran evento de lucimiento mediático pero vacío de contenido, y carente de cualquier posibilidad de diálogo, con lo cual el ejercicio de rendición de cuentas queda prácticamente sepultado entre *spots* y frases perfectamente diseñadas desde las oficinas de *marketing*”.⁵¹⁸

Se puede concluir que la mayor cantidad de iniciativas que buscan la comparecencia presidencial ante el Congreso en pleno con motivo del Informe de Gobierno se da en la LXI legislatura, entre 2009 y 2012. Siete de las diez iniciativas presentadas en este periodo corresponden al PRI. Las

⁵¹⁶ La referencia para este tercer año legislativo (1 de septiembre de 2011 –31 de agosto de 2012) es Mayeli Miranda Aldama y Avelina Morales Robles, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura tercer año de ejercicio”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2012, p. 29 Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-06-12.pdf>, [consulta: 9 de abril del 2014].

⁵¹⁷ La referencia para este primer año legislativo de la LXII Legislatura (1 de septiembre de 2012-31 de agosto de 2013) es Mayeli Miranda Aldama y Avelina Morales Robles, “Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura primer año de ejercicio”, Cámara de Diputados LXII Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2013, p. 5. Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-05-13.pdf>, [consulta: 10 de abril del 2014].

⁵¹⁸ Cámara de Diputados, “Anexo II. Iniciativas”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año XV, núm.3597-II, jueves 6 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120906-II.html#Iniciativa4>, [consulta: 11 de abril del 2014].

cinco restantes (agregando una de la LX legislatura y la otra de la LXII Legislatura) son autoría del PAN, PRD, Convergencia, Nueva Alianza y una de la Legislatura de Michoacán.

3.2.3.2 Actores de la sociedad civil

Desde la sociedad civil otros actores se han manifestado desde su particular posición con escritos y opiniones, a favor de que el formato del Informe de Gobierno contemple la presencia del Presidente de la República ante el pleno del Congreso cada 1° de septiembre.

Por ejemplo, la especialista en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, Rosa María Gutiérrez Rosas, de la Facultad de Derecho de la UNAM en un artículo del año 2011, acerca del Informe Presidencial, sostiene:

“Mientras no modifiquemos nuestro sistema presidencial (semipresidencialismo o gobierno de gabinete como sugiere con mucha atingencia, entre otros, el Dr. Diego Valadés), y se impongan eficaces controles políticos, es recomendable que el titular del poder ejecutivo, asista al Congreso a presentar personalmente su informe, que dé un mensaje ante nuestros representantes populares que también muchos mexicanos queremos escuchar, pero se desea un discurso que refleje seriedad y madurez política, breve, conciso, general y sobre todo veraz respecto al estado que guarda la administración pública”.⁵¹⁹

El reconocimiento implícito de que se debe modificar el artículo 69 constitucional vigente, que permita un formato moderno del Informe de Gobierno con la presencia del titular del Ejecutivo se refuerza en esta otra cita:

“Son muchos y muy respetables los doctrinarios y las iniciativas de reformas que a lo largo de los años han venido sugiriendo cambios y la inclusión de diversas formalidades en la presentación del informe del presidente de la República, sobre todo por la añeja crítica al llamado *día del presidente*, que fue una constante en la vida institucional de nuestro país en el siglo pasado; pero lo que también se observa es que hay una gran coincidencia en destacar lo importante que es que el presidente acuda ante las cámaras del Congreso para mantener un diálogo respetuoso que coadyuve al mejoramiento del quehacer público”.⁵²⁰

⁵¹⁹ Rosa María Gutiérrez Rosas, *Opus. Cit.*, p. 84, [consulta: 12 de abril del 2014].

⁵²⁰ *Ibid.*, p.88.

Es decir, un formato que sin renunciar a la comparecencia presidencial ante el Congreso, ni al mensaje a la Nación, no sea un retroceso para la democracia en cuanto a rendición de cuentas y transparencia.

La connotada especialista colaboradora frecuente en medios electrónicos e impresos, la Dra. Soledad Loaeza ha insistido, en el contexto del regreso del PRI a los Pinos, de lo inadecuado que resulta el actual formato del Informe de Gobierno que ha dado pie a otro evento de lucimiento presidencial como ocurría con “el Día del Presidente”.

“Esto es, no se presenta personalmente ante el pleno del Poder Legislativo, y para cumplir con el mandato constitucional envía el Informe por escrito. Y como nos gusta la solemnidad, ahora ese acto que es un pobre sustituto a la ceremonia del pasado está convirtiéndose en un nuevo rito con toda pompa y circunstancia. [...]”

Abunda en el significado de la comparecencia presidencial de cara a la Nación y deja ver su rechazo hacia la situación actual de la entrega del Informe de Gobierno:

“Es una lástima que el Presidente ya no vaya al Congreso a presentar su Informe. Cuando lo hacía estaba obligado a mirar de frente a la nación, y mal que bien daba sus razones. Ahora el Informe se ha convertido en una fiesta privada del partido en el poder y, peor aún, su función de comunicación ha sido sustituida con una agobiante publicidad. Francamente estaba mejor lo de antes”.⁵²¹

En el mismo sentido crítico, es posible mencionar a algunos comunicadores que en sus columnas periodísticas aluden a esa especie de vacío institucional en el acontecer nacional, debido a la falta del mensaje presidencial ante el Congreso que el formato del Informe de Gobierno contempla en la actualidad. Para muestra un fragmento de la columna *Jaque Mate* del periodista Sergio Sarmiento:

“SIN PRESIDENTE. Hemos pasado del día del Presidente al Informe sin Presidente. No podemos echarle la culpa al primer mandatario. No fue él quien impidió el ingreso de Vicente Fox al Palacio Legislativo en 2006, ni quien le pidió a Felipe Calderón que se presentara a entregar su informe escrito en el 2008 pero sin pronunciar palabra (*Sic*)...”

⁵²¹Soledad Loaeza, “Informe presidencial”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10441, sección “Opinión”, México, jueves 29 de agosto de 2013, p. 25.

Este reconocimiento implícito acerca de la atribución constitucional del Poder Legislativo, relacionada con el Informe de Gobierno y la instalación del Congreso y su consecuente responsabilidad en la degeneración de los Informes de las administraciones panistas, es el preámbulo para que este comunicador manifieste categóricamente el desatino de la reforma constitucional del artículo 69, en agosto de 2008: “Tampoco fue el Ejecutivo quien enmendó el artículo 69 de la Constitución para eliminar la presencia del Presidente en el Congreso. No tengo duda, sin embargo, de que como ciudadanos hemos perdido algo importante al permitir la creación de este Informe sin Presidente”.⁵²²

Por su lado el editorialista del periódico *La Razón*, Julián Andrade, lamenta en su columna *Marcaje Personal* que previo al V Informe de Gobierno de Felipe Calderón, el titular del Poder Ejecutivo no acuda a la sesión de Congreso General el 1° de septiembre:

“Es una lástima que no asista al inicio del periodo de sesiones, que además será el último de importancia en términos reales, ya que dentro de un año habrá presidente electo y al actual mandatario sólo le tocará el momento del balance antes de dejar el poder. La ausencia presidencial en la Cámara, en teoría, terminó con “el día del Presidente”, pero más bien se suspendió un momento en el que el titular del Ejecutivo se tenía que dirigir a la nación ante sus representantes. Era, de algún modo, un momento de rendición de cuentas”.⁵²³

Finalmente, tenemos la descripción de lo que debiera implicar el formato del Informe de Gobierno, ya con el PRI en la Presidencia de la República, de acuerdo con lo que escribe Horacio Vives Segl en su columna *Entre Colegas*:

“Naturaleza del Informe. En cualquier democracia liberal, el partido en el gobierno debe defender y promocionar lo que considera sus logros, y la oposición está para señalar sus errores y omisiones. El informe debería ser visto como un momento republicano, que tendría el triple valor de servir como ejercicio de rendición de cuentas del Ejecutivo, de encuentro con los otros poderes de la Unión y de una comunicación más abierta e

⁵²² Sergio Sarmiento, “Los capos”, periódico *Reforma*, año 17, núm. 6097, sección “Opinión”, México, miércoles 1 de septiembre de 2010, p. 14.

⁵²³ Julián Andrade, “El dilema del Presidente”, periódico *La Razón*, sección “México. Agenda Nacional”, México, jueves 1 de septiembre de 2011, p.7.

innovadora hacia la sociedad, para que aquéllos y ésta evalúen la gestión gubernamental”.⁵²⁴

Se puede percibir una tácita comparecencia presidencial que contribuya decisivamente al triple valor de que el autor da cuenta, y que ha sido al mismo tiempo el hilo conductor del desarrollo de este trabajo de investigación.

Además de las posturas de los actores mencionados hasta este momento, consideramos pertinente mostrar los principales resultados a que hemos llegado con un Sondeo de Opinión acerca del tema que nos ocupa, sobre todo por lo que respecta a la postura para que el Presidente de la República regrese al Congreso a rendir el Informe Presidencial. Se basó en 77 cuestionarios aplicados a 40 estudiantes universitarios de la UNAM y a 37 de universidades particulares con un muestreo no probabilístico (no inferencial a población) de tipo intencional o a criterio, constituido de preguntas literales y preguntas abiertas no estructuradas.⁵²⁵ Los cuestionarios se aplicaron en octubre de 2011.⁵²⁶ Consistieron de seis preguntas. En la primera se exploraban datos generales; en la segunda datos académicos. La pregunta tres era acerca de lo que se entendía por Informe de Gobierno; la cuatro preguntaba en relación a si el gobierno panista había tenido un mejor desempeño que el priista; la pregunta cinco exploraba el grado de aceptación referente a que el Presidente de la República regresara al Congreso a dar su Informe presidencial y por último la preguntaba seis trataba acerca de los beneficios que podría acarrear el que el Presidente dé su Informe de viva voz ante el Congreso. Una muestra de estos cuestionarios se halla en el Anexo 3 de esta investigación.

La exploración de las respuestas en el caso de la UNAM con estudiantes de distintas carreras como Trabajo Social, Medicina, Historia, Filosofía, Literatura, distintas Ingenierías, Derecho,

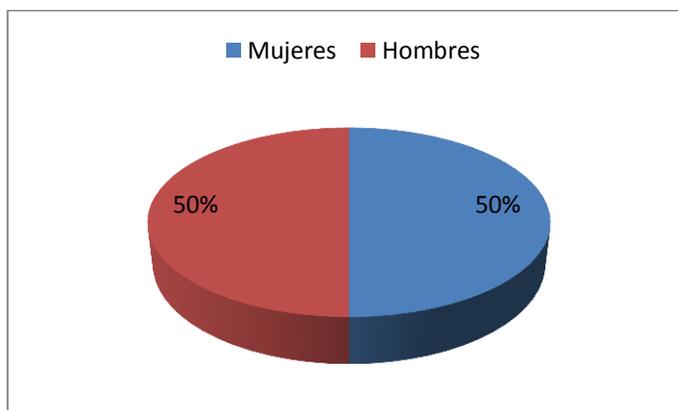
⁵²⁴ Horacio Vives Segl, “El informe en los tiempos de la segunda transición”, periódico *La Razón*, año 5, núm. 1336, sección “México. Agenda Nacional”, México, jueves 5 de septiembre de 2013, p.9.

⁵²⁵ Vid Guillermina Baena Paz, *Instrumentos de investigación*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1993, s/e, pp.67-69 y Raúl Rojas Soriano. *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, UNAM, Serie: Textos Universitarios, 1982, Séptima edición, p.171.

⁵²⁶ Estos cuestionarios, ya llenados por los entrevistados, me fueron proporcionados por Chelsea Flores White del Colegio Alexander Bain, a quien agradezco por su aportación y que por feliz coincidencia haya elaborado un trabajo final de Estadística de 6° de bachillerato que implicó dichos cuestionarios. De esa manera pude hacer el análisis correspondiente. La falta de rigor de los cuestionarios se compensa por ser una fuente de primera mano que plasma el sentir espontáneo de jóvenes universitarios- tanto de universidad pública como privada- por lo que hace a la vida pública del país, meses antes de que surgiera el movimiento *Yosoy #132*.

Pedagogía, Psicología etc. y principalmente de Ciencias de la Comunicación, arrojó los siguientes resultados:

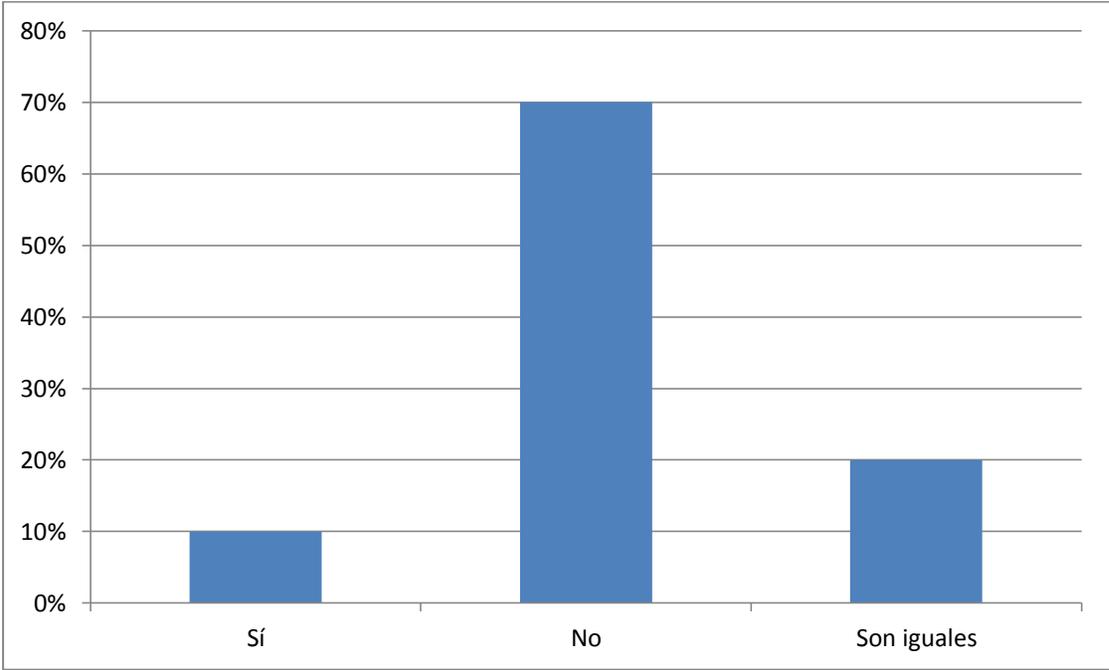
Proporción hombres-mujeres de entrevistas



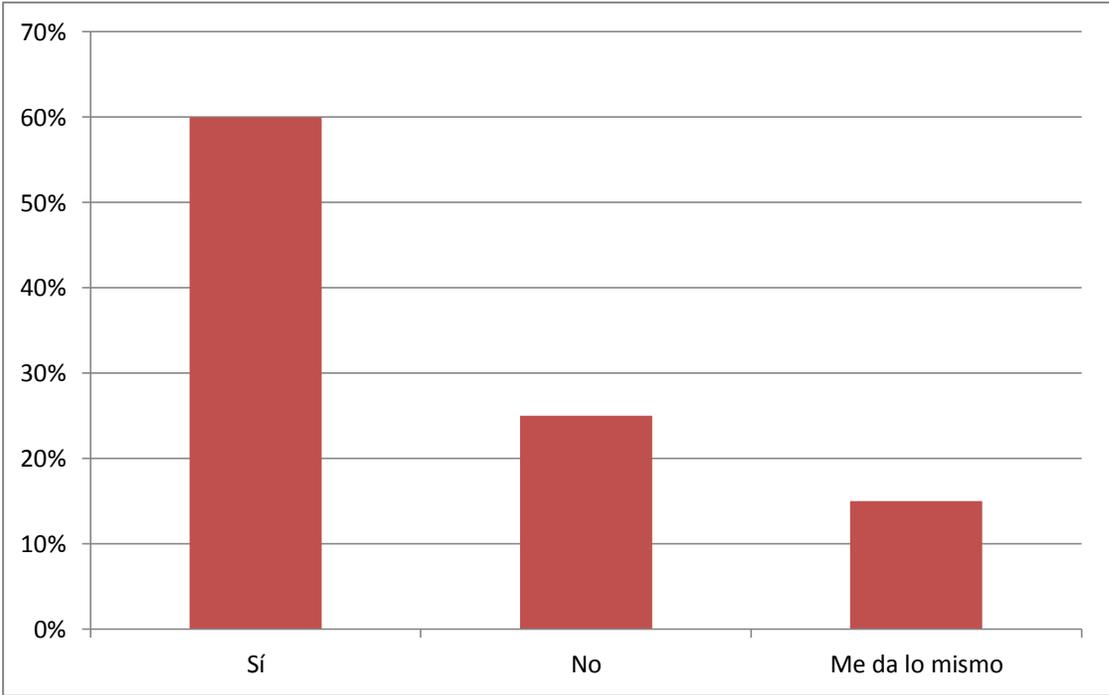
Distribución de frecuencias de las entrevistas por carrera

CARRERA	FRECUENCIA
Arquitectura	1
C. de la Comunicación	12
Cirujano Dentista	1
Contaduría	1
Derecho	3
Filosofía	1
Historia	1
Ingeniería Civil	1
Ingeniería Industrial	1
Ingeniería Química	2
Lengua y Literatura Hispánica	1
Literatura Dramática y Teatro	1
Medicina	2
MVZ	2
Pedagogía	1
Psicología	1
QFB	4
Trabajo Social	4
Total:	40

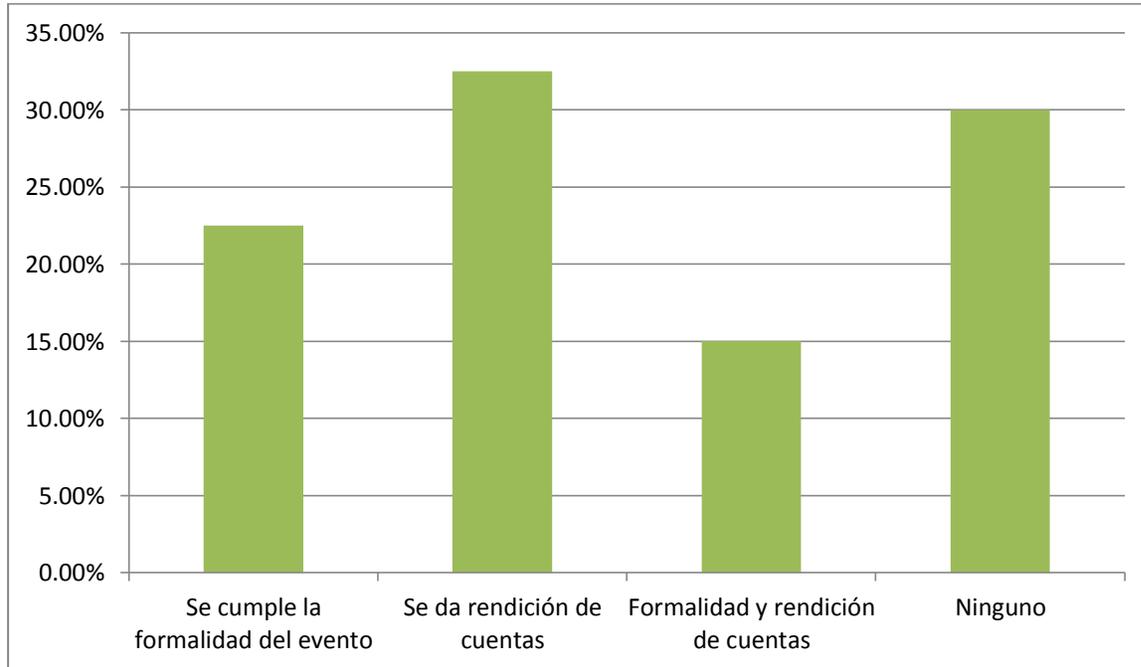
Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?



Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Estarías de acuerdo en que el Presidente regresara al Congreso a emitir su Informe Presidencial?



Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el Presidente dé su Informe de Gobierno ante el Congreso?⁵²⁷



Podemos ver que se entrevistaron 20 mujeres y 20 hombres. Que son de varias áreas y casi la tercera parte fue de Ciencias de la Comunicación. Respecto a la percepción del desempeño del gobierno panista la mayoría (70%) consideran que lo ha hecho peor que el anterior gobierno priista y sólo la décima parte ve mejor a la administración panista. El 60% considera que es conveniente que el Presidente de la República comparezca ante el Congreso a dar el Informe Presidencial, el 25% no está de acuerdo y el 15% es indiferente, lo cual es congruente con la última gráfica en donde el 70% de la muestra ve un beneficio concreto sí el Presidente acude al Congreso con motivo de su Informe. Respecto a esto último es ilustrativo citar algunas opiniones de los estudiantes cuestionados:

- 1) “Recuperar la credibilidad que ha perdido ante la población”.
- 2) “Tendría que devolver a la ciudadanía el sentimiento de confianza”.
- 3) “Mayor acceso a la información”.

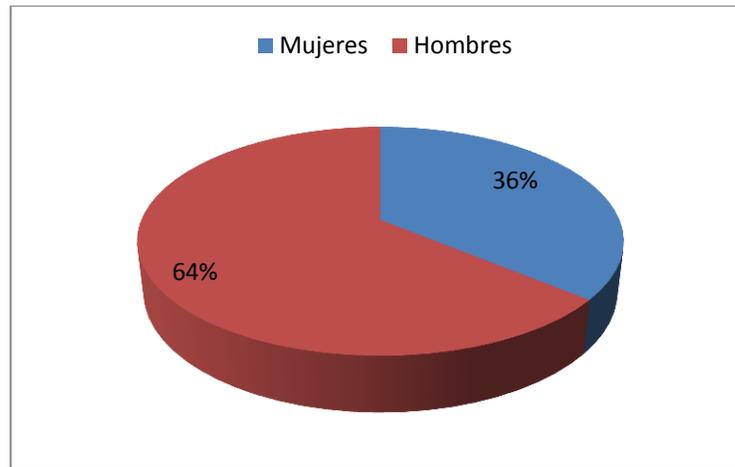
⁵²⁷ Aunque las preguntas eran abiertas, fue posible interpretar y ubicar las respuestas en cuatro grandes rubros: formalidad del protocolo del Informe de Gobierno; más rendición de cuentas; ambas y ningún beneficio.

- 4) “Que escuche lo que muchos mexicanos en representación de los legisladores tenemos que decir” (*Sic*).
- 5) “Considero que sería una manera de formalizar y dar seriedad al asunto”.
- 6) “cumplimiento de los protocolos; que se cumpla el protocolo”.
- 7) “Saber con precisión en qué se gastan los recursos del país”.
- 8) “Como único beneficio considero que al dar el Informe frente al congreso se le podría cuestionar y pedir cuentas de manera más efectiva”.
- 9) “Así se le podría reprochar ciertas cuestiones de forma directa”.
- 10) “Habría más debate y opiniones”.
- 11) “Cuestionar su desempeño y retroalimentar”.
- 12) “ Pues simplemente uno se siente con más confianza cuando el Presidente da la cara y da su Informe en vivo”.
- 13) “ La población estaría mejor informada y le daría más credibilidad al gobierno y mejor imagen”.
- 14) “Que las declaraciones puedan ser calificadas por el Congreso, y así, asumir su responsabilidad”.
- 15) “Formalidad y rendición de cuentas”.
- 16) “Al menos todos podríamos ver lo que se dice de lo hecho y formar una postura al respecto”.

Por lo que hace al Sondeo de Opinión aplicado entre estudiantes de universidades particulares, se aplicaron 25 cuestionarios en la Universidad Iberoamericana (UIA o Ibero); 9 en la Universidad Panamericana (UP) y 3 en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) para contabilizar un total de 37 entrevistas. Los resultados son los siguientes.

En relación a la Universidad Iberoamericana como en el caso de la UNAM, se aplicaron cuestionarios a universitarios de varias carreras como Administración, Contaduría, distintas Ingenierías, Finanzas, Comunicación, Mercadotecnia, etcétera, se tuvieron los siguientes resultados:

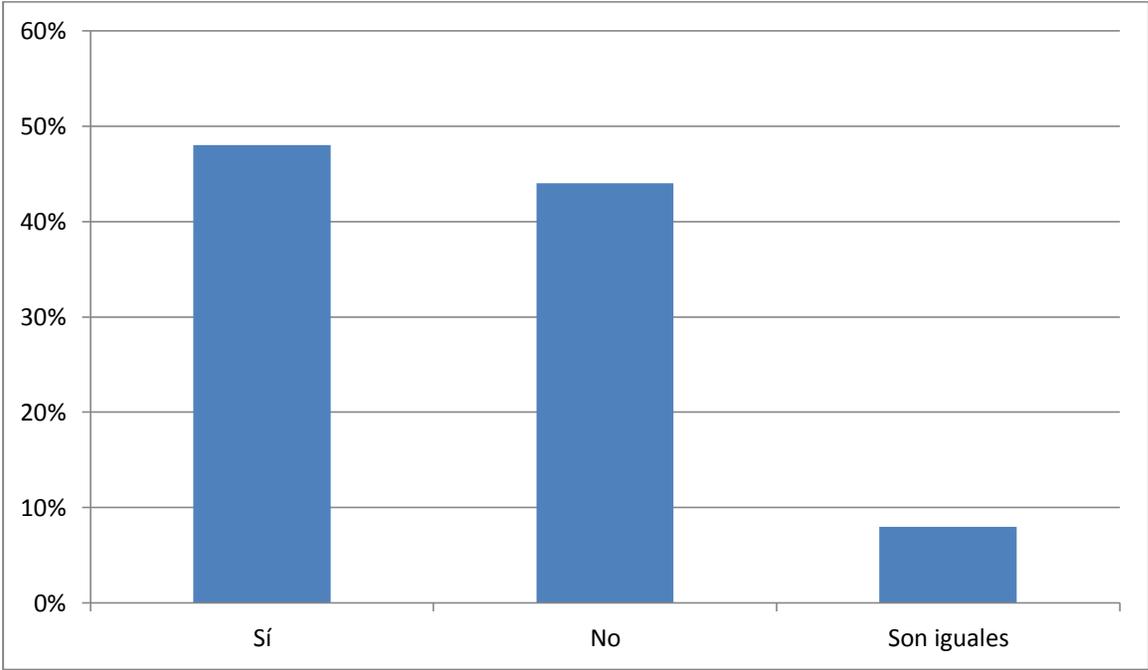
Proporción hombres-mujeres de entrevistas



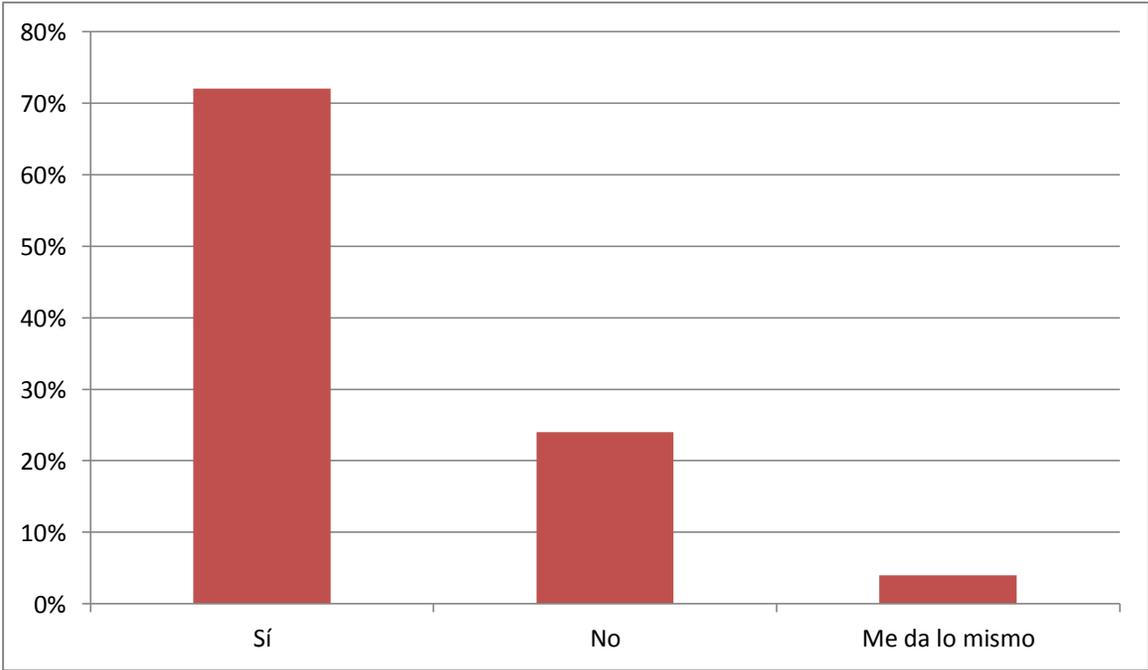
Distribución de frecuencias de las entrevistas por carrera

CARRERA	FRECUENCIA
Administración de Empresas	2
Administración de la Hospitalidad	1
Administración de Negocios Internacionales	3
Comunicación	1
Contaduría y Gestión Empresarial	4
Finanzas	2
Ingeniería de Alimentos	2
Ingeniería Industrial	2
Ingeniería Mecatrónica	1
Ingeniería Química	3
Mercadotecnia	2
Psicología	1
Relaciones Internacionales	1
Total:	25

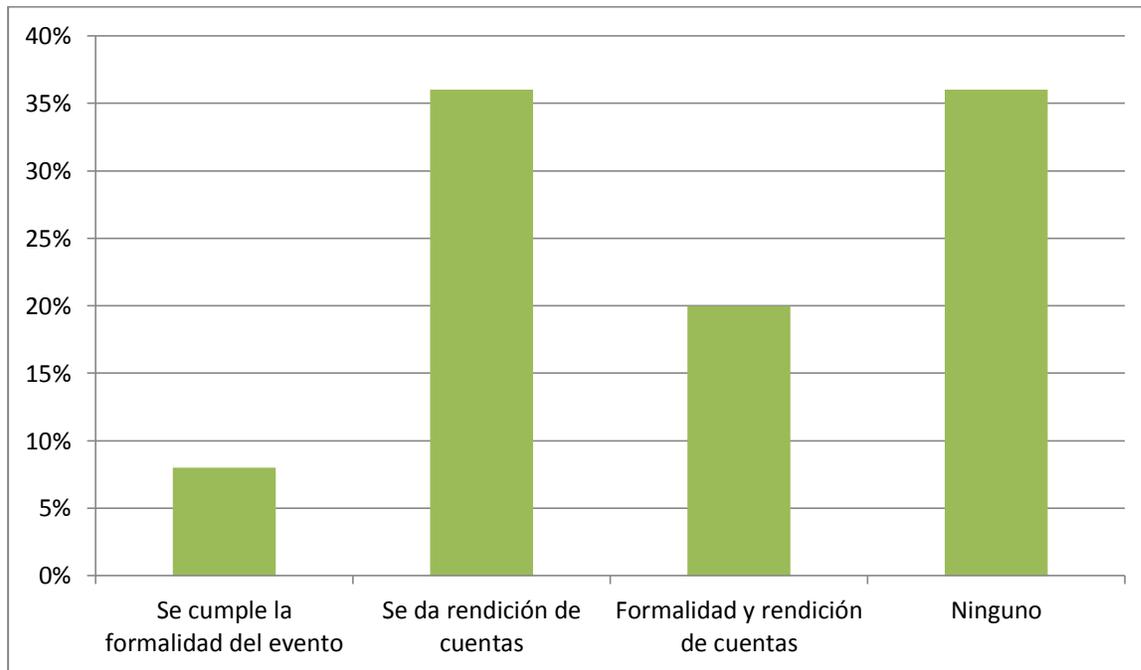
Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?



Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Estarías de acuerdo en que el Presidente regresara al Congreso a emitir su Informe Presidencial?



Porcentajes de respuesta a la pregunta: ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el Presidente dé su Informe de Gobierno ante el Congreso?



Se infiere que participaron en el sondeo 16 hombres y 9 mujeres. En su calificación del desempeño comparativo entre los gobiernos panistas y priista 48% dijeron que el PAN lo había hecho mejor, 44% que había sido el PRI y un 8% expresó un desempeño similar entre ambos partidos. Un 72% se manifestó para que el Presidente de la República regrese al Congreso a pronunciar su Informe de Gobierno, el 24% no coincide en esto y a un 4% le es indistinto. Nuevamente la amplia aceptación acerca de la comparecencia presidencial, es acorde con el hecho de que casi dos terceras partes ven un beneficio para la sociedad sí el Presidente acude al Congreso a presentar su Informe, según se aprecia en la última gráfica. Ligado a esto se tienen las siguientes citas que expresan el sentir de los entrevistados:

- 1) “La población podría ver este Informe y ver la actitud del Presidente y del Congreso cuando den este Informe”.
- 2) “Pues que hay más probabilidad d que la población vea el Informe de Gobierno”.
- 3) “Haría un mundo mejor”.
- 4) “Podría dar un poco más de credibilidad”.

- 5) “Teóricamente el Congreso es la voz del pueblo, entonces representaría más pluralidad y diversidad de opinión e iniciativas respecto al Informe”.
- 6) “De esta manera el Congreso podría opinar o emitir declaraciones y hacer algo al respecto”.
- 7) “No podría robar tanto dinero”.
- 8) “Que el Congreso le conteste sus ideas y así llegar a algunos acuerdos”.
- 9) “Podría haber muchos más avances a futuro”.
- 10) “Que se puede opinar”.
- 11) “Mejor comunicación con la Legislatura y con los otros partidos, para así crear debate”.
- 12) “Implicaría un regreso de la disciplina al congreso, además de que le devolvería formalidad al evento y fomentaría el retorno de la confianza del pueblo en las instituciones que lo representan. En el fondo se trata del cumplimiento de una obligación constitucional y no de los caprichos de los legisladores”.

De las dos universidades restantes debido a la poca cantidad de entrevistados (13 cuestionarios en total) que arrojaron una homogeneidad de datos, es que es innecesario el uso de gráficas y sólo se darán los datos más significativos a que hemos llegado.

Así por ejemplo, respecto a la Universidad Panamericana los 9 entrevistados eran de la carrera de Administración y Dirección, participaron 8 hombres y sólo una mujer (88.88% y 11.12% respectivamente). Como en el caso de la Universidad Iberoamericana, un mayor porcentaje (el 44.44%) calificó de mejor desempeño al gobierno panista en relación con el priista, mientras que la tercera parte dijo que eran iguales. Asimismo 88.88% se pronunciaron por la asistencia del Presidente de la República al Congreso el 1° de septiembre para pronunciar su Informe y sólo un hombre dijo no. Solamente un 22.22% no encontró beneficio alguno en el hecho de la comparecencia presidencial ante el Congreso con motivo del Informe de Gobierno, lo cual coincide con el amplio consenso tocante a que el Presidente regrese a presentar su Informe personalmente. Como en los otros dos casos de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, es revelador citar algunas opiniones de los entrevistados:

- 1) “Sería visto con mucho más respeto y la población en general conocería mucho mejor qué está haciendo el Presidente”.
- 2) “Mayor comunicación y menos controversias”.
- 3) “La posible evaluación del Congreso a su Informe, con respecto al gasto público”.
- 4) “Mayor formalidad y satisfacción de la sociedad”.

Finalmente, tenemos el caso de tres encuestados del ITAM, dos hombres y una mujer. Los tres son estudiantes de Economía. Consideran que la comparación de las gestiones panista y priista es difícil de establecer y se tendría que hacer por temas o áreas, aunque la tendencia es considerar que la inseguridad es el gran pendiente del gobierno panista. También los tres estudiantes coinciden en que sí es deseable que el Presidente regrese al Congreso a pronunciar su Informe Presidencial. En cuanto a los posibles beneficios de esto tenemos:

- 1) “En realidad solamente mostrarle a la población un progreso en cuanto al conflicto entre partidos políticos” (*Sic*).
- 2) “Formalidad”.
- 3) “Un mayor conocimiento y confiabilidad de las instituciones presidenciales y gubernamentales”.

Hay varias observaciones que se desprenden de los resultados estadísticos del Sondeo de Opinión tratado. En primer lugar, se nota que los estudiantes de la UNAM tienden a calificar más negativamente al gobierno panista en comparación con el priista, y que es justamente al contrario en las universidades privadas, lo cual es de esperarse dado el tipo de clientela electoral que predomina en el PAN.

En segundo lugar es de resaltar que, independientemente de la universidad, sexo, carrera y de las opiniones con respecto a la calificación sobre el comparativo de desempeño gubernamental entre el PRI y el PAN, los niveles de aceptación hacia la comparecencia presidencial durante la rendición del Informe ante el Congreso de la Unión son elevados y fluctúan en un rango de 60% al 100%.

En este punto es conveniente estimar con un promedio ponderado o puntual los niveles de aceptación, rechazo e indiferencia hacia la comparecencia presidencial de acuerdo con la siguiente tabla:

Promedios ponderados: aceptación, rechazo e indiferencia acerca de la comparecencia presidencial ante el Congreso el 1° de septiembre con motivo del Informe de Gobierno

Tipo de respuesta	Cálculo del promedio ponderado	Valor
Aceptación (Sí)	$40/77[0.60]+25/77[0.72]+9/77[0.8888]+3/77[1]$	0.6883
Rechazo (No)	$40/77[0.25]+25/77[0.24]+9/77[0.1112]+3/77[0]$	0.2208
Indiferencia	$40/77[0.15]+25/77[0.04]+9/77[0]+3/77[0]$	0.0909
Total		1.0000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos y de la información del Sondeo de Opinión

Es decir, esta tabla nos permite concluir que el nivel porcentual de aceptación para que el Presidente de la República acuda nuevamente ante el Congreso a rendir su Informe Presidencial, en referencia al Sondeo de Opinión analizado, es del 68.83%, el rechazo es del 22.08% y la indiferencia es de 9.09%.

En tercero y último lugar, es de mencionar que las distintas opiniones acerca de lo benéfico que podría resultar la asistencia presidencial al Congreso apuntan a una tendencia que considera la formalidad del protocolo de dicho ceremonial como positiva, tanto para la imagen presidencial ante la Nación, como para la colaboración institucional entre los Poderes de Gobierno y que además, esto se conjuga con una rendición de cuentas que es posible ir construyendo con un Congreso responsable y consciente de su representatividad.

4. Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto

A pesar de las protestas de Andrés Manuel López Obrador y de una parte de la izquierda en contra del proceso electoral del 1° de julio del 2012, que lo ubicó en el segundo lugar en las elecciones presidenciales por segunda vez consecutiva, alegando irregularidades que

supuestamente favorecieron el triunfo de Enrique Peña Nieto (EPN), éste fue declarado Presidente electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 31 de agosto del 2012 con una ventaja de más de 3.3 millones de votos sobre AMLO.⁵²⁸

Enrique Peña Nieto tomó posesión como Presidente de la República el 1° de diciembre del 2012 ante un Congreso General que había comenzado actividades con la apertura de la LXII Legislatura el 1° de septiembre también del 2012. El PRI se reveló como la primera mayoría relativa de la Cámara de Diputados con 213 escaños, seguido del PAN que tuvo 114 y del PRD con 101 diputados.⁵²⁹ Por lo que hace al Senado la situación fue similar, ya que el PRI alcanzó también una mayoría relativa con 54 escaños.⁵³⁰

El retorno del PRI a la Presidencia de la República, marcó el inicio de un acercamiento de la administración peñista con las cúpulas partidistas que derivó en el acuerdo Pacto por México, en virtud de lo cual se han promovido varias iniciativas de reformas debidas al Poder Ejecutivo, tales como la educativa, de telecomunicaciones, fiscal, energética, entre otras.

Al momento de entregar su I Informe de Gobierno EPN, se habían logrado ya las reformas educativa y de telecomunicaciones y existían expectativas a favor de la concreción de las demás reformas, así como de sus leyes secundarias.

Hacia la presentación del I Informe de Gobierno, y aprovechando el buen inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto merced al Pacto por México y a golpes mediáticos como la detención de la lideresa magisterial Elba Esther Gordillo, “el peñismo exploró semanas atrás la posibilidad de que el exgobernador mexiquense pudiera acudir a una sesión especial del Congreso, como en las décadas del esplendor del jurásico de tres colores”.⁵³¹ A lo cual contribuiría el que el artículo 7 de la LOCGEUM no se haya derogado hasta el momento, a pesar de la reforma al artículo 69

⁵²⁸ David Saúl Vela, “TEPJF valida elección y Peña ya es Presidente electo de México”, periódico *La Razón*, año 4, núm.1022, sección “Informativa”, sábado 1 de septiembre de 2012, p.3.

⁵²⁹ Cámara de Diputados LXII Legislatura, [en línea], México, 2014, Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/22_capacitacion/12_guia_de_induccion_7a_edicion/06_composicion_de_la_camara, [consulta: 17 de abril del 2014].

⁵³⁰ Cámara de Senadores LXII Legislatura, [en línea], México, 2014, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>, [consulta: 15 de julio del 2014].

⁵³¹ Julio Hernández López, columna: “Astillero”, periódico *La Jornada*, año 29, núm. 10442, sección “Política”, viernes 30 de agosto de 2013, p.4.

constitucional del 2008. Sin embargo esta idea no se concretó, y el proceso de la entrega del Informe de Gobierno y su secuela ceremonial, con motivo del mensaje presidencial posterior al 1° de septiembre, siguió un desarrollo similar al de los Informes de la administración calderonista.

De ahí que en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de la LXII Legislatura el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, haya entregado el texto del Informe de Gobierno unos minutos antes de las 17 horas del 1° de septiembre del 2103. Lo recibió el diputado panista Ricardo Anaya en su papel de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y atestiguó el senador Raúl Cervantes, Presidente del Senado.

Al mismo tiempo el Recinto Legislativo fue custodiado por fuerzas de seguridad locales y federales, debido a las amenazas de manifestaciones en derredor por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), miembros del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y otros grupos de inconformes.⁵³²

En el Informe se dieron a conocer los principales logros en materia de infraestructura, educación, relaciones con el mundo y con particular relieve los acuerdos alcanzados con el Pacto por México. El Congreso procedió a la glosa del Informe en las semanas siguientes y citó a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 constitucional. Sin embargo, en contraste con los Informes del anterior sexenio, no se utilizó el recurso de la Pregunta Parlamentaria.

“Por primera vez desde su aplicación en 2008 el Congreso de la Unión desistió de hacerle las preguntas parlamentarias al Presidente de la República pues a 79 días del primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto ni el Senado ni la Cámara de Diputados enviaron interrogantes de sus grupos parlamentarios que fueron constantes en el sexenio de Felipe Calderón”.⁵³³

⁵³² Susana Guzmán y Felipe Rodea, “Entrega en San Lázaro Informe de EPN”, periódico *La Razón*, año 5, núm.1333, sección “México”, lunes 2 de septiembre de 2013, pp.4-5.

⁵³³ Leticia Robles de la Rosa, “Desisten de preguntar al Presidente”, [en línea], México, *Excelsior*, 19 de noviembre de 2013, p.4, Dirección URL: http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sm2013/nov/131119/131119_cu_desisten_de.pdf [consulta: 16 de abril del 2014].

El 2 de septiembre, el Presidente Enrique Peña Nieto dio un mensaje con motivo de la entrega de su primer Informe de Gobierno. Lo hizo en Los Pinos ante unos 600 invitados, luego que en días pasados se habían desechado consecutivamente las opciones del Palacio Nacional, el Auditorio Nacional y el Campo Marte.⁵³⁴

En su contenido, se aludió a transformar México con la aprobación de las reformas energética y fiscal y se resaltó la recién aprobada Ley General del Servicio Profesional Docente. Nuevamente, como en los mensajes de Felipe Calderón, se desplegó una logística de gran magnitud:

“En dos pantallas gigantes se proyectaban imágenes y gráficas que se vinculaban con el discurso del hombre del momento. Era como la producción de un impecable programa televisivo. El *show business* de la nueva política nacional. Un foro político. Había políticos, gobernadores y legisladores de todos los partidos. Había empresarios de apellidos sonoros (Slim), intelectuales (Castañeda, Aguilar Camín), líderes religiosos, directivos de televisoras (Azcárraga Jean). Gente de ayer, gente de hoy. Jóvenes y viejos. La crema de la crema de la política y la economía mexicana. La aristocracia del poder. [...] Veinte veces fue interrumpido el ‘señor Presidente’ por sus fieles que palmeaban manos acompasadamente, disciplinadamente. Institucionalmente. 20 veces en una hora exacta de mensaje”⁵³⁵.

En esta crónica, se aprecia que el mensaje presidencial que sigue a la entrega del Informe de Gobierno, además de ser un acto informativo para la sociedad, es también un acto mediático con un foro a modo para sobrevalorar los logros de la administración en el transcurso del primer año de gobierno.

Se sigue manteniendo la pauta heredada del sexenio anterior para dar la señal de que si bien el Presidente informa a la Nación, privilegia el contacto con los poderes fácticos en algo que dista mucho de ser una colaboración republicana entre poderes.

⁵³⁴ Jaquelin Coatecatl, “Inician hoy 120 días para transformar a México, advierte Enrique Peña Nieto”, periódico *La Razón*, año 5, núm.1334, sección “México”, martes 3 de septiembre de 2013, p.3 y Julio Hernández López, *Opus. Cit.*, p.4.

⁵³⁵ Juan Pablo Becerra-Acosta, crónica: “El Día del Presidente revivió en la carpa del *show business*”, periódico *Milenio*, año 14, núm. 4995, sección “Política”, martes 3 de septiembre de 2013, p. 5.

5. Esquema propuesto para un nuevo formato de *Informe Presidencial y de Gobierno*

El esquema básico propuesto derivado de nuestras reflexiones acerca de todo lo expuesto en esta investigación, se puntualiza en función de tres directrices, que a su vez consideran muchos elementos de las iniciativas reseñadas y de los pronunciamientos mencionados: 1) El mensaje a la Nación por intermediación del Congreso; 2) La colaboración institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y 3) El mecanismo de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública Federal. Así, se contempla que la difusión del evento en cadena nacional por Radio, Televisión y a través de Internet, tendría la siguiente secuencia basada en una reforma del artículo 69 constitucional y con la adecuación de su normativa regulatoria, que tuviera en cuenta todo el simbolismo propio del protocolo de este ceremonial que impacta en la Nación.

- ❖ El 1° de septiembre de cada año, durante la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente asiste a la sesión de Congreso General y escucha los posicionamientos de cada fracción parlamentaria. (directriz 2).
- ❖ Después, de acuerdo con una normativa incorporada en la Ley Orgánica del Congreso y/o en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el titular del Poder Ejecutivo de viva voz ante el pleno del Congreso, pronunciaría un discurso sobre:
 - La Visión de Estado de los principales retos del país, sus perspectivas y las medidas que tomaría su gobierno para encararlos (directrices 1 y 2).
 - En seguida, y a partir de lo dicho en el guión anterior, El Presidente de la República plantearía la Agenda Legislativa del Ejecutivo; es decir, las iniciativas que pretende enviar al Congreso en el año legislativo que inicia (directriz 2).
 - Finalmente dirigiría propiamente un mensaje a la Nación de máximo una hora de duración que buscaría promover la unidad nacional, la confianza en las instituciones del Estado mexicano y la esperanza en el porvenir. (directriz 1).
- ❖ El Presidente del Congreso respondería brevemente este Informe Presidencial (no más de 15 minutos) con un sentido crítico, pues días antes se haría llegar al Congreso el Informe Presidencial por escrito (directriz 2).

En un segundo momento, se procede a la presentación del Informe de Gobierno durante la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias. De esta manera las Comisiones de las

Cámaras evaluarían el desempeño de la Administración Pública Federal correspondiente al ejercicio del año anterior mediante la glosa del Informe, la Pregunta Parlamentaria y el proceso interrelacionado de las comparecencias de los altos funcionarios del gabinete presidencial:

- ❖ El Secretario de Gobernación haría entrega del documento al Presidente de la Cámara de Diputados en Presencia del Presidente del Senado el 1° de febrero, correspondiente al comienzo del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Con esto se detalla el estado general que guarda la Administración Pública Federal (directriz 3).
- ❖ Entonces se procede de acuerdo como lo estipula el párrafo segundo del artículo 69 constitucional que resultó de la adición del 2008. Como consecuencia de este proceso, a más tardar el 1° de abril las Cámaras remiten a la Presidencia de la República los comentarios, observaciones, cuestionamientos y sugerencias derivados de la glosa del Informe, de la Pregunta Parlamentaria y de las comparecencias (directriz 3).
- ❖ Como acto final de todo este proceso, el 30 de abril, durante la clausura del segundo periodo de sesiones ordinarias, comparecería nuevamente el Presidente de la República, en cadena nacional de Radio, Televisión y por Internet, ante el pleno del Congreso y manifestaría su postura en relación con los comentarios, observaciones, cuestionamientos y sugerencias que le fueron remitidos semanas antes. Enseguida, emite un mensaje a la Nación—con un tiempo de exposición similar al de la comparecencia del 1° de septiembre— con motivo de este acto y recapitula todo el proceso que comenzó el 1° de septiembre (directrices 1, 2 y 3).

Como ya se mencionó, con la propuesta de este formato se satisfacen varias demandas implícitas en la tónica general de las iniciativas reseñadas desde 1985 y hasta la LXII Legislatura del Congreso de la Unión para modificar el artículo 69 de la Constitución, así como en los pronunciamientos de los actores de la sociedad civil que se comentaron. En consecuencia se tomaría en cuenta en el citado formato que:

- 1) El Presidente acuda al Congreso en distintos momentos con motivo del Informe.
- 2) Escuche los planteamientos de las distintas fracciones parlamentarias.
- 3) Se formalice su discurso ante el pleno del Congreso.

- 4) Dé información de la situación general del país, así como del estado general que guarda la Administración Pública Federal.
- 5) Se sincronice la transparencia y rendición de cuentas con el ejercicio anual del Poder Ejecutivo.
- 6) Se establezca la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de cara a la Nación.
- 7) Las Cámaras cuenten con mayores atribuciones para fiscalizar la gestión del Ejecutivo.
- 8) La presentación del Informe no se reduzca a un ceremonial que rinde pleitesía por parte del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.
- 9) Se respete la Investidura Presidencial, al consignarse en la normativa correspondiente la no procedencia de las intervenciones de cualquier índole de los legisladores durante los discursos del Presidente de la República.
- 10) El Presidente de la República apoyado en su legitimidad y autoridad, emita un discurso de unidad, confianza y aliento a la Nación.

6. Recapitulación y consideraciones finales

En este capítulo se ha pasado revista a un conjunto de antecedentes relacionados con la pretensión de modificar el artículo 69 constitucional, después de promulgada y publicada la CPEUM en febrero de 1917. Éstos datan desde la fundación del Estado moderno mexicano, cuando se pretendió pasar a un régimen parlamentario de gobierno ante la gran fortaleza de que gozaba el Presidente de la República, gracias al régimen presidencialista dispuesto en la Constitución de 1917, y culminan con una serie de iniciativas presentadas en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, en la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox, también con la intención de reformar y/o adicionar tanto el artículo 69 constitucional como los artículos relacionados de la Ley Orgánica del Congreso y de su Reglamento.

En todo este lapso de tiempo que cubre casi 90 años (1917-2006), es posible contabilizar alrededor de 30 iniciativas que buscaron plasmar en el artículo 69 constitucional y en su reglamentación correspondiente distintas disposiciones, que van desde dividir el año legislativo en dos periodos ordinarios (lo que implica modificar también los artículos 65 y 66 constitucionales) adecuando la presentación del Informe Presidencial, hasta un conjunto de

planteamientos que pretendieron una mayor rendición de cuentas a través de preguntas directas de los legisladores al Presidente, pasando por la formalización del discurso presidencial y la no interpelación durante el Informe Presidencial. Es notorio constatar que hasta antes de 1985, se presentaron sólo dos iniciativas y que en contraste entre los años de 1985-2000 se presentaron diez iniciativas. Situación que siguió acelerándose cuando en los siguientes seis años se volvieron a presentar 17 iniciativas más, es decir, 70 % adicionales en casi la tercera parte del tiempo considerado. La explicación de esto se encuentra en el capítulo II de este trabajo, al evaluar la evolución del sistema político mexicano en relación con los cambios histórico-constitucionales y los sexenios priistas.

Por lo demás, mientras la Presidencia de la República estuvo en poder del PRI antes de la alternancia, los partidos que más se destacaron para buscar hacer del Informe un verdadero instrumento de control legislativo, acorde con la rendición de cuentas y la responsabilidad política difusa, según predicaba la academia en la transición de siglo, fueron los de oposición, al principio con el PPS (dos iniciativas) y después con el PRD y el PAN que llegaron a presentar cinco y cuatro iniciativas respectivamente (entre éstas, una en común con el PT; $2+5+4-1=10$). Ninguna iniciativa se debió al PRI, lo cual es comprensible al tomar en cuenta que estaba alineado a los intereses del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, ya con el PAN en la Presidencia de la República, el patrón se repitió en gran medida (el que el partido en el gobierno no quisiera modificar el formato del Informe de Gobierno), pues tanto el PRD como el PRI en su papel de partidos de oposición presentaron cinco y siete iniciativas respectivamente. Luego siguió el PT con dos, quién ya había presentado otra antes del 2000, mientras que el PAN presentó sólo una iniciativa, al igual que el PVEM y la Legislatura del estado de Baja California con sendas iniciativas.

Como cabría esperarse al ser el Informe Presidencial una parte sustantiva del ceremonial de la instalación del Congreso y en particular con la Cámara de Diputados como instancia receptora de dicho Informe, es que prácticamente todas las iniciativas provengan de diputados y sólo dos no; una de un senador y la otra de una Legislatura estatal, como se vio en el párrafo precedente. Esto también se relaciona con que en todos estos antecedentes de las iniciativas, sólo dos no

consideran la asistencia presidencial el 1° de septiembre con motivo de la entrega del Informe de Gobierno: la diputada Julieta Prieto del PVEM en la LXVIII Legislatura se inclina por llamar a cuentas, posteriormente, al Presidente junto con su gabinete a sesión de Congreso General para dar cabida a los posicionamientos partidistas y a cuestionamientos. En el mismo sentido se manifiesta el diputado Jorge Triana Tena del PAN en la LIX Legislatura, aunque él sí especifica el 1° de octubre para que ante la presencia del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las distintas fracciones parlamentarias emitan sus recomendaciones acerca del Informe y la eficiencia de la Administración Pública. Acto seguido se contempla un mensaje del Presidente de la República al Congreso.

En relación con la LX Legislatura que fue la que modificó el artículo 69 constitucional, se tiene que durante el primer año legislativo, nuevamente el PAN como partido en la Presidencia de la República presentó sólo una iniciativa, mientras que el PRI presentó dos, el PT una lo mismo que Nueva Alianza y el PRD tres propuestas para contabilizar un total de ocho iniciativas. La novedad fue que dos iniciativas, eliminaban por completo la asistencia del Presidente de la Nación al Congreso el 1° de septiembre; una del PRD y otra de Nueva Alianza. El intento que se había manifestado hasta entonces para que los partidos hicieran posicionamientos frente al Presidente de la República y luego siguiera un cuestionamiento, bien el 1° de septiembre o diferido para fecha posterior, no aparece ahora ya ni siquiera en la pretendida reforma al artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso como fue el caso del diputado de Nueva Alianza.

Por el contrario, la iniciativa del diputado Jesús Reyna del PRI, dispone dos asistencias presidenciales al Congreso: la primera en el marco de colaboración de Poderes de la Unión el 1° de septiembre para cumplir con el protocolo republicano de cara al país. La segunda para la segunda quincena de noviembre con motivo de la entrega del Informe, que además no da lugar a interpelaciones ni a interrupciones.

Incluso el diputado Mario Enrique del Toro del PRD, plantea que el Presidente acuda el 1° de septiembre al Congreso a entregar su Informe de Gobierno, y que luego asista también los días primeros de septiembre, diciembre, marzo y junio a efecto de analizar los asuntos de la agenda nacional de mayor relevancia.

Con estos hechos legislativos del primer año de ejercicio de la LX Legislatura se da la reforma y adición del artículo 69 constitucional, y al mismo tiempo como consecuencia alterna algo que no había contemplado ninguna iniciativa de todas las consideradas en nuestro análisis: la reforma y adición del artículo 93 de la CPEUM de acuerdo con el espíritu que originó la modificación al artículo 69 constitucional.

La naturaleza del régimen presidencialista en el Estado mexicano hace que a lo más que se aspire con la Pregunta Parlamentaria y con las comparecencias de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal en cuanto a rendición de cuentas, es a establecer una responsabilidad política difusa.

La sobriedad y brevedad que enmarcan la entrega del Informe de Gobierno el 1° de septiembre a partir del 2008, por parte del Secretario de Gobernación a las Cámaras del Congreso contrasta, por un lado, con las protestas sociales a que esto da lugar, y por otro, con el manejo mediático que la Presidencia de la República imprime tanto a la publicidad institucional antes y después de la entrega del Informe de Gobierno, como al despliegue majestuoso que se hace debido al mensaje presidencial con motivo de la presentación del Informe de Gobierno, ante las élites del país.

Todas estas consecuencias en cierta medida han influido en los pronunciamientos de distintos actores para que desde su propio espacio público, emitan su parecer. Así, ha quedado demostrado que sobre todo en la LXI Legislatura, el PRI con siete iniciativas se haya pronunciado a favor del regreso de la asistencia presidencial con motivo del Informe de Gobierno. En el mismo sentido lo ha hecho la entonces dirigente nacional de este partido, Beatriz Paredes y otros connotados miembros de su partido.

Incluso es singular y sintomático de lo erróneo de la reforma al artículo 69 constitucional en el 2008, el que el diputado Manuel Cárdenas Fonseca de Nueva Alianza, que en marzo de 2007 había presentado una iniciativa para que el titular del Poder Ejecutivo sólo se concretara a remitir su Informe, haya presentado otra el 2 de septiembre de 2008 para contemplar la posible asistencia del Presidente de la República al comienzo del segundo periodo de sesiones ordinarias.

Es interesante notar que en octubre de 2010, la Legislatura de Michoacán haya mandado una iniciativa que contemplaba el regreso de la comparecencia presidencial con el Informe de Gobierno. En el mismo sentido y con ciertos matices de rendición de cuentas, es posible mencionar las iniciativas del PAN (febrero de 2012), cuando Enrique Peña Nieto tenía la ventaja en las encuestas para alcanzar la Presidencia de la República, y del PRD al inicio de la LXII Legislatura (septiembre de 2012), cuando Enrique Peña Nieto era ya Presidente electo.

Desde la sociedad civil son de resaltar los pronunciamientos de comunicadores y académicos, que tanto en el sexenio de Calderón como antes y después del I Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, han coincidido en lo sano que resultaría para la vida pública del país que el Presidente regresara a rendir su Informe Presidencial ante el Congreso en pleno, en el marco de la colaboración de poderes, el mensaje a la Nación y la transparencia y rendición de cuentas. En este mismo sentido, es relevante un Sondeo de Opinión efectuado entre un grupo de estudiantes universitarios, tanto de la UNAM como de la Universidad Iberoamericana y en menor medida de otras universidades particulares, que ha permitido mostrar que el consenso para que el Presidente de la República regrese al Congreso a pronunciar su Informe Presidencial, es de casi el 70 %.

Asimismo, se ha mostrado que con los elementos legislativos de varias iniciativas consignadas en este capítulo, acordes con las propuestas de la doctrina académica y con los pronunciamientos mencionados, es posible esquematizar una propuesta de formato para la presentación del *Informe Presidencial y de Gobierno*, con lo cual, de entrada, se tiene una denominación precisa de un Informe integral que toma en cuenta las diferencias específicas del Informe Presidencial en relación con el Informe de Gobierno, y que las combina en un proceso interrelacionado de acuerdo con las directrices mencionadas al comienzo del punto cinco de este tercer capítulo.

Con este planteamiento final—por lo demás, pilar de la postura de esta Tesis—se tienen, así, los elementos necesarios para mostrar los principales resultados que la presente investigación arroja y que se mencionarán a continuación en las conclusiones.

CONCLUSIONES

Los principales resultados derivados de la investigación acerca de los antecedentes e implicaciones de la reforma y adición del artículo 69 constitucional publicada el 15 de agosto del 2008 en el DOF, se pueden esquematizar siguiendo tres ejes principales: 1) En relación con la Nación mexicana; 2) En el contexto del marco de la colaboración formal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; 3) Desde la óptica de la fiscalización del Congreso hacia el desempeño de la Administración Pública Federal, por lo que hace a la transparencia y rendición de cuentas.

Este esquema responde no sólo a un recurso metodológico demandado por la redacción de la hipótesis principal mencionada en la introducción de este trabajo, sino también al espíritu del artículo 69 de la Constitución mencionado, que en su redacción en el primer párrafo suprime la asistencia del Presidente de la República con motivo de la entrega del Informe de Gobierno (la reforma), mientras que en el segundo párrafo introduce la figura de la Pregunta Parlamentaria y la comparecencia de los altos funcionarios del gobierno federal (la adición).

El tratamiento específico de cada eje a la luz de lo expuesto en los tres capítulos que conforman esta Tesis se nutre de planteamientos teóricos-conceptuales, tanto del Estado mexicano como de su régimen político y de la Nación mexicana, así como de referentes empíricos subyacentes en la historia nacional y en la realidad actual del sistema político mexicano. Esto permite apreciar, a su vez, en qué medida la modificación del formato del Informe de Gobierno impacta favorable o desfavorablemente las circunstancias implícitas en los ejes enunciados.

De tal suerte se ha establecido, que:

1) En el Estado mexicano la naturaleza peculiar de la Nación mexicana condiciona la percepción que se tiene de la actividad gubernamental, sobre todo a partir del ejercicio presidencial. En esa medida la formalidad asociada a la Investidura Presidencial, es un factor que contribuye a crear en la conciencia nacional la sensación de un liderazgo efectivo. Esta situación se dimensiona aún más en los ceremoniales en donde el protocolo contempla el discurso con Visión de Estado del Presidente de la República.

De ahí la relevancia del Informe Presidencial como un acto formal ante el pleno del Congreso, que conlleva la comparecencia del Presidente de la República y el mensaje a la Nación en contraposición a la mera entrega del documento del Informe de Gobierno sin la presencia del titular del Poder Ejecutivo.

Estas consideraciones explican por qué los pronunciamientos, después de la publicación de la reforma y adición al artículo 69 constitucional por parte de varios actores; tales como políticos, legisladores, académicos, periodistas, estudiantes universitarios y hasta una legislatura estatal apuntan a un consenso casi unánime para que el Presidente de la Nación regrese ante el pleno del Congreso a rendir su Informe Presidencial.

Esta situación declaratoria, asimismo, se da tanto en el sexenio del Presidente Felipe Calderón como al inicio del mandato de Enrique Peña Nieto. Con esto se demuestra que a pesar del conflicto poselectoral de las elecciones presidenciales del 2006, que cuestionaron la legitimidad del ganador, y de los señalamientos al triunfo de Enrique Peña Nieto por parte del candidato del PRD en el 2012, se evalúa favorablemente la solemnidad del acto de informar, que conllevaba el discurso incluyente y reivindicador de las causas sociales en consonancia con la identidad nacional, que el Presidente de la República protagonizaba cada 1° de septiembre durante la apertura e instalación del Congreso de la Unión.

Si bien la sociedad mexicana demanda cada vez más efectivos niveles de transparencia y rendición de cuentas en el contexto del Estado democrático al que México aspira convertirse, la ciudadanía no se engaña con las interrupciones, escándalos y ataques a la Investidura Presidencial que en la transición del milenio y en los primeros años de éste, se escenificaron en las sesiones de Congreso General durante la presentación del Informe Presidencial, invocando supuestos derechos parlamentarios para exigirle cuentas al ejercicio presidencial. En esta tesitura, es erróneo el juicio legislativo que asume que la minimización de la Investidura Presidencial se traduce en un mejor desempeño de la gestión pública del Poder Ejecutivo.

Esto último a su vez, se conjugó con las condiciones posteriores al 2006 mencionadas, de tal manera que hizo posible la amalgamación de un factor de peso para que la oposición en el Congreso, principalmente, promoviera la presentación del Informe de Gobierno sin el titular del

Poder Ejecutivo en la LX Legislatura, cuando lo que procedía era exigirle más que nunca su presencia en el Congreso dada su precaria legitimidad.

La presencia del Jefe del Ejecutivo en la tribuna del Palacio Legislativo, se debe entender como un acto simbólico de voluntad política e institucional dirigido a la Nación por intermediación de sus representantes, para informar y publicitar la gestión estratégica de su máxima responsabilidad en la conducción del país; cómo concibe sus políticas de salud, seguridad, educación, la visión económica y social para el país, y cómo México debe insertarse en el contexto internacional en un momento en que el papel rector del Estado, se debe compaginar con las dinámicas neoliberales del mercado en un mundo globalizado. En consecuencia el Informe oral es superior al escrito, cuando se trata de impactar en el ánimo nacional acerca de los retos y perspectivas de la Nación.

Los informes de los altos funcionarios públicos de la Administración Pública Federal incorporados en el Informe de Gobierno, son la parte medular de la rendición de cuentas tanto en un sentido horizontal hacia otros órganos de gobierno, como en un sentido vertical hacia la sociedad.

En este aspecto, la multiplicación de los informes orales por parte de distintos actores como legisladores locales y federales, así como de los presidentes municipales— que se agregan a los de los gobernadores, incluidos los del Jefe de Gobierno del D.F.— publicitados en los últimos años, representan en parte la respuesta a la ciudadanía para hacer un gobierno más transparente, pero al mismo tiempo, constituyen una paradoja: multitud de funcionarios de dos poderes gubernamentales, tanto del ámbito local como del federal, se presentan ante la población y emiten de viva voz su gestión ensalzando su figura y en cambio el funcionario público con la mayor responsabilidad y jerarquía dentro del Estado mexicano no puede hacerlo.

Verdad es que la Presidencia de la República ha pretendido sustituir el Informe Presidencial con un mensaje emitido por el Presidente posterior a la entrega del Informe de Gobierno. Sin embargo, la naturaleza de este acto mediático, vigente durante todo el sexenio pasado y en el primer año de gestión de la administración de Enrique Peña Nieto, dista mucho del espíritu republicano que ha sustentado al Informe Presidencial.

Dicho mensaje presidencial se inscribe en lo que muchos críticos de la realidad nacional pregonan respecto de la publicidad institucional que los tres poderes de gobierno en México despliegan. Es decir, que la insistencia por publicitar los logros al saturar con mensajes por distintos medios electrónicos e impresos a la población obedece, sobre todo, a un afán por recuperar la confianza perdida de la ciudadanía en sus autoridades que redunde, al mismo tiempo, en la promoción personal del político en el poder, y sólo en una pequeña escala responde a un genuino acto de información que ponga sobre la mesa de análisis los elementos necesarios para el debate de ideas que contribuyan a mejorar la actuación del gobierno en beneficio de la sociedad.

Además de esto, en el citado mensaje presidencial, se sustituye lo que debiera ser la formalidad de la colaboración entre dos poderes del Estado mexicano por un encuentro con las principales élites políticas y empresariales que propician la llegada de conspicuos líderes de opinión, diplomáticos y académicos, entre otros personajes de la vida nacional.

Aunque el evento es televisado y transmitido por la Radio, las señales no se encadenan como ocurría en el pasado en la época posrevolucionaria anterior a Ernesto Zedillo. Pareciera que el Primer Mandatario más que dirigirse a la Nación se dirige a un auditorio selecto, a modo, que provoca una adhesión completa al dicho presidencial.

La Investidura Presidencial y sus símbolos correlativos se siguen manifestando en la percepción de la ciudadanía, pero falta la formalidad que propicia el encuentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el Recinto Legislativo que le da solemnidad y seriedad al asunto.

Por eso, es revelador que en el Sondeo de Opinión considerado en la presente investigación, los cuestionados a favor de la comparecencia presidencial hayan reiterado que el protocolo y la formalidad del Informe Presidencial eran de los principales beneficios, a pesar de que estas declaraciones ocurrieron en un momento (octubre de 2011) en que el mensaje presidencial posterior al 1° de septiembre, con motivo de la entrega del Informe de Gobierno, era ya un evento corriente con cuatro versiones en su haber.

2) El régimen político del Estado mexicano corresponde a uno presidencialista en consonancia con las condiciones políticas y sociales que han prevalecido en la evolución histórica de México. Por lo tanto en el marco de colaboración de los poderes Legislativo y Ejecutivo, se hace imperativo no perder de vista esta condición primigenia de la República Mexicana.

De esta manera la forma y el fondo en correspondencia respectiva con dicho régimen y con el presidencialismo del sistema político mexicano posrevolucionario, se mezclaron y confundieron en la conciencia y actitud de los legisladores de oposición, ya desde la LIV Legislatura que los predispusieron en contra del VI Informe Presidencial de Miguel de la Madrid.

Los intentos de interpelación en este Informe y los que siguieron con los siguientes mandatarios del país evidencian, que los legisladores opuestos al gobierno olvidaron por completo que nuestro régimen político no es parlamentario, y que en razón de eso son falaces las manifestaciones en el Congreso que intentan asumir prácticas que no corresponden al régimen presidencialista. Esta situación refleja lo absurdo de haber pasado del “Día del Presidente” al “Día contra el Presidente”, pues ambas circunstancias en poco ayudan a una efectiva colaboración republicana entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Al parecer lo que explica esta incongruencia, como ya se sugirió párrafos antes, fue que los legisladores de oposición en su afán por acabar con los rasgos autoritarios y simbólicos del presidencialismo protagonizado por el PRI en el siglo pasado, pasaron por alto la plena vigencia del régimen presidencialista; asumieron que por el hecho de haberse convertido en una fuerza pluripartidista con voz y voto en el Congreso, podían tener comportamientos netamente parlamentarios con sustento de *facto*, que no de *iuris*, para cuestionar al titular del Poder Ejecutivo durante el Informe Presidencial.

Queda claro que la institución presidencial sólo es equiparable al Congreso en su conjunto, y que en esa medida un legislador aislado no puede pretender cuestionar por su cuenta la lectura del Informe Presidencial. No se trata de una cuestión ideológica, es más bien una cuestión del pacto social que le ha dado origen al Estado mexicano moderno a partir de la publicación de la Constitución General de la República en 1917.

El Presidente de la Nación es elegido por la voluntad mayoritaria de la población en todo el país, y en cambio cada uno de los legisladores sólo representa a uno de los 300 distritos electorales en el caso de los diputados y a sus estados por lo que respecta a los senadores; asimismo, ambos tipos de representantes, pueden también provenir de alguna de las cinco circunscripciones plurinominales que hay en el territorio nacional.

Derivado de todo este planteamiento se puede entender también, en cierta medida, la paralización de la agenda legislativa (reformas estructurales) que la gestión del Ejecutivo Federal ha visto pasar con sus iniciativas durante los sexenios panistas. Los avances de la actual administración peñista en este sentido se deben más que nada, a un mayor consenso de las fuerzas políticas, gracias a la actitud de los presidentes del PRD y del PAN, que va de la mano con una sensación latente en el país y en el Congreso acerca de que en cualquier momento el Presidente Enrique Peña Nieto puede regresar a rendir su Informe Presidencial al Congreso de la Unión, previa reforma constitucional o en un caso extremo, por un acuerdo que suscriban las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso para disponer provisionalmente una asistencia presidencial el 1° de septiembre.

Mientras tanto, El Pacto por México ha fungido como arena de acuerdos que sustituyó la colaboración de poderes en el Congreso en un momento en que hay cierta uniformidad de criterio en el país acerca de que el PRI, a diferencia del PAN, sí sabe, para bien o para mal, lo que es el arte de gobierno.

3) La glosa del Informe de Gobierno liga directamente con la transparencia y rendición de cuentas, lo cual, dada la adición del artículo 69 constitucional citada, implica tanto la Pregunta Parlamentaria como las comparecencias de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal.

Al respecto, es interesante notar que ninguna iniciativa presentada antes y durante la LX Legislatura para modificar el artículo 69 de la CPEUM, contempló la adecuación conjunta del artículo 93 constitucional a través de una adición al mismo. Fue necesario que el Senado en su papel de Cámara revisora, la propusiera en la Minuta turnada a la Cámara de Diputados.

Esta sincronización es la indicada para reforzar la fiscalización del Congreso hacia la gestión de la Administración Pública Federal, pues complementa lo que ya estaba dispuesto en el artículo 93 citado acerca de la comparecencia de los secretarios de las dependencias, directores del sector paraestatal y titulares de los organismos autónomos.

El énfasis de toda esta situación fiscalizadora, hasta entonces inédita en la disposición constitucional del Informe de Gobierno, resulta lógico si tomamos en cuenta que el Informe escrito, al estipular que debe proporcionar un estado general de la Administración Pública del

país, adolecía de la concreción necesaria para fincar cierta responsabilidad política a determinados funcionarios.

No es tanto que la protesta de decir verdad y su desviación produzca efectos de responsabilidad política que impliquen sanciones de tipo penal o administrativo, ni mucho menos que conduzcan a la moción de censura y eventual destitución de los miembros del gobierno por parte del Congreso como ocurre en los regímenes parlamentarios, sino que, como ya se explicó en el tercer capítulo de esta investigación, la efectividad del nuevo esquema de transparencia y rendición de cuentas radica en la configuración de una responsabilidad política más en consonancia con el régimen presidencialista del Estado en México.

Es decir, hablamos de la responsabilidad política difusa que consiste en fincarles responsabilidades a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal y/o a los candidatos de su partido, susceptibles de acceder a puestos de elección popular en el futuro a través del voto de la ciudadanía. Este voto de castigo, está en función de la apreciación que de algún funcionario público se tiene en la opinión pública, gracias a la publicitación de las comparecencias y de la Pregunta Parlamentaria en el marco del análisis del Informe de Gobierno. Se trata más que de sancionar lo mal hecho, de prevenir nuevos perjuicios en agravio de la sociedad. Que la opinión pública haga manifiesta su confianza o su recelo al gobierno en funciones y al partido del que proviene el Presidente y sus colaboradores.

Sin embargo, a pesar de que en los Informes del sexenio de Felipe Calderón, la Cámara de Diputados utilizó la Pregunta Parlamentaria en 353 ocasiones y la Cámara de Senadores en 210 para totalizar 563 preguntas, ocurrió que para el primer Informe de Gobierno de la actual administración no se hizo ninguna pregunta con este instrumento parlamentario.

En cambio la vigencia de las comparecencias parece encajar en la tradición legislativa avalada por el artículo 93 constitucional, que permite a los legisladores encarar a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal para cuestionarlos y exigirles cuentas.

La inclinación por el debate y la discusión al interior de las Cámaras, tanto en el Pleno como ante Comisiones, muestra la disposición de los legisladores a polemizar al calor del momento. La medida y exposición argumentada de las ideas y planteamientos, más acorde con la Pregunta

Parlamentaria y sus réplicas, al parecer son un proceso que va menos con el temperamento legislativo que, en general, se manifiesta en el Congreso de la Unión.

Todo lo dicho hasta aquí, revela en gran medida la naturaleza del consenso que se estableció alrededor del Dictamen entre las distintas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados para reformar y adicionar el artículo 69 constitucional, durante el segundo año legislativo de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, y que obedeció a los siguientes criterios:

a) Eliminar la asistencia presidencial en el formato del Informe de Gobierno, al no poder insertar a aquélla en un esquema de rendición de cuentas similar a la de los demás funcionarios del gobierno, dado el régimen presidencialista vigente en el Estado mexicano; al mismo tiempo, la coyuntura política del 2008 hacía indeseable la presencia del titular del Ejecutivo para una proporción significativa de legisladores en el Congreso. Poca reflexión hubo en cómo impactaba esta situación en el ánimo de la Nación y en la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

b) Establecer un mecanismo de rendición de cuentas que aprovechara la normativa ya existente contenida en el artículo 93 constitucional, para citar a comparecer a los altos funcionarios públicos en el contexto de la glosa del Informe de Gobierno que permitiera, además, preguntar después por escrito tanto a los citados funcionarios de la Administración Pública Federal, que tendrían como máximo plazo para responder las preguntas de los parlamentarios 15 días naturales, como al Presidente de la República (la Pregunta Parlamentaria, en cuyo caso no hay límite en el plazo para contestar).

Al respecto, se tienen dos señalamientos: el primero se refiere a que la observancia rigurosa de la secuencia comparecencias-Pregunta Parlamentaria, le resta elementos de juicio a los legisladores para preguntar a los comparecientes, pues de las respuestas que diera el titular del Poder Ejecutivo con la Pregunta Parlamentaria se podrían extraer elementos adicionales para enriquecer el debate, tanto en las comparecencias como después con las preguntas escritas del Congreso que hiciera a los titulares de dependencias y demás organismos públicos .

En tal sentido, lo ideal sería fijar una secuencia con la Pregunta Parlamentaria de manera que ésta se pudiera hacer antes, durante y después de las comparecencias, que además permitiera contemplar comparecencias adicionales en función del tipo de respuestas a que diera lugar la

Pregunta Parlamentaria, de acuerdo con el criterio fiscalizador de los legisladores y de la sincronización de los tiempos de respuesta de la Pregunta Parlamentaria, como de las respuestas al Congreso motivadas por las comparecencias.

El segundo señalamiento se refiere a que la transparencia de todo este proceso debe ser de mayor alcance, pues más allá de que algunos medios escritos, principalmente, reseñan las comparecencias y de que la Gaceta Parlamentaria y el Canal del Congreso abordan cuestiones relacionadas con el Informe de Gobierno, poca difusión de mayor alcance en otros medios se puede apreciar en beneficio de la ciudadanía que contribuya a una opinión pública más informada y crítica.

Por todo lo hasta aquí expuesto, se infiere que el propósito principal que animó la investigación se cumplió en la medida que se analizó, comprendió y explicó el conjunto de antecedentes que hasta el año 2008 permitía un Informe Presidencial con la presencia del titular del Poder Ejecutivo ante el pleno del Congreso. Del mismo modo la modificación del formato del Informe además de eliminar dicha comparecencia, contempló la inclusión de la figura de la Pregunta Parlamentaria como una parte sustantiva del nuevo formato del Informe Presidencial, que junto con otras implicaciones constitucionales y políticas reseñadas dan cuenta de las repercusiones de la reforma constitucional al artículo 69 en el contexto del Estado mexicano.

De igual manera lo dicho en estas conclusiones permite evaluar en qué medida la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo se cumplió. En primer lugar quedó probado que la incomparecencia presidencial establecida en el formato del Informe de Gobierno sí impacta negativamente a la Nación, dados los pronunciamientos señalados en el capítulo tercero de esta Tesis. En segundo lugar se puede predicar en el mismo tono la situación que experimenta la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En tercer lugar, por lo que hace a la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, las consecuencias son más bien favorables, pues las disposiciones contenidas en dicho formato permiten una fiscalización más amplia y de mayor alcance sin perjuicio de la Investidura Presidencial.

Por lo tanto se puede afirmar que la suposición básica que guió la presente investigación, esto es, que la incomparecencia del Presidente de la República establecida por la LX Legislatura en el formato del Informe de Gobierno tiene consecuencias que afectan a la Nación, la relación entre

los poderes Ejecutivo y Legislativo y la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal, requiere una rectificación, pues si bien es cierto que hay consecuencias negativas que inciden en el ánimo de la Nación y en la relación institucional de la colaboración entre los poderes citados, también es verdad que con el nuevo formato vigente la rendición de cuentas ha mejorado, y no ha sufrido un retroceso en relación con las circunstancias prevalecientes antes de la reforma constitucional del artículo 69 constitucional en el 2008.

La situación de los nuevos tiempos del sistema político mexicano, caracterizada por la superación de las condiciones críticas en las que se dio la modificación del formato del Informe de Gobierno y la postura del partido actual en el gobierno (el PRI), que está a favor de cambiar el formato para regresar a la asistencia del titular del Poder Ejecutivo al pleno del Congreso, es lo que ha propiciado una situación distinta a la de los pasados sexenios cuando tanto el PRI como el PAN en el gobierno, se mostraban renuentes a modificar el formato entonces vigente, lo cual se reflejaba en la casi ausencia de iniciativas por parte de los legisladores de estos partidos para cambiar dicho formato.

Afirmamos categóricamente que la composición plural del Congreso no debe ser motivo para seguir con la anulación de la asistencia presidencial al Congreso. Pues, más allá de que se debe dar por sentado que la legalidad y la legitimidad son condiciones indispensables del proceso electoral para elegir Presidente de la República, los ejemplos de las primeras Legislaturas a partir de los Informes de Venustiano Carranza y hasta los de Plutarco Elías Calles, abonan en el sentido de que sí es posible la realización del Informe Presidencial ante un Congreso compuesto por distintos partidos políticos.

Procede, así, una nueva reforma constitucional que recoja el consenso de las distintas fracciones parlamentarias para diseñar un nuevo formato que regule con precisión tanto la comparecencia presidencial (Informe Presidencial) como el Informe de Gobierno. En este nuevo formato de Informe integral, que ya esbozamos como una propuesta personal, deberá disponerse lo necesario para subsanar las afectaciones que la demostración de la hipótesis de este trabajo mostró. La parte benéfica relacionada con la rendición de cuentas deberá mantenerse y mejorarse, con el fin de hacer más transparente el proceso del Informe de cara a la Nación.

En virtud de esta apreciación es que toma relevancia el esquema básico del numeral cinco del capítulo tercero de este trabajo, pues la citada propuesta trata de recoger lo más conducente, dado el contexto actual del Estado mexicano, de varias de las iniciativas que se presentaron y reseñaron, así como de los pronunciamientos de distintos actores políticos y de la sociedad civil que se analizaron. La importancia de esto radica y se aprecia ya desde un primer momento en el que se propone una denominación exacta para el Informe como acto protocolario entre poderes de cara a la Nación y de rendición de cuentas, que busca cumplir favorablemente con los tres ejes enumerados al principio de estas conclusiones, esto es, el *Informe Presidencial y de Gobierno*.

De esta forma se evitan ambigüedades y confusiones en la forma en cómo se debe llamar a este Informe integral, pues delimita lo esencial y característico de cada adjetivo (presidencial y de gobierno), en relación con el sustantivo informe y al mismo tiempo ubica el lugar que debe ocupar el mensaje presidencial, que después de la reforma del artículo 69 constitucional en el 2008, se ha transmitido después del 1° de septiembre en condiciones poco republicanas y más cercanas al manejo mediático promovido con el aval y cooperación de distintas élites del país.

Es precisamente en este aspecto que cobran sentido los alcances de la investigación, al señalar los puntos críticos de la ruta por la que ha transitado el Informe Presidencial y el Informe de Gobierno en México y cómo esto se puede poner en la mesa de discusión para replantearlo con vistas al formato del *Informe Presidencial y de Gobierno*.

Asimismo, el mencionado esquema del formato propuesto puntualiza en forma de resultados las posibles aportaciones de la Tesis, por lo que respecta a la Ciencia Política (CP) y Administración Pública (AP); pues con la propuesta se ha establecido una liga con los ejes mencionados al principio de estas conclusiones, en el sentido de que los dos primeros se ubican en el ámbito de estudio del liderazgo presidencial con Visión de Estado y las condiciones de un posible consenso político entre el Congreso y la Presidencia de la República (CP), sobre todo por lo que toca al Informe Presidencial, mientras que el tercer eje se corresponde con la transparencia y rendición de cuentas en el contexto del Informe Presidencial y, principalmente, en relación con el Informe de Gobierno (AP).

Las limitaciones de la investigación radican en ciertos aspectos metodológicos y de encuadre con la realidad nacional. Por ejemplo, el Sondeo de Opinión utilizado, al no ser de tipo inferencial a población, proporciona sólo una evidencia subjetiva en relación con el sentir de mayores y variados segmentos de la sociedad. En este sentido la investigación sugiere la pertinencia de un posible estudio inferencial con mayor rigor y de alcances más extensos que no es posible hacer en esta investigación, dada su concepción, además de que no corresponde a la naturaleza de una tesis de licenciatura.

También cabe hacer notar que los principales resultados de esta Tesis son pertinentes sólo en el contexto del régimen presidencialista actualmente vigente en el Estado mexicano. Derivado de esto, es que igualmente queda abierta una línea de exploración en relación con un tratamiento comparado entre los sistemas presidencialistas como el mexicano, y el sistema parlamentario imperante en algunos países europeos como Alemania, o bien respecto de un sistema semipresidencialista como el vigente en Francia, de acuerdo con lo que se dijo en esta investigación acerca de dichos sistemas de gobierno y en el contexto del mundo actual.

El corolario final de esta Tesis implica que dado que el régimen político del Estado mexicano es el presidencialista, es viable y necesario que el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y de acuerdo con el protagonismo que le confiere el sistema político mexicano, asuma su liderazgo y convoque a un amplio consenso nacional entre todos los sectores relevantes del país, para enfrentar los principales problemas de México con imaginación, rigor analítico, voluntad política y Visión de Estado.

La grandilocuencia del Informe Presidencial se corresponderá, entonces, con la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal que el Informe de Gobierno implica, para conformar, de este modo, un binomio indispensable que coadyuve en la evolución de México.

ANEXOS

ANEXOS

Anexo 1

DATOS SIGNIFICATIVOS ALREDEDOR DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES RENDIDOS DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Presidente de la República	Fecha del Informe	Contestación a cargo del Diputado	Partido o grupo	Legislatura
VENUSTIANO CARRANZA GARZA	1-sep-1917	Jesús Urueta	Mayoría	XXVII
	1-sep-1918	Federico Montes Alanis	PLN	XXVIII
	1-sep-1919	Arturo Méndez	PLN	
ADOLFO DE LA HUERTA MARCOR	1-sep-1920	Manuel García Vigil	PLC	XXIX
ÁLVARO OBREGÓN SALIDO	1-sep-1921	Enrique Bordes Mangel	PLC	XXX
	1-sep-1922	Juan Manuel Álvarez del Castillo	PNC	
	1-sep-1923	Jorge Prieto Laurens	PNC	
	1-sep-1924	Alfredo Romo	PLJ	XXXI
PLUTARCO ELÍAS CALLES	1-sep-1925	Ezequiel Padilla	PNC	XXXII
	1-sep-1926	Gonzalo N. Santos	PLM	
	1-sep-1927	Ricardo Topete	BO	
	1-sep-1928	Ricardo Topete	BO	XXXIII
EMILIO PORTES GIL	1-sep-1929	Federico Medrano Valdivia	PNR	XXXIV
PASCUAL ORTÍZ RUBIO	1-sep-1930	José Pérez Gil y Ortiz	PNR	
	1-sep-1931	Fernando Moctezuma Barragán	PNR	
	1-sep-1932	Flavio Pérez Gasca	PNR	
ABELARDO L. RODRÍGUEZ	1-sep-1933	Juan Aviña López	PNR	XXXVI
	1-sep-1934	Romeo Ortega Castillo	PNR	
LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO	1-sep-1935	Gilberto Bosques Saldívar	PNR	
	1-sep-1936	Luis Enrique Erro	PNR	
	1-sep-1937	José Cantú Estrada	PNR	

	1-sep-1938	Rodolfo Delgado S.	PRM	
	1-sep-1939	César Martino Torres	PRM	
	1-sep-1940	Manuel Martínez Sicilia	PRM	XXXVIII
MANUEL ÁVILA CAMACHO	1-sep-1941	Alejandro Carrillo Marcor	PRM	
	1-sep-1942	Manuel Gudiño Díaz	PRM	
	1-sep-1943	Manuel Moreno Sánchez	PRM	XXXIX
	1-sep-1944	Herminio Ahumada Ortiz	PRM	
	1-sep-1945	Benito Coquet Laguna	PRM	
	1-sep-1946	Eugenio Prado Proaño	PRI	XL
MIGUEL ALEMÁN VALDÉS	1-sep-1947	Alejandro Gómez M.	PRI	
	1-sep-1948	Jesús Aguirre Delgado	PRI	
	1-sep-1949	Armando del Castillo Franco	PRI	XLI
	1-sep-1950	Manuel Jiménez San Pedro	PRI	
	1-sep-1951	Teófilo Borunda Ortiz	PRI	
	1-sep-1952	Jesús Robles Martínez	PRI	XLII
ADOLFO RUIZ CORTINES	1-sep-1953	Antonio Erales Abdelnur	PRI	
	1-sep-1954	Norberto Treviño Zapata	PRI	
	1-sep-1955	Flavio Romero de Velasco	PRI	XLIII
	1-sep-1956	Rafael Corrales Ayala	PRI	
	1-sep-1957	José López Bermúdez	PRI	
	1-sep-1958	Federico Ortiz Armengol	PRI	XLIV
ADOLFO LÓPEZ MATEOS	1-sep-1959	Leopoldo González Sáenz	PRI	
	1-sep-1960	Aurelio García Sierra	PRI	
	1-sep-1961	Joaquín Noris Saldaña	PRI	XLV
	1-sep-1962	Alfredo Ruiseco A.	PRI	
	1-sep-1963	Rómulo Sánchez Mireles	PRI	
	1-sep-1964	Manuel Gurría Ordóñez	PRI	XLVI
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	1-sep-1965	Augusto Gómez V.	PRI	

	1-sep-1966	Luz María Zaleta de Elsner	PRI	
	1-sep-1967	Víctor Manzanilla Schaffer	PRI	XLVII
	1-sep-1968	José de la Fuentes R.	PRI	
	1-sep-1969	Luis M. Farías	PRI	
	1-sep-1970	Octavio Sentíes Gómez	PRI	XLVIII
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ	1-sep-1971	Luis H. Ducoing Gamba	PRI	
	1-sep-1972	Celso H. Delgado	PRI	
	1-sep-1973	Luis Dantón Rodríguez	PRI	XLIX
	1-sep-1974	Fedro Guillén Castañón	PRI	
	1-sep-1975	Carlos Sansores Pérez	PRI	
	1-sep-1976	Heladio Ramírez López	PRI	L
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO	1-sep-1977	Juan José Osorio Palacios	PRI	
	1-sep-1978	Rodolfo González Guevara	PRI	
	1-sep-1979	Beatriz Elena Paredes Rangel	PRI	LI
	1-sep-1980	Cuauhtémoc Anda Gutiérrez	PRI	
	1-sep-1981	Luis M. Farías	PRI	
	1-sep-1982	Humberto Lugo Gil	PRI	LII
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	1-sep-1983	Irma Cué de Duarte	PRI	
	1-sep-1984	Nezahualcóyotl de la Vega García	PRI	
	1-sep-1985	Eliseo Francisco Mendoza Berrueto	PRI	LIII
	1-sep-1986	Nicolás Reynés Berezaluce	PRI	
	1-sep-1987	Elba Esther Gordillo M.	PRI	
	1-sep-1988	Miguel Montes García	PRI	LIV
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1-nov-1989	Guillermo Jiménez Morales	PRI	
	1-nov-1990	Gonzalo Martínez Corbalá	PRI	

	1-nov-1991	Fernando Ortiz Arana	PRI	LV
	1-nov-1992	María de los Ángeles Moreno Uriegas	PRI	
	1-nov-1993	Hugo Andrés Araujo de la Torre	PRI	
	1-nov-1994	Humberto Roque V.	PRI	LVI
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	1-sep-1995	María del Rosario Elena Guerra Díaz	PRI	LVII
	1-sep-1996	Héctor Hugo Olivares Ventura	PRI	
	1-sep-1997	Porfirio Muñoz Ledo	PRD	
	1-sep-1998	Arturo Núñez Jiménez	PRI	LVIII
	1-sep-1999	Carlos Medina Plascencia	PAN	
	1-sep-2000	Ricardo García Cervantes	PAN	
VICENTE FOX QUEZADA	1-sep-2001	Beatriz Elena Paredes Rangel	PRI	LIX
	1-sep-2002	Beatriz Elena Paredes Rangel	PRI	
	1-sep-2003	Juan de Dios Castro Lozano	PAN	
	1-sep-2004	Manlio Fabio Beltrones Rivera	PRI	LX
	1-sep-2005	Heliodoro Carlos Díaz Escárrega	PRI	
	1-sep-2006	Correspondía a Jorge Zermeño Infante; pero no hubo comparecencia presidencial	PAN	

Notas:

- ❖ En la Legislatura XXVII los diputados se presentaron en calidad de izquierdistas o mayoritarios (Mayoría) y derechistas o moderados, debido a que aún no había un sistema de partidos definido.
- ❖ Partido Liberal Nacionalista (PLN). Grupo liderado por Venustiano Carranza.
- ❖ Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Llevó al poder a Carranza, al ganar las elecciones presidenciales de 1917-1920 con 797305 votos.
- ❖ Partido Nacional Cooperativista (PNC). Fundado en agosto de 1917 por Jorge Prieto Laurens. Su ideario se basaba en fortalecer el cooperativismo entre las clases populares; luchar por la nacionalización de la tierra; promover la empresa estatal; alcanzar la autonomía universitaria para la Universidad Nacional y crear una Guardia Civil que sustituyera al Ejército.
- ❖ Partido Liberal Jalisciense (PLJ). Partido de carácter regional constituido a principios de 1920 por Alfredo Romo y José Guadalupe Zuno.

- ❖ Partido Laborista Mexicano (PLM). Formado el 29 de diciembre de 1919 por Luis N. Morones líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).
- ❖ El bloque obregonista (BO) estaba encabezado por el diputado Ricardo Topete
- ❖ Partido Nacional Revolucionario (PNR). Formado el 4 de marzo de 1929.
- ❖ Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Denominación que adoptó el PNR en su III Asamblea Nacional Ordinaria efectuada en el Palacio de Bellas Artes del 30 de marzo al 1 de abril de 1938.
- ❖ Partido Revolucionario Institucional (PRI). Siglas actuales del partido surgido de la reconversión del PRM ocurrida en su última asamblea celebrada el 17 de enero de 1946.
- ❖ Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se constituye formalmente el 5 de mayo de 1989. Esto es posible debido a que el Partido Mexicano Socialista (PMS) cede su registro a la agrupación que se había formado alrededor del movimiento del Frente Democrático Nacional (FDN), que era una coalición de diversos partidos políticos de izquierda tales como el PMS mencionado, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), una parte disidente del PRI conocida como Corriente Democrática y diversas organizaciones sociales.
- ❖ Partido Acción Nacional (PAN). Partido fundado por Manuel Gómez Morín en 1939 que obtuvo su registro el 2 de julio de 1948.

Fuente: Documento *Informes Presidenciales*, del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados publicado en el 2006 durante la LX Legislatura.

Anexo 2

MANIFESTACIONES CRÍTICAS DESPUÉS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2006 POR PARTE DE POLÍTICOS Y ACADÉMICOS:

a) CARTA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR A FELIPE CALDERÓN HINOJOSA CONMINÁNDOLO AL RECUENTO DE LOS VOTOS DESPUÉS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2 DE JULIO DEL 2006.

Carta de AMLO a Felipe Calderón. 24 de julio de 2006

C. Lic. Felipe Calderón Hinojosa Candidato a la Presidencia de la República del Partido Acción Nacional. Presente.

Vivimos momentos cruciales para nuestro país. Son tiempos que demandan a todos los actores políticos, la lucidez y la integridad que permiten estar a la altura de las circunstancias. De lo que hagamos o dejemos de hacer, dependerá el futuro de nuestro pueblo. No sólo está en juego la Presidencia de la República sino el derecho de los ciudadanos a elegir libre y democráticamente a sus gobernantes. Esa exigencia histórica nos obliga a dejar a un lado los intereses particulares y a elevar, por sobre todas las cosas, los intereses de la nación.

Como usted sabe, el proceso electoral estuvo plagado de irregularidades y de actos fraudulentos. Durante la campaña, el Consejo General del IFE actuó de manera facciosa; la publicidad en los medios de comunicación no fue equitativa; en su campaña se gastó dinero a raudales, de procedencia desconocida, y se rebasaron por mucho los topes establecidos por la ley; grupos de intereses creados pusieron en práctica un activismo ilegal; se recurrió a la “guerra sucia”, a la mentira y a las campañas del miedo; se usaron los programas sociales del gobierno federal y otros recursos públicos en apoyo a su candidatura; fue pública y notoria la injerencia del Presidente de la República para golpearlos. Y, por si todo esto no bastara, hubo manipulación en los sistemas de cómputo electoral y se falsificaron los resultados en miles de actas de escrutinio.

En pocas palabras: se violaron los principios rectores que deben prevalecer en una elección democrática, establecidos en el artículo 41 constitucional.

Al decir esto, no descalifico a millones de mexicanos que participaron en la elección con su voto y con su esfuerzo. Por el contrario, reconozco el compromiso cívico de la mayoría de quienes cuidaron las casillas y contaron los votos. Si estos ciudadanos no hubiesen actuado con rectitud, defendiendo la democracia, el fraude hubiese sido mayor. Sin embargo, hubo quienes no se comportaron con honestidad y distorsionaron la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Como usted comprenderá, yo nunca podré decir que estas elecciones fueron equitativas, limpias y libres. No obstante, por mi responsabilidad como dirigente de un movimiento democrático, y frente a la demanda de millones de mexicanos de llevar a cabo un recuento voto por voto, casilla por casilla, le propongo lo siguiente:

Si usted se pronuncia a favor del recuento de todos los votos, y el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación ordena esta diligencia, yo ofrezco el compromiso de aceptar los resultados, si a usted le favorecen, y no convocar a más movilizaciones. De la misma manera, usted tendría que aceptar el fallo emitido por el Tribunal si resulto triunfador en el recuento.

Sé muy bien que, de conformidad con la ley, le corresponde al Tribunal calificar la elección y tomar

las decisiones sobre las impugnaciones y el recuento de los votos; pero como es obvio, si usted acepta y hace público su acuerdo con esta propuesta, el Tribunal tendría todos los elementos políticos y legales, para resolver la inconformidad generada por esta elección, de la mejor forma posible.

En otras palabras: lo más conveniente para México es que ambos aceptemos el recuento de los votos y nos comprometamos a respetar el resultado.

En países democráticos hay ejemplos en los que el candidato que resulta ganador por estrecho margen, ha propuesto revisar las irregularidades y contar los votos, despejando así las dudas sobre su triunfo. Ahí está el caso reciente de Óscar Arias, en Costa Rica, quien habiendo obtenido el triunfo por pocos votos pidió que se revisaran todas las denuncias de su adversario y que se contaran manualmente todas las boletas. Al final del recuento, se confirmó ganador y su triunfo fue legítimo e inobjetable, lo que fue reconocido por el otro candidato y la sociedad en su conjunto.

En caso de que usted no acepte esta propuesta, asumirá su responsabilidad de cara a los mexicanos. Si el Tribunal no cuenta los sufragios y avala su “triunfo”, quedarán para siempre la sospecha o la certidumbre de que usted no ganó en las urnas y de que hubo fraude en la elección. De ser así, para millones de mexicanos usted será un presidente espurio y nuestro país no merece ser gobernado por alguien que no tenga autoridad moral ni política.

Además, le expreso que, en tanto no se resuelva el recuento de los votos y se pretenda imponerle, seguiremos recurriendo a la resistencia civil pacífica que siempre ha sido utilizada en México –por cierto, también por ustedes– y en el mundo, cuando se trata de hacer valer los derechos sociales, civiles y ciudadanos.

Asimismo, quiero señalarle que nuestro movimiento siempre se ha conducido con responsabilidad, de manera pacífica y legal. Nuestras manifestaciones están garantizadas por la Constitución mexicana y, por tanto, son un derecho ciudadano. Sus declaraciones acerca de que “la fuerza de los pacíficos prevalecerá sobre la fuerza de los violentos”, con el señalamiento explícito de nosotros “los pacíficos” y ustedes “los violentos”, constituyen una calumnia que sólo aumenta la crispación política y social, y en los hechos, se vuelve un llamado al enfrentamiento entre mexicanos.

Por último, le expreso que la demanda de contar “voto por voto, casilla por casilla” surgió del pueblo y yo estoy comprometido con ese clamor ciudadano. Entiendo que así se defiende la democracia y el derecho de los mexicanos a elegir libremente a sus gobernantes. En este momento histórico en el que se juega el futuro de nuestro país, lo que nosotros proponemos es una salida racional; una solución legal y política.

En suma: si usted sostiene que ganó, si usted está convencido de que obtuvo la mayoría de los votos, no tiene por qué negarse a despejar dudas y transparentar la elección. El que nada debe, nada teme.

Usted tiene la palabra, espero su respuesta.

Atentamente,

Andrés Manuel López Obrador. Candidato a la Presidencia de la República de la Coalición Por el Bien de Todos.

Fuente: <http://ensenadaconamlo.blogspot.mx/2006/07/carta-de-andres-manuel-calderon.html>

b) POSTURAS DE DOS ACADÉMICOS: JOHN M. ACKERMAN Y ALBERTO AZIZ NASSIF Y DE UN POLÍTICO; PORFIRIO MUÑOZ LEDO, EN RELACIÓN CON LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2006 Y SUS RESULTADOS.

John M. Ackerman en un libro publicado en 2008 hace un análisis del contexto de la transparencia y el acceso a la información en relación con las boletas electorales del 2 de julio de 2006. Comienza por decir que así como los prestigiosos diarios *New York Times*, *Washington Post* y *Wall Street Journal* realizaron su propio recuento de los votos emitidos en el estado de Florida, tras las polémicas elecciones presidenciales del 2000 entre Al Gore y George Bush, para confirmar el conteo oficial que dio el triunfo a éste, de la misma manera “la revista *Proceso*, *W-Radio* y el periódico *El Universal* también solicitaron acceso a las boletas para llevar a cabo una revisión independiente de los resultados electorales.” Tanto el IFE como el TEPJF negaron dicha petición invocando argumentos jurídicos sumamente cuestionables: el IFE contestó que las boletas “no eran documentos” y que permitir su consulta conduciría a la desestabilización del país. El Tribunal Electoral simplemente ratificó esta decisión. Sin embargo, Ackerman se apoya en la Constitución, en el COFIPE y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para demostrar que las boletas electorales sí son documentos públicos accesibles, y que la negativa de los órganos electorales obedecía más a una línea política que a un sustento jurídico real. Más adelante este autor e investigador de la UNAM da algunas señales que abonan al supuesto de un fraude electoral. “Existe un gran consenso en el sentido de que por lo menos 46.7% de las actas de escrutinio y cómputo tuvieron algún tipo de error aritmético.” Cita una estimación de la coalición Por el Bien de Todos para indicar que se presentaron irregularidades en 72,197 casillas de las 130,477 del total de casillas electorales (el 62%). Después menciona otro estudio independiente, *An Analysis of Discrepancies in the Mexican Presidential Election Result*, llevado a cabo por Mark Weisbrot, Luis Sandoval y Carla Paredes-Provet, donde se indica que fue casi la mitad de casillas las que presentaron irregularidades. John M. Ackerman resalta la circunstancia de que en función de todo lo dicho, unas cuantas boletas mal contabilizadas por casilla a favor de Calderón –lo cual es altamente factible- le darían el triunfo dada la pequeñísima diferencia entre el primero y el segundo de apenas 233 mil votos de un total de más de 41 millones, y que representa el 0.58% de la votación total. Después muestra datos puntuales de actas y votos mal contabilizados de algunas casillas en distintos Distritos Electorales del territorio nacional. En refuerzo de esto menciona como el candidato del PRD

pudo recuperar primero alrededor de 10 mil votos al hacerse por parte del IFE la rectificación de los resultados del 9% de las casillas. Más adelante incluso, con un 3% adicional al 9% ya mencionado, se reduciría a la mitad la ventaja porcentual para quedar en poco más del medio punto porcentual que ya se mencionó. Luego menciona a otro investigador para reforzar la presunción de fraude electoral: *“José Antonio Crespo ha demostrado con un análisis de las actas, que los paquetes que nunca se abrieron pueden llegar a esconder grandes sorpresas.”* Asimismo, Ackerman refiere al Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral *“integrado por una veintena de reconocidos expertos”* con preferencias políticas variadas; unos a favor de Calderón, otros con Obrador y la mayoría con una postura independiente, neutral. Así encontramos en dicho comité a gente como Alberto Aziz, Sergio Aguayo, Miguel Basáñez, Silvia Alonso, Roy Campos, José Antonio Crespo, Orfe Castillo, Hugo Almada, Eréndira Cruz Villegas, Denise Dresser, Clara Jusidman, Cristina Martín, Alberto Olvera, Carlos Pérez, Rosa María Ruvalcaba, Gabriel Sánchez, Rodolfo Tuirán, Elio Villaseñor, Jorge Alonso, Isabel Bustillos, Santiago Chan Ozorio, Ernesto Isunza, Francisca Jiménez y Alberto Athié. Poco después de la jornada electoral del 2006 este grupo informó que *“comparte con otros ciudadanos una duda fundada sobre quién haya ganado la elección presidencial.”* Ackerman concluye diciendo: *“No sabemos bien a bien si hubo o no fraude electoral. Pero la cantidad de errores aritméticos en las actas de escrutinio y cómputo demuestra que la elección presidencial estuvo envuelta en un total desaseo. Los actores políticos pudieron haber sacado provecho de este desorden para manipular los resultados electorales. De hecho, a un año de la elección del 2006, las encuestas demostraban que 42% de los mexicanos todavía creían que la elección había sido fraudulenta.”* **John M. Ackerman, (coordinador), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, México, siglo XXI, Colección: Sociología y política, 2008, Primera edición, pp.219-226.**

Alberto Aziz Nassif en un texto del 2009 ha resumido todas las circunstancias que rodearon antes y después a las elecciones presidenciales del 2006: *“La estrecha legitimidad del triunfo de Felipe Calderón no fue sólo por el pequeño margen de un cuarto de millón de votos en un universo de 41 millones de sufragios, sino el tono de una campaña que se armó bajo el diseño de la propaganda sucia para atemorizar a amplios segmentos de la ciudadanía. Por una serie de alianzas de dudosa reputación democrática, porque si Fox llegó con el lema de ‘sacar al PRI de*

Los Pinos, Calderón llegó gracias al apoyo de una parte del PRI, sobre todo por el voto corporativo del magisterio y la operación de varios gobernadores tricolores. A estas alianzas se puede sumar el apoyo ilegal de los empresarios mediante los mensajes televisivos del Consejo Coordinador Empresarial, como un factor que gravitó de forma conflictiva en la evaluación del proceso electoral.” **Octavio Rodríguez Araujo, (coordinador), México ¿Un nuevo régimen político? México, Siglo XXI, Colección: Sociología y Política, 2009, Primera edición, p.38.**

Porfirio Muñoz Ledo en su libro *La vía radical. Para refundar la República* publicado en el año 2010, menciona el libro de José Antonio Crespo de 2006, *Hablan las actas*, en donde detalladamente se consignan las inconsistencias aritméticas registradas en las actas de escrutinio y cómputo. Se revela entonces una verdad distinta a la jurídica, a la del TEPJF. Muñoz Ledo continúa diciendo que aunque este órgano y el IFE reconocieron la necesidad de abrir el 64% de los paquetes electorales, sólo se revisó el 12%. Asimismo a esta situación ofensiva para la democracia se sumó “*la actuación ‘frívola y cómplice’ de la fiscalía especial, que dejó sin vigencia el capítulo de delitos electorales, cometido abrumadoramente por el gobierno*”. Termina sus comentarios del libro de Crespo citando a éste para dar a entender que el IFE terminó privilegiando la estrategia del PAN en demerito de su imparcialidad, además el TEPJF, en palabras de José Antonio Crespo: “*hizo un trabajo poco exhaustivo, desaseado, improvisado y pleno de sospechas, contradicciones y cambios de criterio*”. **Porfirio Muñoz Ledo, La vía radical. Para refundar la república, México, Grijalbo, 2010, Primera edición, p.19.**

Anexo 3

MUESTRARIO DE CUESTIONARIOS APLICADOS A ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS PARA CONOCER SU POSTURA ACERCA DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA REGRESE AL CONGRESO A RENDIR SU INFORME

UNAM

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 20
 - 1.2 Sexo Masculino
 - 1.3 Delegación en la que vives Chalco

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera C. de la Com.
 - 2.2 Semestre 5
 - 2.3 Promedio 9.01

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
El presidente rinde cuentas sobre los diversos asuntos del país y su desarrollo

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
No, se mantiene a la par o peor

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
Si, es una formalidad pero es necesaria

6. ~~¿Cómo consideras que sería mas benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~
¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?
Que las deliberaciones puedan ser calificadas por el Congreso, en sí, asumir su responsabilidad.

Proyecto de estadística**Posible Cuestionario**

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 37
 - 1.2 Sexo Femenino
 - 1.3 Delegación en la que vives A Oregón.

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Ciencias de la comunicación.
 - 2.2 Semestre 9no.
 - 2.3 Promedio 8.7

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
 Dar cuenta de las acciones, resultados y avances alcanzados, contrastando con las metas y objetivos planteados al inicio del gob

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
 No

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
 Si

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~
 ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente dé su informe de gobierno ante el congreso?
 ↳ Mayor acceso a la información.

12

Proyecto de estadística**Possible Cuestionario**

1. Datos generales

1.1 Edad 261.2 Sexo F1.3 Delegación en la que vives Azcapotzalco

2. Datos académicos

2.1 Carrera C.C.

2.2 Semestre _____

2.3 Promedio _____

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Dar a conocer a la sociedad que representa todo lo acaecido durante su gestión en materia de salud pública, seguridad, educación, etc.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

No, pese a las esperanzas de muchos mexicanos por el contrario, resultan sus "esfuerzos" una burla

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si

6. ¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?

¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente dé su informe de gobierno ante el congreso?

Que escuche lo que muchos mexicanos en representación de los legisladores tenemos que decir

Proyecto de estadística**Posible Cuestionario**

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 20
 - 1.2 Sexo Femenino
 - 1.3 Delegación en la que vives Alvaro Obregón

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Ciencias de la Comunicación
 - 2.2 Semestre 5°
 - 2.3 Promedio 8.87

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
 Comunicar a toda la sociedad lo realizado en un periodo determinado, dar cuenta desde el ámbito económico, político y social.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
 No, ya que la gente, lamentablemente esta considerando regresar al PRI

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
 Si, es una formalidad

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~
 ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente dé su informe de gobierno ante el Congreso?
 ↳ Considero que sería una manera de formalizar y dar seriedad al asunto.

Proyecto de estadística**Posible Cuestionario**

1. Datos generales

1.1 Edad 231.2 Sexo Femenino1.3 Delegación en la que vives Benito Juárez

2. Datos académicos

2.1 Carrera C. Comunicación2.2 Semestre 1no2.3 Promedio 8.5

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Es un discurso mediante el cual el mandatario informa o da cuenta de las acciones realizadas en un periodo de tiempo determinado en favor de la sociedad.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

Si

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si

6. ¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?

¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente dé su informe de gobierno ante el congreso?

Beneficios que se reflejarán en el cumplimiento de los protocolos en cuanto a los informes; es decir, es un beneficio por sí mismo, que se cumple el protocolo.

18

Proyecto de estadística**Posible Cuestionario**

1. Datos generales

1.1 Edad 271.2 Sexo Masculino1.3 Delegación en la que vives Tlalpan

2. Datos académicos

2.1 Carrera Química Farmacéutica Biológica2.2 Semestre 7º trimestre2.3 Promedio 9

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

La manera por la cual el mandatario del poder federal da a conocer las acciones realizadas por su gobierno en los distintos rubros que interesan al país

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

no

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si, sus "spots" publicitarios reflejan la cobardía al enfrentar el pobre desempeño de su gobierno

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~

¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el congreso?

↳ Como unico beneficio considero que al dar el informe frente al congreso se le podría cuestionar y pedir cuentas de manera más efectiva

2/2

Proyecto de estadística**Posible Cuestionario**

1. Datos generales

1.1 Edad 211.2 Sexo Hombre1.3 Delegación en la que vives Ecatepec

2. Datos académicos

2.1 Carrera Derecho2.2 Semestre 7º2.3 Promedio 9.3

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Obligación del Presidente de rendir cuenta
a los gobernados.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

No

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si por una cuestión de transparencia

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~

¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gob. ante el Congreso?

↳ Más personas tendrían acceso a esa información gracias a la televisión.

25

Proyecto de estadística

UNAM

Posible Cuestionario

1. Datos generales

1.1 Edad 20

1.2 Sexo Masculino

1.3 Delegación en la que vives Xochimilco

2. Datos académicos

2.1 Carrera Ingeniería Industrial

2.2 Semestre 1

2.3 Promedio 8.5

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Información que da el gobierno sobre todo lo realizado

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

Creo que a nivel distrito sí, pero a nivel nacional el PRI ha tenido mejor desempeño

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Pues sí ~~para~~ por sí el congreso tiene alguna pregunta sobre su informe hacerle saber

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~

¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gob. ante el congreso?

↳ Pues simplemente una sesión con más confianza cuando el presidente da la obra y da su informe en vivo.

33

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

Ibero

1. Datos generales

1.1 Edad 33

1.2 Sexo Hombre

1.3 Delegación en la que vives Benito Juárez

2. Datos académicos

2.1 Carrera Contaduría

2.2 Semestre Tercero

2.3 Promedio 80

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

El mensaje mediante el cual el Presidente de la República le comunica al pueblo de México el estado general que guarda el país.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

A pesar de muchos errores y aparentes corruptelas, el gobierno panista sí ha trabajado mejor que el priista.

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Sí.

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?

Implicaría un regreso de la disciplina al congreso, además de que le devolvería seriedad al evento y fomentaría el retorno de la confianza del pueblo en las instituciones que lo representan. En el fondo se trata del cumplimiento de una obligación constitucional y no de los caprichos de los legisladores.

7

Proyecto de estadística

Ibero

Posible Cuestionario

1. Datos generales

1.1 Edad 21

1.2 Sexo M

1.3 Delegación en la que vives Cuajimalpa

2. Datos académicos

2.1 Carrera Finanzas

2.2 Semestre 5to

2.3 Promedio 8.5

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Todo lo que el gobierno reporta que hizo durante el año

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

No, no han sabido manejar el narcotráfico

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?

Mejor comunicación, con la legislatura y con los otros partidos, para así crear debate.

18

Ibero

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 19
 - 1.2 Sexo Fem
 - 1.3 Delegación en la que vives Naucalpan

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Mercadotecnia
 - 2.2 Semestre 2ndo
 - 2.3 Promedio 8.2

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
Es el informe del presidente de los logros que ha hecho anualmente en su candidatura.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
No,

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
Si

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?
No podría robar tanto dinero

24

Ibero

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 19
 - 1.2 Sexo F
 - 1.3 Delegación en la que vives Alvaro Obregón.

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Ing Alimentos
 - 2.2 Semestre 1º
 - 2.3 Promedio _____

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
conferencia en la cual el jefe de gob da un informe de lo hecho ~~en~~ durante el año por su gobierno.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
NO

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
SI

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?
mayor valor porque el congreso aprueba lo que el presidente está diciendo.

Ibero

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 19
 - 1.2 Sexo F
 - 1.3 Delegación en la que vives Cuajimalpa

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera R.I
 - 2.2 Semestre 2
 - 2.3 Promedio 9

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
Es documento en donde el presidente informa acerca de lo que se hace

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
Sí

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
Sí

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?
Haría un mundo mejor

32

Proyecto de estadística

Ibero

Posible Cuestionario

1. Datos generales
 - 1.1 Edad 21
 - 1.2 Sexo femenino
 - 1.3 Delegación en la que vives Alvaro Obregón

2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Psicología
 - 2.2 Semestre Quinto
 - 2.3 Promedio 7.5

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
Es una ~~confe~~ reporte que da el Presidente sobre los avances del año. Se fijan objetivos y se justifican acciones. se da una vez al año.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
Sí, creo que el gobierno panista a tratado de que la política sea más transparente en algunos sentidos.

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
Sí, es importante que haya interacción directa cuando el Presidente dé su informe. También debe de haber respeto por parte del gobierno.

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?
La población podría ver este informe y ver la actitud del presidente y del congreso cuando den este informe.

35

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

1. Datos generales

1.1 Edad 22

1.2 Sexo Masculino

1.3 Delegación en la que vives Magdalena Contreras

UP

2. Datos académicos

2.1 Carrera Administración y Dirección

2.2 Semestre 3er

2.3 Promedio 7.5

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Informar por medios de comunicación a la sociedad los avances del país

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

El gobierno PANista si ha tenido un buen desempeño pero comparandolo con el largo periodo del PRI, no creo

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Si, claro que me gustaria.

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?

Mayor formalidad y satisfacción de la sociedad.

4

Posible Cuestionario

1. Datos generales

1.1 Edad 19

1.2 Sexo Masculino

1.3 Delegación en la que vives Miguel Hidalgo

JP

2. Datos académicos

2.1 Carrera Administración y Dirección

2.2 Semestre 1^o

2.3 Promedio 9

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?

Es el informe que el presidente da año con año para que se conozca que es lo que esta haciendo en el poder.

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?

En algunos puntos, creo que ha sido un error el controlar la inflación y la guerra contra el narco podría ser de una manera mucho mejor

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?

Claro, el problema es que en nuestro congreso hay gente analfabeta que no tiene respeto por su país ni por sus autoridades

6. ¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?

Se ve visto con mucho más respeto y la población en general conocería mucho mejor que esta haciendo el presidente

ITAM

Proyecto de estadística

Posible Cuestionario

- 1. Datos generales
 - 1.1 Edad 19
 - 1.2 Sexo Femenino
 - 1.3 Delegación en la que vives Álvaro Obregón

- 2. Datos académicos
 - 2.1 Carrera Economía
 - 2.2 Semestre 1
 - 2.3 Promedio 9.6

3. ¿Qué entiendes por Informe de gobierno?
Es una "ceremonia" celebrada ~~cada~~ anualmente en la que el jefe de gobierno presenta un resumen de las acciones llevadas a cabo durante el año y sus resultados

4. ¿Crees que el gobierno panista ha tenido un mejor desempeño que el gobierno priista?
~~Si~~ Dependiendo de la materia que busques evaluar

5. ¿Estarías de acuerdo en que el presidente regresara al Congreso a emitir su informe presidencial?
~~No~~ Si estaría de acuerdo, no creo que sea posible por el momento

6. ~~¿Cómo consideras que sería más benéfico para la población en general para recibir ese informe?~~
¿Qué beneficios consideras que traería para la población el que el presidente de su informe de gobierno ante el Congreso?

↳ formalidad

2

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

- Aguayo Mazzucato, Andrés, *La tragicomedia del foxismo*, México, Planeta, Colección: Temas de hoy, 2010, Primera edición, 277 pp.
- Aguilar V., Rubén y G. Castañeda, Jorge, *La Diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, 389 pp.
- Ahumada, Carlos, *Derecho de réplica*, México, Grijalbo, 2009, Primera edición, 375 pp.
- Aramoni, Aniceto, *El Mexicano ¿un ser aparte?* México, Editorial Offset, Colección: Testimonio, 1984, s/e, 336 pp.
- Arendt, Hanna, *La condición humana*, México, Paidós, 2005, s/e, 358 pp.
- Aristóteles, *Política*, México, Porrúa, Colección: *Sean Cuantos...*, 2004, Vigésima edición, 421 pp.
- Arteaga Nava, Elizur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, colección: Textos Jurídicos Universitarios, 2008, Tercera edición, 1135 pp.
- Baena Paz, Guillermina, *Instrumentos de investigación*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1993, s/e, 134 pp.
- Béjar Algazi, Luisa, *¿Qué pasa con la representación en América latina?* México, Porrúa, serie: El Derecho, 2009, s/e, 203 pp.
- Basave, Agustín, *Mexicanidad y esquizofrenia*, México, Océano, 2010, Primera edición, 175 pp.
- Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, Porrúa, México, 2003, Decimoctava edición, 827 pp.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, Colección: Breviarios, 1989, Primera edición, 243 pp.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política (l-z)*, México, Siglo XXI, 1994, Octava edición.
- Bolívar Meza, Rosendo, *La ciencia de la política*, México, IPN, 1999, Primera edición, 138 pp.

- Cansino, César, *El desafío democrático*, México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C. Colección: Cuadernos de Metapolítica, 2004, Primera edición, 103 pp.
- Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales, 1998, 312 pp.
- , *Elementos de derecho constitucional*, México, IIJ/UNAM Fontamara, Colección: Doctrina Jurídica Contemporánea, 2006, Primera edición, 263 pp.
- Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, IIJ/UNAM, Colección: Serie G. Doctrina Jurídica, 2005, Segunda edición, 268 pp.
- , *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IIJ/UNAM, Serie: Estudios Doctrinales N° 180, 2012, Segunda edición, 299 pp.
- Carrillo Blouin, Elsa, *Los Informes Presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o continuidad?* México, IIJ/UNAM, 1996, s/e, 906 pp.
- Carpizo, Jorge y B. Arriaga, Carol (coordinadores), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Colección: Doctrina Jurídica, 2010, Primera edición, 933 pp.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2004, Decimoctava edición, 279 pp.
- Castañeda, Jorge, *Mañana o pasado*. México, Aguilar, 2011, Primera edición, 431 pp.
- Centro de Estudios Internacionales, *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México (COLMEX), Colección: Lecturas Básicas, 1977, Primera edición, 376 pp.
- Cerroni, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI Editores, Colección: Sociología y Política, 2004, Cuarta edición, 192 pp.
- C. North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, s/e, 190 pp.
- Cicerón, *Sobre la república*, España, Planeta, Colección: Los Clásicos, 1998, s/e, 186 pp.
- Crespo, José Antonio, *El Estado*, México, Ediciones Nostra, Colección: *Para entender...*, 2006, Primera edición, 52 pp.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, Colección: Problemas de México, 1972, Primera edición, 99 pp.

Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, Colección: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, Tercera edición, 128 pp.

———, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, Colección: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, Séptima edición, 116 pp.

Dornbierer, Manú, *Ave César. López Portillo (1976-1982) Emperador de México*, México, Grijalbo, 1988, Segunda edición, 216 pp.

Engels, Friedrich, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, España, Sarpe, Colección: Los grandes pensadores, 1983, s/e, tomo XVI, 304 pp.

Escalante Gonzalbo, Pablo *et al*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004, Primera edición, 315 pp.

Espíndola Mata, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales, 2004, Primera edición, 228 pp.

Espino, Manuel, *El Poder del Águila*, México, Porrúa, 2012, Primera edición, 418 pp.

Fabela Quiñones, Guillermo, *Las paradojas de la transición*, México, Porrúa, 2008, Primera edición, 116 pp.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1974, Vigésimosegunda edición, 444 pp.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, Colección: Pensamiento, 2000, Primera edición, 117 pp.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, Colección: Serie Popular Era, 1983, Decimocuarta edición, 333 pp.

Grossi, Paolo, *Derecho, sociedad, Estado: Una recuperación para el Derecho*, México, Escuela Libre de Derecho y El Colegio de Michoacán, Colección: Ensayos, 2004, s/e, 248 pp.

Guerrero Rosas, Erick, *La herencia de Calderón*, México, Diana, 2008, Primera edición, 211 pp.

H. Cantú, Guillermo, *Vicente Fox propone*, México, Ediciones 2000, febrero del 2000, Primera edición, 112 pp.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, Colección: Política y derecho, 1998, Segunda edición, 398 pp.

Hernández, Anabel, *Fin de fiesta en los Pinos*, México, Grijalbo, 2006, Primera edición, 373 pp.

- Hobbes, Thomas. *Leviatán*, México, Gernika, Colección: Clásicos de la Ciencia Política, 2005, Quinta edición, tomo I, 377 pp.
- Imaz Bayona, Cecilia, *La Nación mexicana transfronteras*, México, FCPYS/UNAM, 2008, Segunda edición, 197 pp.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), *Nuestra Constitución: de la soberanía nacional y de la forma de gobierno artículos 39,40 y 41* Tomo 14, México, 1990, s/e, 70 pp.
- , *Nuestra Constitución: de la división de poderes y del poder legislativo artículos 49 y 50*, tomo 16, México, 1990, s/e, 73 pp.
- , *Nuestra Constitución: de la elección e instalación del Congreso artículos 60-70*, tomo 18, México, 1990, s/e, 76 pp.
- , *Nuestra Constitución: del Poder Ejecutivo artículos 80-83*, Tomo 20, México, 1990, s/e, 116 pp.
- Jaimes, Héctor, *Filosofía del muralismo mexicano: Orozco, Rivera y Siqueiros*, México, Plaza y Valdés, 2012, Primera edición, 163 pp.
- Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, IJ/UNAM, 1987, Primera edición, 223 pp.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, Colección: Andanzas, 1997, Primera edición, 510 pp.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, Colección: Clásicos de la Ciencia Política, 2005, Sexta edición, 230 pp.
- López Obrador, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto*, México, Grijalbo, 1999, s/e, 113 pp.
- , *La mafia nos robó la Presidencia*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, 301 pp.
- López Portillo, José, *Mis Tiempos*, México, Fernández Editores, 1988, Primera edición, Tomos I y II, 1293 pp.
- M. Ackerman John, (coordinador), *Más allá del acceso a la información*. México, siglo XXI, Colección: Sociología y política, 2008, Primera edición, 404 pp.
- M. Delgado de Cantú, Gloria, *Historia de México*, México, Pearson- Prentice Hall, 2004, Primera edición, 572 pp.

- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Porrúa, Colección: *Sepan Cuantos...*, 1970, Primera edición, 53 pp.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo. Procedimientos, procesos, reingeniería y benchmarking*, México, Trillas, 2002, Tercera edición, 368 pp.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México. 1920-1994*, México, FCE, 1995, Segunda edición, 362 pp.
- Montemayor Seguy, Rogelio, *El cambio que no llegó: Las reformas que México requiere*, México, Diana, 2005, Primera edición, 214 pp.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, Colección: *Sepan cuantos...*, 2005, Decimosexta edición, 631 pp.
- Muñoz Ledo, Porfirio, *La vía radical para refundar la república*, México, Grijalbo, 2010, Primera edición, 395 pp.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel (coordinador), *El trayecto al siglo XXI: Estado y cambio institucional en México*, México, FCPyS/UNAM, 2011, Primera edición, 284 pp.
- Nava Vázquez, César, *La división de poderes y funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, México, Porrúa, 2008, s/e, 113 pp.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1993, Segunda edición, 351 pp.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del poder legislativo*. México, INAP, 1996, s/e, 283 pp.
- Platón, *La república*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1985, Segunda edición, 390 pp.
- Pirenne, Henry, *Historia de Europa. Desde las invasiones al siglo XVI*, México, FCE, 1956, s/e, 471 pp.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2003, Trigésima séptima edición, 531 pp.
- Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*. México, Planeta, Colección: Austral, 2011, s/e, 145 pp.
- Riding, Alan, *Vecinos distantes*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1985, Primera edición, 451 pp.
- Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador), *México ¿Un nuevo régimen político?* México, Siglo XXI, Colección: Sociología y Política, 2009, Primera edición, 295 pp.

- Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, México, UNAM, Serie: Textos universitarios, 1982, Séptima edición, 273 pp.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Grupo Editorial Tomo, 2005, Segunda edición, 185 pp.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janes, 2000, Primera edición, 1393 pp.
- Samaniego, Fidel, *En las entrañas del poder*, México, Rayuela Editores, 1995, Primera edición, 620 pp.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, Colección: Política y Derecho, 2005, Segunda edición, 247 pp.
- , *La política*, México, FCE, Colección: Política y derecho, 2002, Tercera edición, 336 pp.
- Scherer García, Julio, *Los Presidentes*, México, Grijalbo, 1986, Tercera edición, 259 pp.
- Schettino, Macario, *México. Problemas sociales, políticos y económicos*, México, Pearson-Prentice Hall, 2002, primera edición, 373 pp.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Alianza Universidad Textos, 2011, s/e, 493 pp.
- Serna, Enrique, *El seductor de la patria*, México, Joaquín Mortiz, Colección: Narradores Contemporáneos, 2000, Primera edición, 520 pp.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso: Doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 2006, Vigésimocuarta edición, 900 pp.
- Soto Pérez, Ricardo, *Nociones de derecho positivo mexicano*, México, Esfinge, 1986, Decimoquinta edición, 192 pp.
- Székely, Gabriel (coordinador), *Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser*, México, Océano, Programa de Estudios APEC El Colegio de México, 1999, s/e, 227 pp.
- Unidad de Análisis Prospectivo del Financiero, *Sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*. México, Plaza y Valdés, 1993, s/e, 230 pp.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés/UNAM, 2000, s/e, 274 pp.
- , *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, INAP del Estado de México A.C; 2003, s/e, 221 pp.

———, (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, FCPYS/UNAM, 2011, Primera edición, 376 pp.

Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, IJ/UNAM, 2007.

Villamil, Jenaro y Scherer Ibarra, Julio. *La guerra sucia de 2006*, México, Grijalbo, 2007, Primera edición, 221 pp.

Zoraida Vázquez, Josefina *et al*, *Historia de México*, México, Santillana, 2010, Sexta edición, 379 pp.

———, *Historia de la historiografía*, México, Ediciones Ateneo, 1985, Cuarta edición, 174 pp.

HEMEROGRÁFICAS

Periódicos:

El Universal, año 91, núm. 33186, del martes 2 de septiembre de 2008, noticia: “En mensaje por TV, FCH pide unidad”, p.A4.

El Universal, año 93, núm. 33910, del sábado 28 de agosto de 2010, editorial: “Informe de Gobierno: ¿y la pregunta parlamentaria ‘apá?’”, p. A17.

El Universal, año 94, núm. 33992, del jueves 18 de noviembre de 2010, editorial “Volver a creer en México”, p. A19.

El Universal, año 94, núm. 34032, del miércoles 29 de diciembre de 2010, sondeo de opinión: “¿Qué es lo más mexicano? La cultura como espejo de identidad”, p.2.

El Universal, año 94, núm. 34156, del miércoles 4 de mayo de 2011, editorial: “Sueldos que ofenden”, p. A18.

El Universal, año 94, núm. 34174, del domingo 22 de mayo de 2011, editorial: “¿Fin del Estado-Nación?” p. A16.

El Universal, año 94, núm. 34244, del domingo 31 de julio de 2011, editorial: “Los militares y los símbolos”, p. A17.

El Universal, año 94, núm. 34280, del lunes 5 de septiembre de 2011, artículo: “(Pen)último mensaje”, p. A6.

El Universal, año 95, núm. 34478, del viernes 23 de marzo de 2012, noticia: “Piden crear Tribunal de Transparencia”, p. A6.

El Universal, año 95, núm. 34639, del sábado 1 de septiembre de 2012, editorial: “Lo que Calderón no dice”, p. A21.

La Razón, año 3, núm. 711, del jueves 1 de septiembre de 2011, artículo: “El dilema del Presidente”, p.7.

La Razón, año 3, núm. 713, del sábado-domingo 3,4 de septiembre de 2011, noticia: “Claudicar no es opción contra el crimen: FCH”, pp. 2-3.

La Razón, año 3, núm. 728, del jueves 22 de septiembre de 2011, artículo: “Los felices diputados”, p.32.

La Razón, año 4, núm. 988, del martes 24 de julio de 2012, editorial: “El contexto. Recuperar el futuro”. p.2.

La Razón, año 4, núm. 1022, del sábado 1 de septiembre de 2012, noticia: “TEPJF valida elección y Peña ya es Presidente electo de México”, p.3.

La Razón, año 4, núm. 1024, del martes 4 de septiembre de 2012, noticia: “Rinde su último Informe. Calderón pide apoyar al próximo Presidente”, pp. 6 y 7.

La Razón, año 5, núm. 1333, del lunes 2 de septiembre de 2013, noticia: “Entrega en San Lázaro Informe de EPN”, pp.4-5.

La Razón, año 5, núm. 1334, del martes 3 de septiembre de 2013, noticia: “Inician hoy 120 días para transformar a México, advierte Enrique Peña Nieto”, p.3.

La Razón, año 5, núm. 1336, del jueves 5 de septiembre de 2013, artículo: “El informe en los tiempos de la segunda transición”, p.9.

La Jornada, año 26, núm. 9350, del martes 24 de agosto de 2010, noticia: “Si Calderón no quiere ir a San Lázaro puede acudir al Senado”, p.7.

La Jornada, año 28, núm. 10050, del lunes 30 de julio de 2012, editorial: “Legitimidad, legalidad, soberanía popular y seguridad nacional”, p.20.

La Jornada, año 29, núm. 10441, del jueves 29 de agosto de 2013, editorial: “Informe presidencial”, p. 25.

La Jornada, año 29, núm. 10442, del viernes 30 de agosto de 2013, artículo: “Como en las décadas del esplendor del jurásico de tres colores”, p.4.

Reforma, año 4, núm. 1370, del lunes 8 de septiembre de 1997, editorial: “El gerente y el político”, p. 26A.

Reforma, año 17, núm. 6097, del miércoles 1 de septiembre de 2010, artículo: “Sin Presidente”, p. 14.

Milenio, año 14, núm. 4995, del martes 3 de septiembre de 2013, crónica: “El Día del Presidente revivió en la carpa del *show business*”, p.5.

Periódico *24 Horas*, del miércoles 29 de febrero de 2012, sondeo de opinión: “¿Cómo piensa que están haciendo su trabajo distintas instituciones?”, p.12.

Revistas:

Revista *Proceso*, núm.1087, México, 31 de agosto de 1997.

Nueva revista de Filología Hispánica, núm. 001, año/vol. LIV, México, El Colegio de México, enero-junio 2006.

Revista *Relaciones; estudios de historia y sociedad*, núm. 107, vol. XXVII, México, El Colegio de Michoacán, verano del 2006.

Revista *Zócalo. Comunicación, política y sociedad*, año IX, núm. 115, México, septiembre del 2009.

Revista *Día Siete* núm. 567, México, *El Universal*, s/f.

Publicación Bimensuario: *Congresistas*, núm.263, año 13, México, 16-31 de mayo del 2014.

LEGISLACIÓN

–Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con comentarios y notas de José Antonio Bunt Castro y Rodolfo Cartas Sosa, México, Trillas, 1988, Quinta edición, 168 pp.

–Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano esta es tu constitución*, México, Porrúa, 1995, Décima edición, 423 pp.

–Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, 2005, Sexta edición, 227 pp.

–Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Prólogo, notas y actualización, Miguel Carbonell, México, Porrúa, *Leyes y Códigos de México*, 2012, 165ª. Edición, 251 pp.

–Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), IFE, México, 2005, 383 pp.

–Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, septiembre de 2008, 496 pp.

DOCUMENTOS OFICIALES

–IFE, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, en el Documento: *Conociendo la historia cívica de México*, 1995.

–Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Diario de los Debates correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Segundo Año de ejercicio, año II, México DF, jueves 19 de junio de 2008, Sesión N° 3

–Secretaría de Gobernación (SEGOB), Diario Oficial de la Federación (DOF) del 15 de agosto de 2008.

PÁGINAS WEB

–Aleján, Miguel, editorial, *Las instituciones y la república*, [en línea], México, 24 de agosto del 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35253.html> , [consulta: 20 de marzo de 2012].

–Becerril, Andrés, *Último Informe sin la sombra del sucesor*, [en línea], México, Excelsior.com.mx, 1 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/2011/09/01/nacional/765450>, [consulta: 5 de septiembre del 2013].

–Beltrán, Ulises y Cruz, Alejandro, *Repunta la aprobación a Felipe Calderón en encuesta* [en línea], México, Ulises Beltrán y asociados A.C. Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=nacional&cat=1&id_nota=817645 , [consulta: 21 de marzo del 2012].

–Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, *Formato del Informe Presidencial*, México, 2007, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf>, [consulta: 20 de julio del 2012].

–Cámara de Diputados LX Legislatura Centro de Documentación, Información y Análisis, *Informes Presidenciales. Vicente Fox Quesada*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>, [consulta: 5 de septiembre del 2013].

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma 10 de febrero de 2014, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, [consulta: 20 de abril del 2014].
- Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, última reforma 26 de diciembre de 2013. [en línea], México, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>, [consulta: 21 de enero del 2012].
- Cámara de Diputados: *Lista de diputados por grupo parlamentario*, [en línea], México, Dirección URL: http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL, [consulta: 20 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año IX, núm. 2090, jueves 7 de septiembre de 2006, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-07_Anexo-Inic_001-050.pdf, [consulta: 23 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm. 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-07_Anexo-Inic_001-050.pdf, [consulta: 24 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año X, núm. 2152-I, jueves 14 de diciembre de 2006, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061214-I.html#Ini20061214-9>, [consulta: 25 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.22112 –I, martes 13 de marzo de 2007, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070313I.html#Ini20070313-11>, [consulta: 25 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, “*Anexo. Iniciativas*”, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2214 –I, jueves 15 de marzo de marzo de 2007, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070315-I.html#Ini20070315-9>, [consulta: 30 de enero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2223 –I, jueves 29 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070329-I.html#Ini20070329-12>, [consulta: 2 de febrero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, núm.2239 –V, martes 24 de abril de 2007, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/abr/20070424-V.html#Ini20070424-28>, [consulta: 3 de febrero del 2014].
- Cámara de Diputados, *Anexo. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año X, núm.2267, lunes 4 de junio de 2007, Dirección URL:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/jun/20070604.html#Ini20070604Larios> , [consulta: 3 de febrero del 2014].

–Cámara de Diputados, *Dictámenes aprobados en la LX Legislatura relativos a leyes o decretos*, [en línea], México, Dirección URL:

http://sitl.diputados.gob.mx/dictamenes_ld.php?init=0&tipot=Modificaciones+Constitucionales&pert=13 , [consulta: 28 de febrero del 2014].

–Cámara de Diputados, *Anexo II. Iniciativas*, [en línea], México, Gaceta Parlamentaria, año XV, núm.3597-II, jueves 6 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/sep/20120906-II.html#Iniciativa4> , [consulta: 11 de abril del 2014].

–Castelazo, José R., Coordinación General: Alejandro Carrillo Castro, *La Administración Pública en los Informes Presidenciales*, [en línea], tomo V, volumen 3: 1976-2011, p.115, México, INAP, 2011, Dirección URL: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/200%20aos%20tomo%20v%20volumen%203.pdf> , [consulta: 20 de septiembre del 2013].

–Chávez Hernández, Efrén, *Algunas propuestas de modificación al formato del Informe Presidencial en México*, [en línea], Boletín mexicano de derecho comparado núm. 105, IJ/UNAM/, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art3.htm> , [consulta: 20 de septiembre del 2013].

–Gamboa Montejano, Claudia, *Formato del Informe Presidencial*, Cámara de Diputados LIX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2006, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf> , [consulta: 12 de agosto del 2012].

–Gamboa Montejano, Claudia y Ayala Cordero, Arturo, *Formato del Informe Presidencial*, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, México, 2007, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-14-07.pdf> , [consulta: 20 de agosto del 2013].

–Gamboa Montejano, Claudia, *Pregunta Parlamentaria y/o su equivalente*, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-20-08.pdf> , [consulta: 8 de marzo del 2014].

–González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli, *Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura tercer año de ejercicio*, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-10-09.pdf> , [consulta: 8 de abril del 2014].

- González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli, *Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura primer año de ejercicio*, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2010, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-05-10.pdf> , [consulta: 8 de abril del 2014].
- González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, *Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura segundo año de ejercicio*, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2011, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-08-11.pdf> , [consulta: 9 de abril del 2014].
- Miranda Aldama, Mayeli y Morales Robles, Avelina, “*Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura tercer año de ejercicio*”, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2012 Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-06-12.pdf>, [consulta: 9 de abril del 2014].
- Miranda Aldama, Mayeli y Morales Robles, Avelina, *Iniciativas de reformas constitucionales presentadas en la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura primer año de ejercicio*, Cámara de Diputados LXII Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Centro de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2013, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-05-13.pdf> , [consulta: 10 de abril del 2014].
- Gutiérrez Rosas, Rosa Ma. *El Informe Presidencial*, [en línea], México, Seminario de Derecho Constitucional y Amparo, Facultad de Derecho UNAM, Dirección URL: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revistacultura/pdf/CJ3_Art_5.pdf, [consulta: 22 de julio del 2012].
- Hurtado, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, [en línea], México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática n. 19
URL:http://www.ife.org.mx/documentos/deceyec/gobiernos_y_democracia.htm , [consulta: 20 de marzo del 2012].
- Infojus, *COFIPE* [en línea], México, IJ/ UNAM, Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm> , [consulta: 20 de septiembre del 2013].
- IJ-UNAM, México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> , [consulta: 31 de julio del 2012].
- IJ-UNAM, versión original de 1917, [en línea], México, 5 de febrero de 2001, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, [consulta: 11 de agosto del 2012].

- Merlos, Andrea y Gómez, Carlos, *Presidente Calderón: Protesta como presidente en el Congreso*, [en línea], México, *El Universal.mx Elecciones*, 1 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/3>, [consulta: 30 de agosto del 2013].
- Mora-Donatto, Cecilia, *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*, [en línea], México, IJ/UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>, [consulta: 20 de diciembre del 2013].
- Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*, [en línea], México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, Dirección URL http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf, [consulta: 30 de agosto del 2013].
- Ortega González, Edgar *La revisión del formato del Informe Presidencial en México*, [en línea], México, IJ- UNAM, Biblioteca Virtual, El Estado constitucional contemporáneo, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2319> , [consulta: 25 de julio del 2012].
- Presidencia de la República, *Estructura de Gobierno*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/estructura-de-gobierno/> , [consulta: 29 de abril del 2014].
- Leticia Robles de la Rosa, “Desisten de preguntar al Presidente”, [en línea], México, *Excelsior*, 19 de noviembre de 2013, p.4, Dirección URL: http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sm2013/nov/131119/131119_cu_desisten_de.pdf , [consulta: 19 de abril del 2014].
- Rojano García, Edgar, *Los informes presidenciales en México*, [en línea], México, SEP-INEHRM, Dirección URL: <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-informes-presidenciales-articulo>, [consulta: 15 de abril del 2013].
- Rojas García, Edgar D. *Los informes presidenciales en México*, [en línea], expedientes digitales, México, INEHRM, Dirección URL: http://www.bicentenario.gob.mx/acces/index.php?option=com_content&view=article&id=208:otros--los-informes-presidenciales-en-mexico-por-edgar-d-rojano-garcia&catid=24:otros&Itemid=29 , [consulta: 30 de julio del 2012].
- Fabiola Elena Rosales Salinas, *Pregunta Parlamentaria. Compilación documental*, Cámara de Diputados LX Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Referencia Especializada, México, 2009, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-03-09.pdf> , [consulta: 8 de marzo del 2014].
- Sandra Valdés Robledo y Miriam Gutiérrez Sánchez, *Regulación constitucional de la comparecencia de todos los servidores públicos*, Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Interior. Centro

de Documentación Información y Análisis, [en línea], México, 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-12.pdf> , [consulta: 16 de marzo del 2014].

–Versión estenográfica del discurso de toma de posesión de Vicente Fox Quesada en la sesión solemne del H. Congreso de la Unión, luego de rendir la Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, 10 de julio del 2006, Dirección URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=4> , [consulta: 31 agosto del 2013].

– SEGOB-DOF 15 de agosto de 2008, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5056779&fecha=15/08/2008 , [consulta: 7 de marzo del 2014]

–s/a, Ensenada con AMLO, [en línea], 25 de julio de 2006, México, Dirección URL: <http://ensenadaconamlo.blogspot.mx/2006/07/carta-de-andres-manuel-calderon.html>, [consulta: 13 de marzo del 2014].

–Cámara de Senadores LXII Legislatura, [en línea], México, 2014, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=2&str=M> , [consulta: 15 de julio del 2014].

MESOGRAFÍA

–Arnal, Mariano *Estado II*, [en línea], El Almanaque, Dirección URL: <http://www.elalmanaque.com/lexico/estado2.htm>, [consulta: 12 de agosto del 2011].

–Baca Olamendi, Laura *et al* (compiladores), *Léxico de la Política*, Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf> , [consulta: 25 de marzo del 2014].

–Carmona, Doralicia, *Venustiano Carranza establece la fecha de los informes presidenciales*, [en línea], México, Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., Dirección URL: <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/01091917.html> , [consulta: 31 de julio del 2012].

–De la Garza Santos, Iván, *La reforma constitucional al informe presidencial, ¿la incorporación de la responsabilidad política a nuestro sistema presidencial?*, [en línea], México, *Derecho en Libertad*, número1, agosto-diciembre de 2008, Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Dirección URL: <http://www.fldm.edu.mx/revista.html>, [consulta: 20 de julio del 2012].

–Döring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, *La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*, Edición internet Gestión y Estrategia, Departamento de administración, Dirección URL: www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm , [consulta: 14 de enero del 2012].

–Estrada Barrera, Enrique *Guadalupe Victoria, primer presidente de México*, [en línea], Periodistas en línea.org, 1 de septiembre de 2007, Dirección URL:

<http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5388> , [consulta: 5 de abril del 2013].

–Everdy Mejía, Luis, *En cinco años la popularidad del presidente cayó 11 puntos* [en línea], México, adnpolítico.com, 27 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/encuestas/2012/02/21/en-cinco-anos-la-popularidad-del-presidente-cayo-11-puntos> , [consulta: 21 de marzo del 2012].

–García, Imelda, *Informe presidencial: De la pleitesía a la ausencia total*, [en línea], México, adnpolítico.com, 1 de septiembre de 2013, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/30/informe-presidencial-de-la-pleitesia-a-la-total-ausencia> , [consulta: 16 de septiembre del 2013].

–Gobierno de la República, *Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Tercer Informe de Gobierno*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=hLcU0-RM6es>, [consulta: 30 de marzo del 2014].

–Gobierno de la República, *Mensaje del Presidente Calderón con motivo del IV Informe de Gobierno*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=bL1EEjRD21w> , [consulta: 30 de marzo del 2014].

–Gobierno de la República, *Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=KW0RJJB9QA> , [consulta: 1 de abril del 2014].

–Gobierno de la República, *Mensaje del Presidente Calderón con motivo del Sexto Informe de Gobierno*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.youtube.com/watch?v=fAaf69mze8M> , [consulta: 2 de abril del 2014].

–Guerrero, Omar, *Administración Pública*, [en línea], p.2, México, en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi *et al* (compiladores), Dirección URL: <http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf> , [consulta: 25 de marzo del 2014].

–JBLG, *Los Informes Presidenciales*, [en línea], México, Exploramex. Análisis de Historia de México, junio 22 de 2008, Dirección URL: <http://exploramex.com/?p=708>, [consulta: 10 de abril del 2013].

–Kaufmann, Daniel, *¿Gobernabilidad o gobernanza?* [en línea], 8 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://thekaufmannpost.net/gobernabilidad-o-gobernanza-governance-en-espanol-en-breve/> , [consulta: 23 de diciembre del 2011].

–Pérez Quintana, Enrique, *Un saludo rompe el protocolo de la toma de posesión presidencial*, [en línea], México, Proyecto sin fin. Política bien entendida, Yahoo Blog de noticias, 22 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://mx.noticias.yahoo.com/blogs/proyecto-sin-fin/un-saludo-rompe-el-protocolo-de-la-toma-de-posesi%C3%B3n-presidencial-202326848.html>, [consulta: 1 de agosto del 2013].

–Rionda Ramírez, Miguel, *Guanajuato el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido*, [en línea], México, Dirección URL:

- http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN16/3-fl16_Guanajuato_el_aprendizaje_de_la_democracia.pdf , [consulta: 15 de julio de 2013].
- s/a, *Conceptos de Ciencia política* [en línea], México, Dirección URL:http://www.portalplanetasedna.com.ar/ciencia_politica12.htm , [consulta: 22 de diciembre del 2011].
- s/a, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.definicion.org/administracion-publica> , [consulta: 10 de enero del 2012].
- s/a, *The free dictionary*, [en línea], México, Dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/r%C3%A9gimen> , [consulta: 16 de diciembre del 2011].
- s/a, *The free dictionary by Farlex*, [en línea], Dirección URL: <http://es.thefreedictionary.com/investidura> , [consulta: 20 de marzo del 2012].
- s/a, Nación, [en línea], Colombia, Biblioteca virtual Luis Arango, Dirección URL: http://www.banrepultural.org/blaavirtual/ayuda_detareas/poli/poli4.htm , [consulta: 6 de marzo del 2012].
- s/a, *Concepto de nación* [en línea], De conceptos.com, Dirección URL: <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/nación> , [consulta: 7 de marzo del 2012].
- s/a, *Concepto de Estado y nación del liberalismo* [en línea], 6 de agosto de 2008, Dirección URL: http://enciclopedia.us.es/index.php/Concepto_de_Estado_y_naci%C3%B3n_del_liberalismo , [consulta: 6 de marzo del 2012].
- s/a, Proyecto Ensayo Hispánico, *México Constitución de 1824*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/1824.htm>, [consulta: 29 de julio del 2012].

OTRAS

- Martha Laura Bolívar, *La Administración Pública*, exposición en el Diplomado en Administración Pública, impartido por el INAP a funcionarios de la SEGOB, México, junio del 2009, Módulo III.
- José Castelazo de los Ángeles, “La Administración Pública”, Conferencia magistral presentada en el Diplomado en Administración Pública, México, INAP, junio del 2009.
- Estudio: *Confianza de los mexicanos en las instituciones* de Consulta Mitofsky, México DF, Febrero del 2007.
- Óscar Mario Beteta, conductor, *En los tiempos de la radio; nostalgia latina: la voz de los paisanos*, México, Radio Fórmula 970 de AM, 5:30-9:30 horas.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Video DVD: *La decisión del Presidente. De la nacionalización a la extranjerización de la Banca*, México, s/f.