

# LAS RELACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL PODER POLÍTICO EN EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO MEXICANO

*José Luis Prado Maillard\**

## **RESUMEN**

El declive del presidencialismo hegemónico que México conoció en el seno de sus instituciones durante 71 años fue lento, pero efectivo. Se trata de una evolución paulatina que permitió tanto al poder como a sus oponentes adaptarse a la crítica. Aprendieron en efecto a criticar y a ser criticados de manera pacífica. De manera progresiva el sistema político mexicano se transforma de hegemónico en plural, reuniendo así un elemento importante de la democracia, siguiendo posteriormente la alternancia en los órganos del poder político.

**Palabras clave:** Democracia, pluralismo, alternancia, voluntad soberana, poder político.

## **ABSTRACT**

*The declining of the hegemonic presidential rule that Mexico knew in their institutions for 71 years was slow but effective. It is a gradual evolution that gives time to the power and to their opponents to adapt their selves to the critic. They knew to critic and to be critiqued peacefully. Progressively, the Mexican political system transforms since hegemonic to plural, keeping in this way one important element of the democracy before the posterior alternation in the political power organs.*

**Keywords:** *Democracy, pluralism, alternation, sovereign will, political power.*

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne. Subdirector de Posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología. Universidad Autónoma de Nuevo León.

## 1. EL CAMINO A LA DEMOCRACIA PLURALISTA

El decline del presidencialismo hegemónico que México conoció en el seno de sus instituciones durante 71 años fue lento, pero efectivo. Se trata de una evolución paulatina que permitió, tanto, al poder como a sus oponentes adaptarse a la crítica. Aprendieron en efecto a criticar y a ser criticados de manera pacífica. Bien distinto sucedió en Europa del Este y ciertos países de América Latina, donde la rapidez del proceso de democratización produjo sucesos lamentables, a saber sangrientos.

De manera progresiva, el sistema político mexicano se transforma de hegemónico en plural, reuniendo así un elemento importante de la democracia, siguiendo posteriormente la alternancia en los órganos del poder político.

### 1.1 La marcha hacia el pluralismo

Se trata del trayecto del sistema político presidencialista de partido hegemónico hacia una democracia pluralista.

La evolución del pluralismo, es la consecuencia de una transformación del pensamiento de la sociedad mexicana, que desde el movimiento estudiantil de 1968,<sup>1</sup> ha ido progresando hasta nuestros días, deviniendo más crítica, aún y cuando todavía falta camino que recorrer. El pluralismo se instala ayudado por una serie de pactos celebrados desde los años ochenta, entre actores políticos e intelectuales. Entre los cuales encontramos los *Acuerdos de los Pinos* (1995), *Acuerdos del Seminario del Castillo de Chapultepec* (1995), *Acuerdos de Bucareli* (1996), *Acuerdos de la Alianza de Oposición* (1999), y muy recientemente, después de la desilusión de la alternancia del cambio, el *Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo* (2005), donde se dan cita políticos, ex políticos, sindicatos, líderes sociales, hasta el Premio Nobel de química.

El objeto de estos acuerdos es de provocar las circunstancias para que la alternancia en el poder se produzca y el pluralismo se consolide. Las proposiciones elaboradas en los pactos constituyen las discusiones centrales de la reforma del

---

<sup>1</sup> Es prudente precisar que tenemos en cuenta otros movimientos importantes como el de los coopereros, ferrocarrileros y el de los maestros, durante los años cincuenta. Solo que el movimiento del 68 tuvo un impacto sin precedentes en la sociedad mexicana.

Estado, las que han hecho posible la evolución del pluralismo, beneficiando, no sólo, al Congreso Federal, sino, también, en provecho de otras instituciones políticas y judiciales. Los temas centrales de las discusiones son, por lo esencial, el sistema electoral, el federalismo, las relaciones entre los órganos del poder político de la Unión, y la reforma del poder judicial.

Ahora bien, la existencia del pluralismo no es suficiente para garantizar la consolidación de la democracia. Recordemos que ciertos países de América Latina han retornado de la democracia hacia el autoritarismo. Para evitar este riesgo, hay que encaminar algunas medidas, primordialmente constitucionales, donde se asegure el Estado de Derecho, al mismo tiempo que una buena organización fortalezca el equilibrio del poder político, en beneficio de la democracia, mediante *el respeto de la voluntad general, al mismo tiempo que se respete la Constitución*.<sup>2</sup> En este orden de ideas, tener en cuenta las necesidades que requiere México, porque de nada serviría tomar modelos alejados de la realidad mexicana. En este propósito, la experiencia del régimen presidencial mexicano tomado de los Estados Unidos no es inútil, por eso proponemos estudiar ciertos casos de ingeniería constitucional, a fin de tomar en cuenta la experiencia de otros países, para enseguida proponer una solución adaptada al nuevo contexto político mexicano, de pluralidad.

La falsa creencia de que la Constitución fortalecía el presidencialismo es justamente producto de la deficiente cultura jurídica de la sociedad. Se pensaba que por el hecho de que el Congreso aprobaba las iniciativas presidenciales, con los legisladores *“levanta dedos”*, la Constitución era deficiente en favor del ejecutivo de la Unión, sin tomar en cuenta que las relaciones ejecutivo y legislativo que la Constitución prevé es casi idéntico al que los *“Padres Fundadores”* diseñaron, mismo que rendía mayor influencia del legislativo sobre el ejecutivo, como Woodrow Wilson describió en su obra *“El Gobierno Congresional”*.<sup>3</sup> En verdad, poco se analizaba en México el factor que rendía esta práctica del sistema político de *“Presidencialismo hegemónico”*.<sup>4</sup> Observamos entonces que el

---

<sup>2</sup> Es prudente recordar que una constitución no asegura por sí misma la democracia, sin embargo si ayuda a la estabilidad de las instituciones.

<sup>3</sup> Esta obra es traducida al español y comentada por Alonso Lujambio, editada en el 2002 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>4</sup> Un pionero es el profesor Jorge Carpizo, con su obra clásica: *El presidencialismo mexicano*. Otro clásico que clarifica esta práctica del poder político en México es la obra de Daniel Cossío Villegas: *El sistema político mexicano*. Recordemos también a Luis Spota en su obra *“La Costumbre del Poder”*.

sistema de partido hegemónico era su causa. La hegemonía correspondía al PRI, quien se identificaba como el partido del presidente en turno.

Esta limitación del tiempo en el ejercicio del poder presidencial nos lleva a una diferencia fundamental de la clasificación que abusivamente hizo Mario Vargas Llosa, pocos meses después de perder la elección presidencial del Perú, poniéndole el adjetivo de “*Dictadura Perfecta*” al sistema político mexicano. Nada más inexacto que eso. Por una parte, tenemos que el Presidente de la República dura únicamente seis años en el poder y no ejerce influencia alguna en la toma de decisiones una vez que entrega el poder. Por otra parte, el partido no podía pertenecer al presidente si una vez concluido su mandato no ejercía la mínima influencia en la política mexicana, regla establecida desde la expulsión del país de Plutarco Elías Calles. Encontramos, entonces, que la clasificación hecha por el escritor de nacionalidad española y peruana, Vargas Llosa es imprecisa, ya que una dictadura es considerada por la Ciencia Política como un sistema político donde una persona o un grupo de individuos domina por tiempo indefinido el poder, mediante métodos fraudulentos o represivos. Desde esta perspectiva, observamos que México se encontraba distante de ser una dictadura.

Ahora bien, si *l’Ancien régime* no era un autoritarismo, tampoco se trataba de una democracia, pues, no existía oposición, elemento *sine qua non* de una democracia. Una democracia se caracteriza, en efecto, esencialmente por una serie de elementos como lo son la elección de los gobernantes por los gobernados, mediante elecciones periódicas y sinceras, la existencia de una oposición al gobierno, la existencia de críticas hacia el gobierno, la garantía para hacer valer los derechos y libertades fundamentales.<sup>5</sup> Al respecto, el politista noruego Arendt Lijphart agrega otra serie de factores como lo es el funcionamiento de las instituciones sin perturbación, de manera tal que altere la estabilidad democrática por al menos veinte años, que el PIB permita un buen nivel de vida, grado aceptable de educación, cierto número de hospitales, número de camas por hospital, etc. En nuestro punto de vista son un poco exagerados estos elementos para clasificar un país dentro de la democracia, aunque debemos reconocer por objetividad que Lijphart tiene razón en el sentido que esos factores fortalecen la democracia. Pero no porque un país tenga un número menor de hospitales es menos democrático que otros, como lo señalan ciertos documentos de la ONU en sus informes anuales.

---

<sup>5</sup> LAVAU, Georges. La Démocratie. Avec la collaboration de DUHAMEL, Olivier, in *Traité de Science Politique, Vol: 2 Les Régimes Politiques Contemporains*, PUF, Paris, 1985, pp. 29–113.

Vistos los elementos esenciales de la democracia observamos que México no pertenecía a la familia de las democracias pluralistas, pues, no contaba con una oposición que pudiera realmente ostentar el poder por la vía electoral. Es decir, que el ciudadano no tenía más que una sola opción: el PRI.

En verdad, el diseño constitucional no era de gran interés por los estudiosos de la realidad política y para los juristas, su objeto de estudio no era, precisamente, el Derecho Constitucional, pues, la polémica que pudiera presentarse entre los órganos del poder político era en verdad mínima, ya que el presidente resolvía por la vía política todo conflicto que pudiera presentarse, siendo el objeto consentido de estudio de la ciencia política, dejando así de lado al derecho constitucional. Prueba de ello, es lo obsoleto de los manuales de derecho constitucional mexicano, ya que no tocan los conflictos actuales, ni siquiera de manera eventual antes de que se suscitasen como lo hemos observado en nuestro contexto histórico. Contrariamente, en Francia, España, Israel, Italia, entre otros países, la Constitución representa un elemento de estudio para comprender la vida política y jurídica de esas sociedades, ya que de su diseño depende la estabilidad nacional. Estas naciones ligan estrechamente el derecho constitucional con la ciencia política, dos ciencias complementarias y, sin duda, indisociables. Justamente por la importancia que estos países acuerdan a la vida constitucional, han realizado profundos estudios de la materia. Así, Francia ha conocido hasta la fecha cinco repúblicas y actualmente se discute sobre la necesidad de elaborar una nueva constitución que de nacimiento a una sexta,<sup>6</sup> con la finalidad de adaptar la constitución a la vida política de los Galos. España no ha dejado de estudiar su reciente Constitución de 1978, que ha dado buenos resultados, pues ningún conflicto se ha presentado a la fecha, sin que el diseño constitucional no haya resuelto.<sup>7</sup> Israel, es otro caso donde el derecho constitucional es de gran interés, debido a la complejidad de la sociedad israelí, que se compone de un mosaico de culturas.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Numerosos estudios han sido escritos sobre Francia. Entre otras obras de gran interés, recomendamos como lectura esencial para la comprensión de la Quinta República francesa el manual de derecho constitucional e instituciones políticas del Profesor GICQUEL, Jean. *Manuel de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 2002. DUVERGER, Maurice. *Le Système Politique Français*, Thémis, Paris, 1996. BURDEAU, George, HAMON, Francis, TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2000. ARDANT, Philippe. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2001. DUHAMEL, Olivier. *Vive la VI République!*, Seuil, Paris, 2002.

<sup>7</sup> LUCAS VERDU, Pablo. *El Sentimiento Constitucional*, REUS, Madrid, 1985.

<sup>8</sup> Un estudio profundo e interesante sobre Israel es el de KLEIN, Claude. *La Démocratie d'Israël*, Seuil, Paris, 1997.

Italia, polémico país que para algunos representa la inestabilidad política y para otros el progreso económico dentro de la inestabilidad gubernamental. El promedio de vida gubernamental de la I República italiana de 1948 es de menos de un año, siendo el más largo el de Romano Prodi, que duró dos años, antes de ser el Presidente de la Comisión Europea.<sup>9</sup> Los italianos han tratado frustradamente no sólo reformar substancialmente su constitución, sino de elaborar una nueva para dar nacimiento a una eventual segunda república italiana, donde la “*partidocracia*” sea racionalizada, dando más estabilidad a los gobiernos. Sin embargo, la trampa que tratan de superar no ha hecho posible esta adaptación constitucional, pues, la mayoría exigida para ese efecto y la existencia de múltiples partidos hacen difícil de lograrlo. Hay que tenerlo en cuenta en la reforma política del Estado mexicano.

Tenemos así que la hegemonía hacía poco interesante el estudio del derecho constitucional en México; pues, ante la sumisión del legislativo hacia la presidencia, nunca se presentó una problemática en la relación de estos dos poderes, como sucede día a día desde la LVII legislatura. Desde entonces el derecho constitucional mexicano y comparado recobra una fundamental importancia en la vida política de México.

Contrariamente a otras experiencias vividas en los países de Europa del Este, en México el pluralismo es impulsado por las reformas endógenas al sistema. Recordemos que la primera reforma que incentiva el pluralismo es la de 1963, que regula las elecciones federales de 1964, bajo el gobierno de Adolfo López Mateos. Esta reforma introduce en la constitución la figura de los diputados de partido, inspirado de Alemania y estudiada por Jesús Reyes Heróles, entonces, colaborador de Gustavo Díaz Ordaz en la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, el mismo Reyes Heróles profundiza su proyecto introduciendo más determinadamente el escrutinio proporcional en México, esta vez como secretario de gobernación, en 1977. Esta reforma se conoce como la Reforma Política. Desde entonces la oposición participa si no en la toma de decisiones, si en las discusiones de éstas. De esta manera, se introducen 100 diputados electos por la vía proporcional, posteriormente en 1988 se reforma la constitución para ampliar el número de diputados electos por esta vía a 200, sumando un total de 500,

---

<sup>9</sup> Sobre la vida política italiana existen, al igual que en Francia, numerosos estudios ilustrativos. PISSORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*, T. I y II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984. LAZAR, Ilvo, DIAMANTI, Marc. *Politique à l’Italienne*, PUF, Paris, 1997.

contando los 300 electos por el escrutinio mayoritario. Esta oportunidad sabrán aprovecharla efectivamente hasta lograr la alternancia.

Posteriormente, se realizan las reformas constitucionales de 1991 y 1994. Se trata de arrancarle al poder ejecutivo la organización de las elecciones. El objeto es de evitar la manipulación de los procesos electorales, dando credibilidad a éstos. En 1991 se crea la figura jurídica de los consejeros ciudadanos, propuesta por el grupo San Ángel, compuesto por intelectuales y políticos con cierta influencia en la toma de decisiones. Posteriormente, en 1994, se separa definitivamente al poder ejecutivo de la organización de los procesos electorales federales. Una gran avance en México, aunque en algunas democracias sea el ejecutivo que organiza las elecciones como es el caso en Gran Bretaña, España y Francia, entre otros países. La experiencia histórica explica la diferencia. Sin embargo, la ciudadanización de los órganos electorales no asegura el buen desempeño de la autoridad en la materia. Se requiere de profesionales, que sean al mismo tiempo independientes de los órganos que son legitimados por el sufragio universal. En este contexto, los consejeros ciudadanos son relevados por los consejeros electorales del IFE, dándoles un estatus más estable, en su duración y remuneración.

Otra reforma constitucional que estimula el pluralismo es la de 1996, que modifica dos instituciones, el Senado y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el Senado se introduce la proporcional, rompiendo con el principio de paridad entre los Estados. De 64 senadores (dos por estado) que conoce el proyecto original de la constitución de 1917, pasa a 128 senadores. La evolución fue paulatina, de 64 senadores pasa a 96, paritariamente; es decir, tres por estado, reservando uno para la primera minoría. Hasta ese momento estamos de acuerdo; pues, los principios de paridad y de representación son respetados. Contrariamente, hay estados en la actualidad que han sido representados por más de tres senadores, debido a esta disfunción que se introdujo en la constitución, con la introducción de la proporcional celebrada en una sola circunscripción. Por otra parte, se quebranta el principio por el cual fue creado el Senado, que es el de la representación de los estados federados. ¿A quien representan los senadores electos por el principio proporcional? A sus partidos políticos. En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se supera el tabú de que ésta no puede conocer sobre ningún contencioso electoral, obedeciendo a la antigua doctrina francesa que reinaba durante la Tercera República francesa, que determinaba inconcebible que un poder legitimado por el poder soberano, el pueblo, fuera cuestionado por una

autoridad que no fuese legitimada de igual manera. Finalmente, se supera este tabú tanto en Francia como en México, coincidiendo con la concepción moderna del Estado de Derecho, es decir el Estado Sujeto al Derecho.

Esta nueva concepción nace de la discusión entre la escuela francesa y alemana del Derecho Público. Ambas coinciden en que si un órgano político es quien crea la ley, esta debe estar sujeta a una jerarquía jurídica, analizada por Hans Kelsen, en la cual se aseguren los derechos y libertades fundamentales del individuo. Esto con la finalidad de que los órganos políticos no abusen de la delegación que el poder soberano hace en las elecciones. Con esta lógica se llevó a cabo la reforma constitucional de 1996, con la finalidad de crear un órgano que califique las elecciones y que resolviera cualquier contencioso que pudiese presentarse. Se trata del nacimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>10</sup>

Una vez dadas las condiciones para que el pluralismo se manifieste en las instituciones, mediante garantías constitucionales y legales contra cualquier arbitrariedad, los partidos políticos y la sociedad misma, mediante el sufragio universal, supieron aprovecharlas. De esta manera el pluralismo fue incrementándose en tres etapas, coincidiendo con las reformas constitucionales aludidas.

Así, la etapa primera, comienza tímidamente con la introducción de los diputados de partido, donde los partidos que superaran la barra del 2.5% de los sufragios (en 1972 el porcentaje es reducido a 1.5%), tendrían derecho a una representación en la Cámara de Diputados de entre 5 y 20 diputados, dependiendo del porcentaje obtenido. Antes de esta reforma, ningún partido estaba representado en el Congreso de la Unión, después de esta, 18 curules son atribuidas al Partido Acción Nacional (PAN), 9 al Partido Popular Socialista (PPS) y 5 al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).<sup>11</sup>

La segunda etapa, comienza más contundente con la introducción del sistema electoral mixto propuesto por Jesús Reyes Heróles en su reforma política de 1977. Esta reforma va sin duda afectar el sistema de partido; pues, a partir de entonces el pluralismo va acentuándose en las instituciones hasta concluir con la alternancia en la Cámara de Diputados primeramente y en el Ejecutivo, posteriormente.

---

<sup>10</sup> Para profundizar sobre el Estado de Derecho, ver CHEVALIER, Jacques. *l'État de Droit*, Montrésteien, Paris, 1994.

<sup>11</sup> PRADO MAILLARD, José Luis. *Le Mexique sous un nouveau contexte :Les Rapports des pouvoirs politiques de l'Union*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2001, p. 465.



**Cuadro 1**  
**LA PROGRESIÓN DEL PLURALISMO**  
**EN LA CAMARA DE DIPUTADOS**

	<i>1 periodo</i>			<i>2 periodo</i>			<i>3 periodo</i>			
	79- 82	82-85	85-88	88-91	91-94	94-97	97-00	00-03	03-06	06-09
<b>PRI</b>	74%	75%	72%	52%	64%	60%	48%	42%	41.5%	20.6%
<b>OTROS</b>	26%	25%	28%	48%	36%	40%	52%	58%	58.5%	79.4%
<b>MAYORIA</b>	<i>Mayoría calificada</i> Hegemonía priista Alternancia nula			<i>Mayoría absoluta</i> Decadencia de la hegemonía priista Alternancia			<i>Mayoría relativa</i> Fin de la hegemonía priista Alternancia lograda			

Esta evolución del pluralismo va afectar la vida de las instituciones y más, particularmente, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.<sup>12</sup> En adelante el presidente de la República tendrá que consensar sus políticas públicas en la medida en que su oposición va incrementándose en las cámaras del Congreso. En el cuadro precedente podemos ver el asenso de la oposición en San Lázaro y como la hegemonía va perdiendo presencia, en perjuicio del presidencialismo de partido hegemónico, hasta su extinción. En este momento la toma de decisiones va haciéndose más ambigua –más incierta– pues, si antes se tenía la certeza de quien tomaba las decisiones, a partir de los años ochenta va perdiéndose esa certitud hasta llegar a la incertidumbre política que México conoce hoy.

No queremos decir que el pluralismo sea negativo, nada más absurdo que eso; sin embargo, si no existe un buen diseño constitucional, puede ser un factor de retardamiento del progreso de una nación; pues, las decisiones no serán consensuadas con la rapidez que la dinámica del mundo contemporáneo exige. El pueblo o más precisamente el elector, sea respetada lo más exacto posible.

Por otra parte, es prudente precisar que en la búsqueda de un diseño constitucional funcional, hay que procurar que la voluntad del poder soberano sea respetada, de tal manera que el consenso sea buscado en una etapa previa a la presentación del programa de gobierno propuesto por los aspirantes a un cargo de elección popular

---

<sup>12</sup> Para profundizar sobre el particular, ver las obras de LOMELI, Leonardo, ZEBADUA, Emilio. *La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970–1982)*, CM, FCE, México, 1998. También ver HERNÁNDEZ, CHÁVEZ, Alicia, con la colaboración de LUNA ARGUDIN, María. *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo*, FCE, México, 1998.

y no después de que el poder político sea electo. La razón nos parece evidente, cuenta tenida de la experiencia de los gobiernos que han vivido las legislaturas LVII, LVIII, LIX y ahora la LX, donde la incertidumbre de las políticas públicas es lo único cierto. La constitución de 1917 comienza a devenir ineficiente en lo que corresponde la organización del poder político. No queremos decir que antes de la instalación del pluralismo, el país estaba en una mejor situación democrática; sin embargo, hay que reconocer que al menos se tenía la certitud que las políticas propuestas por el ejecutivo no encontrarían oposición en el Congreso. Dicho de otra manera, en el caso de una contradicción de mayorías presidencial y congresional, encontramos una incoherencia entre la promesa electoral y las políticas públicas que se aplicarán, pues, en el consenso es donde se distorsionan dichas promesas, ante la imposibilidad de hacerlas aprobar por el Congreso, debido a la ausencia de mayoría del partido del ejecutivo en el Congreso.

Ante esta problemática, el nuevo constitucionalismo mexicano debe conciliar tres factores que son respetar la decisión de la mayoría, tomar en cuenta a la minoría; pero, sobre todo, respetar la voluntad general, bajo los lineamientos de la Constitución. ¡Que dilema!: ¿respetar la minoría o la mayoría?

## **1.2 La marcha hacia la alternancia**

Una vez establecido el pluralismo en las instituciones, gracias a las garantías establecidas en la constitución, el siguiente paso es la alternancia. Así ha sucedido, primero en la escala local, luego en la federal.

Es oportuno remarcar que en México la marcha hacia la alternancia ha sido lenta, pero, benéfica. En efecto, contrariamente como sucedió en Europa del Este y ciertos países de América Latina, en México, la lentitud de la transición democrática permitió a los actores políticos acostumbrarse a ser criticados y a criticar, ya lo hemos dicho. Esta inexperiencia en los países de Europa del Este y de Latinoamérica, produjo graves conflictos no sólo políticos, sino, también sociales, llevando como consecuencia desenlaces violentos y en ocasiones sangrientos. Este fenómeno es consecuencia de un factor importante, que se entiende cuando se responde a la cuestión de quien es o quien fue el motor de la transición democrática. En México, es la sociedad misma la que impulsa en un primer tiempo el cambio de sistema político; los actores políticos, partidos e individuos, lo retoman en un segundo tiempo desde las instituciones; mientras que en otros países, el cambio es impulsado desde la cumbre del Estado, lo que origina cierta confusión

en la sociedad para los segundos. Difícil es imaginar como en los países dominados por la extinta Unión Soviética pueden asimilar su posibilidad de criticar al sistema, cuando días antes de la transición –simbolizada por la caída del Muro de Berlín, en 1989– eran reprimidos por ese hecho.

En América Latina, la violencia tiene una cierta dosis de presencia, como lo es el caso de Argentina en la época del general Videla; de Brasil, en la época de Getulio Vargas; de Chile, con Augusto Pinochet; de Venezuela, en la época de Chávez; de Perú en el período de Fujimori; de Ecuador durante la presidencia de Ortiz.<sup>13</sup>

Contrariamente, los movimientos sociales, en el caso de México, desde los años cincuenta y sesenta, van permitiendo poco a poco que la autoridad digiera las críticas que le son formuladas, al mismo tiempo que la sociedad va aprendiendo a criticar mesuradamente, hasta que la oposición al sistema es representada en las instituciones, produciendo la alternancia en los años noventa.

La alternancia se da, en México, a nivel local en un primer tiempo, como ya lo hemos dicho. La experiencia es larga pero efectiva. Es el momento de fundamentar esta tesis. El PRI no tenía la experiencia de gobierno cuando tuvo por primera vez el poder; sin embargo, la fue adquiriendo con el tiempo. Contrariamente a la época del dictador Porfirio Díaz, donde el país seguiría una serie de desfortunios después de su partida a Francia, (como consecuencia de numerosos errores cometidos por Francisco I. Madero), producto de su inexperiencia y de la ausencia de un sistema de partidos estructurado, la transición actual cuenta con un sistema de partidos fuertemente estructurado y con experiencia de gobierno por parte de la oposición al PRI. Esto se origina irónicamente gracias a la lentitud de la transición democrática en México.

La alternancia se realiza, primero, en los gobiernos municipales, enseguida, en los gobiernos locales, pasando por los congresos de los Estados. Es de interés observar la posición geográfica donde comienza la alternancia. Esta se produce, primero, en los estados del Norte del país, los más ricos. El PAN es quien conquista el primer gobierno local. No está fuera de interés esta remarca, pues, es verdad que

---

<sup>13</sup> Es prudente precisar que en el caso de Argentina y de Venezuela, la democracia está actualmente en riesgo, pues los conflictos sociales amenazan con desestabilizar las instituciones legitimadas mediante procesos democráticos, como lo es el caso de los cacerolazos en Argentina, que ha producido la dimisión de cinco presidentes, o como es el caso de las constantes manifestaciones, cada vez más violentas entre los simpatizantes y contrarios al polémico presidente Hugo Chávez.

la ignorancia en los estados más ricos es menor que en los estados más desprovistos de recursos económicos. No pasa, entonces, desapercibido que la ignorancia impide el desarrollo de la democracia, al menos en la medida en que es deseable. Quizás sea por esta razón que el politista Arend Lijphart, dice que de la educación es un elemento esencial para medir el grado de democracia de una país, tal como lo hace la ONU y la UNESCO. ¿Cómo puede un ciudadano elegir la mejor opción, si ni siquiera sabe leer? ¿Cómo puede hacer efectivo sus derechos en esas condiciones? La respuesta no es fácil.

Los Estados del Sur de México, los más pobres, ven la alternancia más tarde que los del Norte. En Chiapas, los Indígenas, desde la conquista de los españoles, han sido manipulados por intereses oscuros. Víctimas de la violencia de ese estado, sus demandas no han sido escuchadas ni por la autoridad local, ni por la federal. Desde el conflicto armado de 1994, el gobierno local y federal, así como numerosas organizaciones no gubernamentales, nacionales y extranjeras, colaboran por el mejoramiento de la población de ese estado. Eso se refleja en los resultados electorales del año 2000, donde el PRI pierde el gobierno local frente a una alianza de ocho partidos. En el estado de Guerrero, parece que el movimiento armado es más auténtico o, al menos, más claro en sus objetivos, pero menos efectivo. Es la *Miseria del Mundo*, diría Pierre Bourdieu, donde la ignorancia, producto de la pobreza, complica la alternancia en el poder.

Que la alternancia se haya dado primero en las localidades, representa una ventaja; pues, hace más sensible a la oposición. En los estados que la han conocido, los gobernadores y los alcaldes se han dado cuenta que la responsabilidad de gobernar es más compleja que la de ser oposición. Los actos de gobierno llevan consecuencias directas sobre la población; mientras que los actos de oposición no van más allá de la crítica. En esta lógica, ciertos gobernadores, alcaldes y el presidente Fox, ven difícil de cumplir sus promesas electorales. Factores internacionales y económicos complican la aplicación de dichos compromisos, sumado a la inexistencia de mayorías en ciertos congresos locales y en el Congreso de la Unión. Observamos también que en ciertos gobiernos locales y municipales, la corrupción, tan criticada por la oposición, está todavía presente, lo que va igual en la lucha por la pobreza y el mejoramiento de la educación.

Nos damos cuenta, entonces, que la alternancia no es la panacea, aunque al menos hace más competentes a los actores políticos y más realistas en sus compromisos, estando obligados por la competencia política y la responsabilidad

electoral. En esta lógica, los mexicanos esperan de la plena alternancia; es decir, en el poder legislativo y ejecutivo, un cambio en la manera de ejercer el poder; pero saben que esta situación no va a resolver todos los males del país, aunque la alternancia ayude. Situación que produce nuestra tesis de elaborar una nueva constitución, que reorganice al poder político y donde los derechos y libertades fundamentales se garanticen y se mejoren, para que la democracia en México se adapte al nuevo contexto político y social, bien distinto al de 1917.

En buena lógica democrática, la oposición busca propagar la alternancia. Aunque ciertas municipalidades la conocen desde los años sesenta, es en septiembre de 1989 con el arribo del candidato del PAN al gobierno de Baja California, Ernesto Rulfo Appel, que un gobierno local la conoce por primera vez. La alternancia local dará sin duda lecciones para la alternancia federal. Proponemos enseguida, observar las estadísticas de la actual carta geopolítica del país, que muestran claramente la repartición del poder entre los partidos políticos, tanto en la escala local como municipal, además, de los congresos locales. Un dato de interés que podremos apreciar es que en algunos estados conocen de la coexistencia entre la mayoría del gobierno y la mayoría en el congreso, lo que parece ser la moneda corriente de cada elección.

La importancia de gobernar una municipalidad, es mantener el contacto directo con la población, ejerciendo la política sin intermediario. El PRI aprovechó durante muchos años la estructura municipal para penetrar la sociedad. Ahora bien, si las municipalidades son el medio de penetrar directamente la población, el Congreso local puede limitar, por la legislación, la acción de los alcaldes. Es por eso que los legisladores locales son de singular importancia.

En efecto, sin minimizar el rol político que juegan los alcaldes y los legisladores, el verdadero jefe político es el gobernador del estado, debido en gran parte a las facultades constitucionales que les son acordadas.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Hay que precisar que la Constitución conoce estados libres y soberanos que son organizados en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El municipio es reconocido por la Constitución, pero ésta está limitada por la situación económica que depende del jefe del ejecutivo local. Políticamente es el gobernador el verdadero jefe, salvo si se trata de un alcalde o de un gobernados de partidos opuestos, caso en el cual el alcalde podrá ser limitado por el presupuesto, organizado por el jefe político de la localidad.

En cuanto a la alternancia en los gobiernos locales, ésta influye en la política nacional. Los gobernadores de oposición pueden ejercer presión sobre el presidente de la República, así lo hemos observado desde Ernesto Ruffo Appel (el primero de oposición al PRI), hasta la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), tratándose de un poder factual que ejerce presión sobre la presidencia de la República.

Por otra parte, encontramos también que la nueva lógica política establece que el ejercicio de un gobierno local es importante para la conquista de la presidencia de la República, contrariamente a antaño, donde los que tenían posibilidad de la primera magistratura de la Nación, eran los secretarios de estado. En este sentido, cinco exgobernadores contienden en las elecciones presidenciales del año 2000, entre los cuales Vicente Fox (Guanajuato), Francisco Labastida Ochoa (Sinaloa), Manuel Bartlett (Puebla), Jorge Madrazo (Tabasco), Cuauhtémoc Cárdenas (Distrito Federal y Michoacán), no obstante que la elección presidencial del 2006, la ganó Felipe Calderón Hinojosa sin haber ocupado una gubernatura.

La alternancia trae como una de sus consecuencias la contradicción de mayorías entre el gobierno y el congreso. Actualmente, las cohabitaciones parecen estar presentes de manera constante en diversos estados de la federación. La primera tiene lugar en 1989 en el estado de Baja California, cuando los ciudadanos de ese estado eligen un gobernador del PAN y una mayoría priísta en el congreso local. Esto se debe a la bipolarización existente en los estados, ya sea entre un partido y una alianza o por dos partidos.<sup>15</sup> Desde, entonces, las cohabitaciones parecen ser la moneda corriente debido a la ausencia de mecanismos que produzcan la mayorización del sistema político y; más recientemente los gobiernos plurales o de coalición, que pretenden asegurar la toma de decisiones entre el gobierno y los partidos representados en los congresos locales.

Después de analizar la alternancia a nivel local, analicemos enseguida la alternancia en el poder federal.

Las lecciones aportadas por la alternancia local son incontestables, pues los actores políticos formulan hipótesis con base en la experiencia vivida. La alternancia federal se manifiesta en un primer tiempo en la Cámara de Diputados, en 1997;

---

<sup>15</sup> Para profundizar sobre los gobiernos divididos en los estados, recomendamos el estudio que coordinan María Amparo Casar e Ignacio Marván: *Gobernar sin mayoría*, CIDE TAURUS, México, 2002.

posteriormente, en el ejecutivo de la Unión, donde una cohabitación se confirma además en el 2000, confirmada en las elecciones del 2003 y 2006.

Es evidente que la alternancia en el poder legislativo federal fue incierta, comenzando en la Cámara de Diputados en 1997. En la elección del año 2000, una mayoría heteróclita se produce por segunda vez en la Cámara de Diputados y por la primera en el Senado; misma que se reproduce en las LIX y LX legislaturas. Sobre este punto, cabe precisar que estas mayorías heteróclitas, electas involuntariamente por los electores, no obedecen a una incoherencia entre la elección parlamentaria y la elección gubernamental. El ciudadano vota, en efecto, por una misma mayoría en ambas elecciones. La inexistencia de una mayoría estable en el Congreso encuentra su origen más bien en el sistema de partidos y el electoral: multipartidista con tres grandes partidos, donde difícilmente puede crearse una mayoría estable de un partido o de una alianza, a causa del escrutinio mixto existente; complicándose esto, además, por el federalismo, donde en las entidades existe una bipolarización, proyectando un sistema multipartidista en el nivel nacional.

### Porcentajes obtenidos por partido político y por elección

	<i>DIPUTADOS</i>			<i>SENADORES</i>			<i>PRESIDENTE</i>		
	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>
<b>1997</b>	39,1	26,6	25,7	38,50	26,90	25,84	--	--	--
	1	3	0						
<b>2000</b>	37,8	39,1	19,1	37,60	39,00	19,00	36,88	43,43	17,00
	0	5	7						
<b>2003</b>	37,7	39,2	19,1	--	--	--	--	--	--
	7	0	1						
<b>2006</b>	26,66	33,70	29,0	27,42	33,93	29,77	21,57	36,38	35,34
*	%	%	1	%	%	%	%	%	%

**Fuente:** La política importa, BID, edición Cederom 2003, y <http://www.ife.org.mx>, al 2 de agosto 2006.

\* En 2006, el PRI se presenta en alianza con el PVEM; el PRD con Convergencia y PT, en las elecciones presidencial y legislativas.

En esta lógica, los ciudadanos votan por el cambio, porque están cansados de setenta y un años de gobiernos de un mismo partido. El ciudadano manifiesta, por su voto, su intención no solamente de cambiar de partido, sino, también, de todo lo que representa la alternancia: cambio de partido, cambio de políticas públicas,

cambio de personas; pero, sobre todo, un cambio en la manera de ejercer el poder. Gran decepción verá el elector después de la alternancia del año 2000: la alternancia de partido en el poder, es sólo eso, un cambio de partido y no un cambio en las instituciones, como lo prometió Vicente Fox.<sup>16</sup>

La alternancia en el Congreso trae dos consecuencias mayores, una positiva, la otra negativa. La positiva, es que el pluralismo en los órganos de dirección de las cámaras está asegurado por la ley; la negativa, consiste en que el procedimiento bicameral ocasiona algunos problemas en el actual sistema de partidos. Las últimas cuatro legislaturas lo han puesto en evidencia. Al respecto, la experiencia de la alternancia legislativa local no ayuda a la solución de este tipo de conflictos, pues la estructura del poder legislativo local es unicameral. En cuanto al Congreso federal, su problemática de este procedimiento bicameral es que la alternancia pone en cuestión, dentro de nuestro régimen presidencial, la funcionalidad de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

Tenemos, entonces, que aunque la alternancia garantiza el consenso y el equilibrio del poder, la gobernabilidad del sistema político mexicano puede debilitarse si el consenso se quebranta. No queremos decir que la alternancia no sea deseable, aunque ponga en riesgo la estabilidad del régimen en el estado actual de la constitución. Lo que queremos decir es más bien que conviene adaptar la constitución reestructurando las relaciones ejecutivo-legislativo, responsabilizando al poder político e introduciendo mecanismos de democracia semi-directa, o aún adoptando el régimen parlamentario, como en Francia, con la finalidad de adaptar las instituciones políticas al nuevo contexto político. En esta consideración, podemos sacar provecho de las experiencias de ciertos países que han sabido adaptar sus constituciones o si se prefiere su constitucionalismo. En cuanto a los mecanismos de democracia semi-directa, hay que precisar que hasta el momento el exgobernador de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, ha utilizado, extra constitucionalmente, la figura del plebiscito, para consultar a la ciudadanía sobre una decisión importante como lo es el establecimiento de un segundo piso en la Ciudad de los Palacios y una segunda vez, demagógicamente, para consultar de nuevo a la ciudadanía si quería que siguiera al frente del gobierno capitalino o no, cuando la constitución no prevé esta situación.

---

<sup>16</sup> Recordemos que el presidente Fox es electo por una coalición compuesta por dos partidos: PAN y PVEM. Aunque esos partidos hayan presentado candidatos en común para el Congreso, una vez electos legisladores, guardarán su independencia en las cámaras y no votarán sistemáticamente las iniciativas de uno y otro partido, según se trate.



Después de la alternancia en el legislativo, toca el turno al poder ejecutivo de la Unión. Ésta llega en las elecciones del 6 de julio del año 2000. Difícil es el compromiso de la alianza ganadora, Alianza por el Cambio, que impulsa la candidatura de Vicente Fox, bajo las siglas del PAN y del PVEM. En este renglón, hay un aspecto que pasa desapercibido si no se pone atención. Se trata de la lógica partidista en la composición del gobierno. Cierto, aunque el gabinete de Fox no está compuesto totalmente por panistas, la presión que este partido ejerce al respecto es evidente, sobre todo se manifiesta sutilmente después de la XIV asamblea nacional panista, pues después de ésta, numerosos delegados del gobierno federal, con clara identificación priísta o de otro partido ajeno al panismo, son despedidos de sus puestos. Por otra parte, una figura del panismo, Diego Fernández de Cevallos, recomienda que sería conveniente que más panistas ocupen mayor número de puestos clave en el gabinete. Es también interesante observar como varios Secretarios de Estado se afilian al PAN en el curso de sus funciones, como es el caso de María Teresa Herrera, secretaria de la Reforma Agraria y de Luis Ernesto Derbez secretario de la Economía y posteriormente Canciller del gobierno mexicano. Es evidente que la práctica del poder no parece cambiar como lo presagiaban ciertos analistas políticos. Sin duda, el presidente de la República necesita del apoyo del partido por el cual fue electo; tanto más que ese partido es minoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Hay que considerar este último factor en la reforma del Estado. En las elecciones del 2006, no hay alternancia, el presidente electo es del mismo partido que el presidente saliente (PAN), pero su mayoría se reduce, razón por la cual el presidente electo Felipe Calderón Hinojosa, promete un gobierno de coalición, siguiendo la lógica del modelo parlamentario.

En este contexto de alternancia, las contradicciones de mayorías son posibles, debido al nuevo sistema de partidos, multipartidista o si se prefiere tripartista con existencia de pequeños partidos. Esta situación no fue prevista por el constituyente de 1916-17. Difícilmente podrían tomarlo en cuenta, como tampoco la existencia de un partido hegemónico. En la época en que se discutió el proyecto de constitución, los partidos políticos no estaban fuertemente estructurados, apenas comenzaba a darse esta situación en los países con gran tradición democrática. ¿Cómo tener en cuenta un factor inexistente y difícil de prever?

Al respecto, quisiéramos decir que la Constitución de 1917 no está adaptada para conciliar una contradicción de mayorías presidencial y congresional; pues, el riesgo de caer en una crisis constitucional es frecuente. Por otra parte, en este contexto,

la voluntad del elector, difícilmente puede ser respetada, aplicando lo más posible sus compromisos electorales, por los cuales voto. Por estas razones, defendemos la tesis que si bien es cierto que la alternancia es deseable, las instituciones deben adaptarse a esta realidad de competición partidista para la conquista del poder, pero respetando la voluntad soberana, manifestada en las elecciones.

## **2. LA DISFUNCIÓN CONSTITUCIONAL FRENTE AL NUEVO CONTEXTO**

El nuevo contexto político de pluralidad y de alternancia en el poder produce deficiencias en la Constitución de 1917. Recordemos que el objeto de la Constitución es enmarcar jurídicamente los fenómenos políticos,<sup>17</sup> lo que significa que el poder político debe sujetarse al derecho. Sin embargo, este encuadramiento jurídico de la política en México, produce un disfuncionamiento en uno de los principios de la democracia, que es el respeto a la voluntad general, expresada en las elecciones, por la elección de un programa de políticas públicas prometidas por un partido político o por una alianza durante una campaña. Además, la constitución en su estado actual produce conflictos en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; pues, no está diseñada para el pluralismo.

### **2.1 El inexacto cumplimiento de la voluntad soberana**

Consideramos que el diseño de las instituciones es esencial para que una democracia se desarrolle de manera eficiente, satisfaciendo las necesidades de una nación, para lo cual debe estructurarse según el contexto en el que se encuentre. La Constitución de 1917 no obedece más al nuevo contexto político mexicano; pues, la legitimidad del congreso y del ejecutivo de la Unión pueden presentar un obstáculo mutuo si el elector así lo decide, provocando paradójicamente, que la negociación de la voluntad general, por retomar la expresión de Rousseau, no sea respetada con plenitud.

Esta problemática consiste en que la ausencia de una mayoría en el Congreso o aún en el caso de una mayoría legislativa contraria a la presidencial, en el actual contexto mexicano, produce una inaplicación de las políticas públicas prometidas en campaña. Por un lado, el ejecutivo argumenta en su favor ante una eventual diferencia con el legislativo que fue electo por el sufragio universal y debe acatar

---

<sup>17</sup> GICQUEL, Jean. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Op. Cit. p. 3.

el mandato que el soberano le ha conferido. Por otro lado, los legisladores cuentan con el mismo argumento. ¿Quién tiene la razón? Los dos. Sin embargo, es el elector quien se ve afectado, pues, su voluntad expresada por el sufragio universal no se aplicará enteramente. Esto se debe al diseño constitucional en que se encuentran las relaciones de los órganos del poder político. Dicho de otra manera, el partido en el gobierno trata de aplicar sus políticas, mientras que el partido o la alianza mayoritaria en el Congreso trata de aplicar las suyas. En ese caso, ¿puede haber una coherencia en la aplicación de políticas públicas con relación a la voluntad soberana manifestada en las elecciones? La respuesta categórica es *¡no!*

Para una mejor comprensión de esta problemática, partamos de un silogismo de la democracia. Premisa mayor, el elector elige a sus gobernantes mediante una promesa electoral, que consiste en el compromiso de aplicar un plan de gobierno; premisa menor, el gobierno debe respetar la elección del elector aplicando el plan de gobierno, por el cual fue electo; conclusión, si el gobernante no aplica dicho plan de gobierno, entonces, la voluntad del elector no es respetada. En este silogismo es evidente que no se cumple con uno de los principios de la democracia: el respeto de la voluntad soberana. Es el caso de México, donde además del diseño electoral, el diseño constitucional de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo difícilmente puede ser cumplido el mandato de los órganos del poder político.

Para justificar esta tesis hay que analizar puntualmente el diseño constitucional de dichas relaciones. Estas están previstas de manera difusa<sup>18</sup> en los, capítulos primero, segundo y tercero del título tercero de la carta magna, que tratan sobre la división de poderes, la organización del legislativo y la organización del ejecutivo, respectivamente.

El primer punto corresponde a la división de poderes, enunciado en el artículo 49 de la Constitución. Este punto que se enuncia desde la teoría de John Locke y Charles Secondat, Barón de Montesquieu, se refleja materialmente por primera vez en el artículo 16 de Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789. Lo que pretende esta división es evitar el abuso del poder, deviniendo una tiranía. La división consta en la repartición de funciones de los órganos del Estado, un ejecutivo, un legislativo y un poder judicial.

---

<sup>18</sup> Decimos de manera difusa, porque no organiza de manera directa un capítulo respectivo a las relaciones ejecutivo legislativo, como lo hace la constitución francesa en su título quinto.

En cuanto a sus funciones, nos es claro su esfera de acción. Montesquieu hablaba de un poder ejecutor (no ejecutivo) que aplicaba las decisiones del legislativo, donde se deliberaba la voluntad general –por retomar la expresión de Jean–Jacques Rousseau– y en caso de una controversia, el poder judicial entraba en función. Se trataba de una división de funciones y no propiamente de poderes. Es evidente que en la época, el legislativo, máximo órgano representativo, predominaba en la vida política de los países; por otra parte, no existían los partidos políticos, quienes más tarde iban a transformar la vida política de las naciones. En nuestros días, los partidos políticos cuentan con el monopolio de la política, al menos en la mayor parte de las democracias, y la mayor parte de los gobiernos dominan la vida política. Se trata de una realidad a la cual debemos de adaptarnos en vez de ignorarla. Sobretudo en nuestras propuestas.

Observamos así una evolución en la división clásica de los poderes o si se prefiere de los órganos del poder político. Por una parte, el sistema de partidos hace relativa esta división y, por otra, la lógica política es la predominancia del ejecutivo, quien cuenta, contrariamente que el legislativo, con los medios materiales para cumplir los programas de gobierno. Esta evolución en la división de poderes se complica en los regímenes presidenciales, donde ambos poderes son legitimados por el sufragio universal.<sup>19</sup>

México conoce de esta lógica, donde las propuestas por las cuales han sido electos el Presidente de la República y los legisladores son negociadas por los partidos representados en el Congreso. Esta incoherencia concierne a la aplicación de las políticas públicas, en el caso de una contradicción de mayoría presidencial y congresional y es en este momento que analizamos simultáneamente los capítulos segundo y tercero del título tercero de la constitución de 1917.

Encontramos que la incoherencia aludida, se explica por el diseño constitucional concerniente a la relación gobierno–legislativo, agravado por el sistema de partidos políticos, multipartidista con fuerte disciplina. Si en los Estados Unidos de Norteamérica ha funcionado bien, dentro de su diseño constitucional presidencial –insistimos– es por su sistema de partidos bipartita y porque no existe una fuerte disciplina en el interior de éstos, motivo por el cual se les conoce como *máquinas electorales*, del hecho que solamente funcionan en periodos electorales. Sólo

---

<sup>19</sup> Es prudente precisar que en los regímenes parlamentarios es menos complicado, pues el gobierno nace por la voluntad de la mayoría parlamentaria, lo que disminuye la probabilidad de conflictos, dando entonces una mayor certidumbre a las políticas públicas.

basta observar en el Congreso el voto de los legisladores demócratas y republicanos. Caso contrario es el de México, donde la disciplina es un elemento distintivo de los partidos políticos, misma que es reforzada por el sistema legal.<sup>20</sup> Lo podemos constatar también al observar su voto en el Congreso de la Unión, donde la disciplina partidista es irrefutable.

Para una mejor comprensión de nuestra tesis, conviene explicar como un sistema multipartidista con fuerte disciplina y una misma legitimidad que la del titular del ejecutivo y del legislativo (el sufragio universal), complica el respeto de la voluntad general (el elector) en el caso de una contradicción de mayorías, que en el caso de México promete ser la regla si la constitución no se adapta.

Tenemos que la elección de un partido en una contienda electoral se hace por sus compromisos electorales, tanto por la elección presidencial como por las legislativas. Encontramos que si el presidente electo pertenece al partido A y este partido es minoritario en el Congreso y los partidos B y C son conjuntamente mayoritarios, el gobierno no podrá hacer aprobar sus iniciativas de ley, siendo estas necesarias para la aplicación de su política, prometida en su campaña electoral. Además, en el peor de los casos, el partido o la alianza mayoritaria en el Congreso, hará todo lo posible para hacer fracasar la política del ejecutivo;<sup>21</sup> y, en el mejor, el ejecutivo buscará un consenso con los otros partidos, lo que traerá como consecuencia el sacrificio de ciertos compromisos electorales, por los cuales fue electo. Así ha sucedido en las LVII, LVIII, LIX y LX legislaturas.

Ante esta eventualidad, cualquier ciudadano se sentirá defraudado cuando se aperciba que la política pública prometida por el o por los candidatos electos por su voto, ha sido ignorada y/o abandonada en la negociación para encontrar un consenso. A guisa de ejemplo, si un trabajador vota por un candidato que le ofrece una garantía para conservar las fuentes de empleo y además le ofrece mejorar su condición salarial, y este trabajador encuentra que una vez que el candidato deviene gobernante, no sólo no aplica sus promesas, sino que el trabajador es víctima del

---

<sup>20</sup> Recordemos que en México no existen las candidaturas individuales, debiendo ser forzosamente postulado por un partido político debidamente registrado; por otra parte, la participación en las cámaras se da esencialmente por los grupos políticos, siendo los legisladores independientes limitados en sus actividades.

<sup>21</sup> Hay que recordar que la naturaleza de todo partido político es la conquista del poder, por la vía institucional y que los acuerdos por el bien de la nación son difíciles, del hecho que todos los partidos creen contar con la solución a los problemas de la nación. ¿Qué partido tiene la fórmula mágica? Difícil de saber, ¿verdad?

desempleo y que el gobierno no puede aplicar sus compromisos electorales por la falta de una mayoría parlamentaria que lo respalde y encima ve su economía familiar agravada por algunos impuestos que nunca fueron mencionados en campaña, este trabajador ve que su elección ha sido vulnerada, siendo impotente para sancionar al culpable de esta situación, ya que tanto el gobierno como el legislativo se culparán mutuamente de esta crisis, producto de la contradicción de mayorías presidencial y parlamentaria.

Ante esta situación es claro que la voluntad del poder soberano es vulnerada, lo que significa un desaliento para la democracia. Igual si este proceso tiene sustento constitucional, no representa la mejor expresión de la voluntad general, manifestada en las elecciones presidencial y legislativa. Para evitar esta disfunción de la democracia (la inaplicación de una política elegida en una elección) debemos considerar sus principios como el punto de partida, consistiendo en la elección libre de los gobernantes por los gobernados y en el respeto de esta voluntad, cosa que incluye la aplicación más exacta de los compromisos electorales por los cuales el ciudadano eligió a sus gobernantes y representantes.

Dentro de ésta lógica dentro de los principios democráticos debe replantearse la relación gobierno–legislativo, para que exista una coherencia entre la elección del poder soberano y la acción de los órganos del poder político. Sólo de esta manera, pensamos, habrá una armonización entre la voluntad popular y la acción de estos órganos del poder político.

La problemática que hemos enunciado obedece a la misma legitimidad del legislativo y del ejecutivo. Cabe preguntarse si tiene algún sentido que el elector elija a estos dos organismos, si la opción que decidió va difícilmente a ser ejecutada, puesto que existe una contradicción de mayorías que complicará el cumplimiento de su voluntad al ser ésta negociada.

## **2.2 La voluntad soberana negociada por los órganos del poder político**

El sufragio universal coloca al poder legislativo y al poder ejecutivo en una misma jerarquía democrática. Es decir, que ninguno prima sobre el otro y sus decisiones pueden ser bloqueadas por ambos si no llegan a un consenso. Nos referimos a las facultades que otorgan los artículos 71 y 72 de la Constitución a ambos poderes; es decir, la facultad de iniciar leyes y el poder de veto parcial o global del cual gozan.

Es verdad que esto es parte del espíritu de toda constitución: la división del poder político, tal como lo indica el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789: *“toda sociedad que no enuncia los derechos del hombre y que no garantice la división de poderes, no tiene constitución”*. Sin embargo, habría que relacionarlo con el artículo sexto de la misma declaración que señala: *“la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tiene derecho a concurrir personalmente o por sus representantes a su formación...”*.<sup>22</sup> Qué sentido tendría, entonces, el cumplimiento de solamente un artículo, si el otro no se acata. Ese es, justamente, el objeto de la democracia representativa: la manifestación de la voluntad general por medio de los representantes de la soberanía. El reto del nuevo constitucionalismo mexicano es, entonces, encontrar la fórmula que ligue la división de poderes con el cumplimiento de la voluntad general. Sería una democracia más perfecta que la actual, donde la incertidumbre de las políticas públicas es lo único cierto.

Es evidente que en el actual contexto político mexicano, la división de poderes ha dado un gran paso desde los años ochenta y que desde 1997 este apartado de la constitución se ha consolidado, gracias a la democracia que se ha instalado en México. Sin embargo, la segunda etapa por la que atraviesa la nación azteca es sin duda la inaplicación de la voluntad general. Nadie puede negar que la decepción de los ciudadanos sobre el poder político y sobre los partidos se deba a que no cumplen sus promesas.

La instalación del pluralismo en el congreso y la alternancia en el legislativo y en el ejecutivo, han puesto de manifiesto dos cosas. Primero, que la división de poderes es relativa, pudiendo ser efectiva o no, dependiendo de la voluntad del elector. La segunda, es que el cumplimiento de ésta voluntad puede ser igualmente relativa, dependiendo del diseño constitucional del poder político. Nos encontramos, entonces, con una disfunción de la constitución en un tema de capital importancia: el perfeccionamiento de la democracia. Como podemos argumentar que nuestro sistema político se trata de un sistema gobernable, si el cumplimiento de las promesas electorales, que es uno de los puntos esenciales de la democracia, difícilmente puede satisfacerse completamente. Por otra parte, no es suficiente la existencia de elecciones limpias dentro de un pluralismo, pues, de que sirven las elecciones si lo que se elige no es respetado y por coloforio no se traduce en políticas públicas.

---

<sup>22</sup> Para profundizar sobre esta declaración y otras que tratan sobre los derechos y libertades fundamentales, recomendamos ver el libro coordinado por DELMAS-MARTY Mireille y LUCAS DE LEYSSAC, Claude. *Libertés et droits fondamentaux*, éditions du Seuil, Paris, 1996.

Contrariamente a algunas grandes democracias contemporáneas, donde la responsabilidad política tanto del gobierno como de los legisladores, en México, el poder político democráticamente electo no tiene ninguna responsabilidad en caso de incumplimiento de sus promesas electorales. Así lo hemos constatado luego de observar que las promesas de campaña durante las elecciones federales, tanto de los legisladores como del ejecutivo no fueron cumplidas. Los argumentos de ambos organismos es que el legislativo no deja actuar al ejecutivo, vetándole sus iniciativas, necesarias ellas para la aplicación de su política, mientras que el legislativo argumenta por su parte que el ejecutivo debe sujetarse a los controles parlamentarios que dispone la Constitución. A nuestros ojos, los dos actúan correctamente, pues, son coherentes con sus facultades constitucionales. Es más bien este punto de las facultades constitucionales que no están conforme al nuevo contexto político de pluralidad y de competición política. ¿Es incorrecto que utilicen su facultad de veto, si alguna iniciativa va contra las promesas electorales por las cuales fueron electos? Seguramente no, su actuación es correcta.

Ante esta situación, la única actuación que pueden tener los actores y partidos políticos es el consenso, que no siempre es bueno, pues, a veces se negocia la voluntad soberana a sus espaldas. Es prudente precisar que no estamos en contra del consenso, sólo que este se debe dar en el proceso de elección de programas de gobierno y no en la supuesta aplicación del programa de gobierno elegido por el elector. Dicho de otra manera, los partidos políticos deben concensuar durante el proceso electoral, para presentar al ciudadano un programa de gobierno definido y de esta manera, si el voto favorece a un partido o una alianza, pueda aplicar sin pretexto sus compromisos de campaña una vez electos. Observamos que en el actual diseño constitucional y electoral, sucede lo contrario, los partidos presentan durante sus campañas sus compromisos electorales, pero una vez electos tienen que negociar sus promesas y por corolario tienen que concensuar esos compromisos una vez que ejercen su mandato, lo cual significa que deben sacrificar ciertas promesas.

Si analizamos la política comparada, nos daremos cuenta de que otros países que cuentan con un sistema de partidos similar, multipartista, pueden darnos pistas para reflexionar y tomar en cuenta en nuestra ingeniería constitucional, para evitar este disfuncionamiento del ejercicio del poder. Países como Francia, España, o aún Italia son algunos ejemplos. Ahora bien, no hay que cometer el error de proponer neciamente los mecanismos de estos países, pues, aunque tienen algunas similitudes, cuentan también con importantes diferencias. Estos países cuentan con una figura constitucional que la doctrina conoce como responsabilidad política,



que distingue a los gobiernos parlamentarios de los de corte presidencial. ¿En qué consiste? En que la vida del gobierno depende de la confianza del parlamento. Es decir, si los parlamentarios retiran la confianza al gobierno, este debe dimitir, lo que obliga al gobierno a respetar los compromisos electorales por los cuales fue electa la mayoría de la que depende su vida.<sup>23</sup> Al respecto, algunas voces autorizadas en México argumentan que esto no es apto para México, pues no se cuenta con la cultura suficiente para implementar tal sistema de gobierno; a lo que nos cuestionamos cuáles son los parámetros para determinar la cultura política necesaria para implementar dicho sistema. ¿La práctica política en México, no cuenta ya con fuertes matices parlamentarios? Otro argumento en contra, es la posible inestabilidad de los gobiernos, a lo cual respondemos que según la experiencia de los países mencionados muestra lo contrario. Además, la responsabilidad política es un arma de disuasión que obliga al gobierno a respetar sus compromisos, *so pena* de que la confianza del parlamento o del congreso le sea retirada, provocando así su dimisión, lo que en buena lógica reduce los excesos.

En México, al no contar constitucionalmente con la figura de la responsabilidad política, los gobernantes no están disuadidos a cumplir sus promesas electorales, siendo, entonces, vulnerable la voluntad soberana. En nuestra visión, esta es una de las principales causas por la cual el programa que el elector optó es negociado, lo que origina ciertamente conflictos entre la mayoría del ejecutivo y la mayoría congresional. ¿Se respetan de esta manera los dos principios de toda democracia que es la división de poderes y el cumplimiento de la voluntad general?

En el actual diseño de las relaciones del ejecutivo con el legislativo y en el actual sistema de partidos, los conflictos entre ambos órganos están latentes. ¿Cómo va a primar uno sobre el otro, si ambos fueron electos por el sufragio universal directo? ¿Por qué debe uno declinar de su posición si trata de cumplir sus compromisos electorales por los cuales fue electo? Las respuestas no son evidentes, pues, tanto el legislativo como el ejecutivo actúan conforme a sus promesas electorales y conforme a sus facultades constitucionales. ¿Dónde está entonces la deficiencia? En la Constitución, que no sabe conciliar los principios de la separación de poderes con el del respeto de la voluntad general, que es la del elector. Si la Constitución no prevé la conciliación de ambos principios, los conflictos entre ambos órganos serán constantes, en detrimento de la democracia.

---

<sup>23</sup> Para profundizar sobre el parlamentarismo ver LAUVAUX, Philippe. *Le Parlamentarisme*, Collection Que sais-je, Presse Universitaire de France, Paris, 1997.

La experiencia de la cohabitación mexicana ha puesto de manifiesto que la Constitución no está adaptada para el pluralismo representado en los órganos del poder político. No obstante, hay que reconocer que ninguna parálisis se produjo, gracias al consenso celebrado entre el ejecutivo y el legislativo; pero, remarcamos que no fue gracias a los mecanismos constitucionales. Cada legislatura ha sabido aprovechar la experiencia de sus predecesoras; sin embargo, la inaplicación de los compromisos electorales ha seguido la misma serte. Eso es lo que criticamos; pues, si los grupos parlamentarios representados en el Congreso mantienen fielmente sus compromisos con el elector, los conflictos entre el ejecutivo y el parlamento mexicano serán evidentes.

Las lecciones de las cuales hablamos, manifiestan que el trabajo de ambos órganos puede ser paralizado si el consenso esta ausente. La alternancia en el poder político parece ser una constante en la política mexicana, lo cual obliga a reformar las relaciones institucionales entre el presidente de la República y los legisladores, para evitar esta disfunción en las instituciones políticas.

En el nuevo contexto político dichas relaciones, las cuales dependen de las mayorías presidencial y congresional juegan un rol capital, conjuntamente con la alternancia. Hemos dicho que el poder político federal ha vivido una cohabitación.

En este contexto, faltará pensar más allá del consenso para asegurar la gobernabilidad del sistema político mexicano. Hay que reflexionar en la vía constitucional. Para ello, falta que los actores políticos se comprometan en la reforma política. Por una parte, hay que prever la eventualidad de conflictos entre el congreso y el presidente. Por otra, falta que las previsiones tengan en cuenta el nuevo sistema de partidos y las mayorías heteróclitas que se dan en el Congreso de la Unión,<sup>24</sup> igualmente, tendrá que tomarse en cuenta el bicameralismo igualitario que la constitución prevé.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ante el actual escrutinio, difícilmente podrá producirse una mayoría, por lo cual pensamos debe reformarse el escrutinio legislativo.

<sup>25</sup> Entendemos por bicameralismo igualitario, que ambas cámaras del congreso cuentan con la misma influencia política, debido a que sus facultades constitucionales son iguales. Es decir que ninguna cámara domina institucionalmente la otra.

## **Relaciones conflictivas**

Los conflictos se manifiestan en el proceso previo a la toma de decisiones, donde las políticas públicas se deciden con dificultad, siendo por consecuencia incoherentes con la voluntad del poder soberano. La LVII legislatura puso de manifiesto esta situación constitucional; pues, desde su instalación, se suscitaron diversos conflictos insólitos en la política mexicana. Recordemos que durante la junta previa a la instalación, el PRI (ya sin mayoría absoluta) amenazó con no presentarse en la ceremonia de instalación de la legislatura, lo cual hubiera ocasionado una crisis constitucional, ya que no se hubiera podido reunir el quórum constitucional necesario de tres cuartas partes de los 500 diputados y en ese caso la legislatura no hubiera podido constituirse. Ante tal situación, ¿no habría poder legislativo! Afortunadamente hubo un consenso entre los grupos parlamentarios representados por Porfirio Muñoz Ledo por el PRD, Carlos Medina Placencia por el PAN, Arturo Núñez por el PRI, Jorge González Torres por el PVEM y Alberto Anaya por el PT, donde después de siete intensas reuniones de negociaciones la LVII legislatura se instaló. En ese momento nace a iniciativa de Porfirio Muñoz Ledo el polémico grupo de los cuatro, conocido como G-4, integrado por el PRD, PAN, PVEM y PT. Ante esta organización de hecho que tenía como objetivo terminar con el presidencialismo de partido hegemónico, los conflictos entre el ejecutivo y la Cámara de Diputados se hicieron una constante en la política mexicana. 71 años de presidencialismo hegemónico pasaron a la historia.

Los conflictos se manifestaron esencialmente en la integración de las comisiones legislativas, en el veto legislativo y en los mecanismos de control. Sin duda que el legislativo gozaba de poderosas facultades constitucionales, contrariamente a lo que argumentaban ciertos analistas políticos. Analicemos, pues, como se dieron dichos conflictos, mismos que son susceptibles de repetirse en el estado actual de la Constitución.

### **Conflictos en el veto legislativo**

Se trata de un arma poderosa con la que cuentan los legisladores, por medio de la cual pueden paralizar el trabajo legislativo o la actividad del ejecutivo. Durante las LVII y LVIII legislaturas fue utilizado como un arma de disuasión para obligar al ejecutivo a negociar, lo cual impuso el consenso entre los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Es de esperarse el argumento que el consenso sea deseable en una democracia, lo cual es cierto; pero, hemos ya

argumentado que dicho consenso debe darse previamente a la elección, de tal manera que no se negocie la voluntad del elector, como ha sucedido en ambas legislaturas de las cuales nos basamos para sostener nuestra tesis.

La oposición presidencial, organizada en el G-4 bajo la LVII legislatura, utilizó en diversas ocasiones esta facultad constitucional contra ciertas iniciativas del presidente Ernesto Zedillo, notablemente en las que conciernen al del presupuesto de ingresos y de egresos. El poder legislativo pudo haber ocasionado una crisis constitucional; pues, la Constitución de 1917 no prevé tal situación. Recordemos que el ejecutivo no podrá erogar el presupuesto sin la autorización de los diputados, salvo el salario de los burócratas. ¿Cómo puede actuar el gobierno sin presupuesto? Sin duda, el país se paralizaría. Así lo concibieron los grupos parlamentarios y el ejecutivo, por lo cual llegaron a un consenso en diciembre de 1997, 1998 y 1999, los tres años de la legislatura. Pero, ¿qué pasó con sus compromisos de campaña, fueron aplicados fielmente? Evidentemente, no. El consenso obligó a negociar a todos los partidos y en consecuencia a ceder múltiples de sus promesas, lo cual origina una incertidumbre en la aplicación de las políticas públicas. ¿Qué representa para el elector el consenso postelectoral? La incertidumbre.

Esta misma facultad de veto se presenta en la LVIII legislatura, trayendo como consecuencia un incremento en la influencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la vida política del país. Nos referimos a las figuras constitucionales conocidas como controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105 fracción I y II de la Constitución. Uno de los temas más polémicos fue el caso de la energía eléctrica, donde la reglamentación creada por el ejecutivo, donde permite una autogeneración para uso propio de las industrias y que el sobrante de esa autogeneración fuera vendido por encima del límite que los legisladores establecieron en la legislación, provocó grandes diferencias entre ambos órganos, acudiendo a la SCJN para que resolviera dicha controversia, quien finalmente determinó que el ejecutivo había invadido la esfera del legislativo.<sup>26</sup>

El veto legislativo no es la única facultad constitucional del legislativo que puede ocasionar conflictos con la presidencia de la República, también lo es su facultad

---

<sup>26</sup> Dicha controversia fue promovida por la comisión permanente del Congreso de la Unión en el 2002, argumentando que el ejecutivo había invadido la esfera del legislativo, pues por un reglamento expedido por el primero, autorizaba la venta privada de los excedentes de la producción de las empresas privadas a particulares. La SCJN resolvió favorable al legislativo, lo cual fue un duro golpe al ejecutivo e incrementó la influencia política del Congreso.

de control. El caso de Conasupo, Fobrapoa, “*Pemexgate*” y “*Los amigos de Fox*” son algunos ejemplos. Es evidente, que estos casos ocupan una importancia política de primer orden; pues, más allá de la litis, se encuentran intereses de los partidos políticos por desprestigiarse entre ellos. Esta situación es complicada. Se trata de un control parlamentario deseado; pero, hay que tomar en cuenta que se puede abusar de él, para ejercer presión política, desvirtuando así la naturaleza de dicho control. Por otra parte, recordemos que la efectividad de estos mecanismos depende de la integración de las comisiones de investigación que se constituyan en las cámaras, lo cual puede relativizar su efectividad. La importancia de las mayorías esta, entonces, también presente. Si se abusa de esta facultad de control, con toda seguridad se presentarán conflictos, donde los grupos parlamentarios utilizarán su facultad de veto sobre otras iniciativas, para obligar a negociar y relativiza así el noble objeto del control parlamentario. Esto tiene que ver con la integración de las comisiones parlamentarias.

### **La integración de las comisiones**

La composición de éstas es de evidente importancia, pues en su seno se elabora lo esencial del trabajo legislativo, trátese de legislación o de control. En este punto la constitución no señala que deben integrarse de manera plural, sin embargo por acuerdo entre los grupos parlamentarios se reforma la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, precisando que su integración será proporcional a la representación de cada partido en ambas cámaras, lo cual nos parece correcto.

Ahora bien, este aspecto tiene ciertos inconvenientes, pues, los grupos mayoritarios son quienes más se benefician, relativizando así la naturaleza de las comisiones. A guisa de ejemplo, recordemos el caso del presupuesto de egresos presentado por el presidente Ernesto Zedillo en 1999. En la Comisión de Hacienda, la cual estudia y dictamina sobre este presupuesto, un voto era decisivo para su aprobación. Se trataba del voto del diputado Marcelo Ebrad, electo bajo las siglas del Partido del Centro Democrático. Este partido no obtuvo cinco diputados, por lo cual no pudo constituir un grupo parlamentario como lo señala la Ley Orgánica de Congreso, razón por la cual tuvo que adherirse al grupo del PVEM. Sin embargo, en las negociaciones previas con el ejecutivo, el PRI, PAN y PVEM, quienes componían dicha comisión, negociaron la aprobación del presupuesto propuesto por el Presidente, lo cual originó el cambio del representante del PVEM –según sus prerrogativas parlamentarias– cambiando al diputado Ebrad por otro miembro del partido de los verdes.

Por este tipo de maniobras pensamos que puede ser relativa la naturaleza de las comisiones; pues, si se trata de una verdadera reflexión de alguna iniciativa o de un verdadero control, la Constitución o la legislación pertinente, en este caso la Ley Orgánica del Congreso, debería establecer que la presidencia y la secretaría de las comisiones debería ocuparse por un partido de oposición al gobierno. De esta manera se garantizaría la reflexión del trabajo en comisión, sin poner en riesgo la gobernabilidad. Finalmente el poder mayoritario podrá establecer su política pública, al contar justamente con la mayoría necesaria para gobernar; empero, la participación de los grupos minoritarios tendría sentido en el desarrollo del trabajo legislativo, ya que su función sería importante si presidieran las comisiones ordinarias o especiales.

### **Mayorías heteróclitas**

La ausencia de una mayoría, sea de un partido o de una alianza, aumenta el riesgo de conflicto no sólo entre el ejecutivo y el legislativo, sino también en las cámaras y, por consecuencia, afecta también las relaciones entre ellas. Esto nos parece normal del hecho de que todo grupo político intenta imponer la política pública prometida en campaña. Sin embargo, cuando no existe ninguna mayoría, difícilmente puede aprobarse una iniciativa proveniente de algún grupo, lo cual sería necesario negociar el voto parlamentario a favor, originando de esta manera la imposibilidad de cumplir fielmente con el electorado.

Podemos esperar una crítica ante tal afirmación, en el sentido de que la función del Congreso es de perfeccionar las iniciativas de ley provenientes ya sea del ejecutivo o de una de las cámaras. Es cierto, sin embargo, hay que recordar por una parte que todo partido político representado en el Congreso tiene el legítimo interés de defender sus posiciones. Por otra parte, para que un grupo político pueda aplicar sus promesas electorales, debe contar con una mayoría suficiente para que sean aprobadas. De otra manera, el elector verá distorsionada sus promesas.

Esta situación la hemos visto día a día en ambas cámaras del Congreso de la Unión. No hay que olvidar que el esquema político actual en México (y en la mayor parte de las democracias) los partidos políticos son quienes dominan la política nacional y local, debido al diseño del sistema político y jurídico. La experiencia de diez años que aportan las legislaturas, muestra claramente nuestra tesis, pues los grupos parlamentarios representados en el seno de las comisiones

parlamentarias han llegado a acuerdos en puntos secundarios, mientras que en los prioritarios difieren. Los casos de la reforma del Estado, la reforma a la energía eléctrica son sólo dos ejemplos, que muestran que difícilmente, por no decir imposible, podrá darse una reforma mayor ante la ausencia de una mayoría. En nuestra visión, el único punto donde podría haber el consenso para una verdadera reforma de fondo es la reforma del Estado. El argumento que señala que hay que votar por el bien de la nación, parece ser demasiado subjetivo, por lo cual no es, a nuestros ojos, convincente para guardar el actual diseño de la Constitución de 1917. ¿Quién determina que es lo que conviene a la nación? ¿Con qué criterio? ¿Es el ejecutivo o el legislativo quien determina? Más pragmático, ¿Cuál de las propuestas de los partidos es la que más conviene para la nación? ¿No es verdad que es sumamente difícil responder a cada una de estas cuestiones?

Ante esta situación que vive la política mexicana, conviene formularse la cuestión siguiente: ¿Que es preferible, la certitud de las políticas públicas, por una mayoría; o la incertidumbre de éstas, producida por la ausencia de una mayoría? En nuestra opinión, la primera opción.

Coincidimos con quienes argumentan que el consenso es una herramienta indispensable en la democracia; pero diferimos en los tiempos en que éste se debe dar. Recordemos que el gobernante y el congresista son electos para cumplir un “mandato popular” por la vía del sufragio universal. Mientras que ese mandato es cumplido lo más exactamente posible, la democracia será más perfecta, pues la voluntad general se respetará. Esta voluntad a la cual hacemos alusión puede ser vulnerada por el consenso si éste se da después de la elección. El consenso es, entonces, deseable antes de la elección, para que el elector elija una propuesta de un partido político o de una alianza. La segunda vuelta electoral puede producir de manera natural los consensos previos a los actos del gobierno, produciendo así una mayoría gubernamental y legislativa, facilitando por corolario la gobernabilidad del sistema político mexicano.

Este es el caso de la mayor parte de las democracias contemporáneas. Francia, Reino Unido, España, Holanda, los países nórdicos, Israel son buenos ejemplos. El consenso se da en el período electoral, para que una vez electos se apliquen los compromisos celebrados con el elector.

Ante tal situación, hay que tomar en cuenta otra situación que complica la buena relación entre los órganos del poder político: el bicameralismo igualitario.

## **Bicameralismo igualitario**

Conviene precisar nuestro concepto de bicameralismo igualitario. Se trata de un poder legislativo compuesto por dos cámaras, una baja y una alta, que cuentan, por lo esencial, con iguales facultades de legislación y de control. Es decir que ante alguna diferencia entre ellas, una puede bloquear a la otra.

El origen del bicameralismo se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la cámara baja representa a la Unión Norteamericana y la cámara alta a los 13 estados miembros de la entonces confederación, que devendrá más tarde una federación. No hay que olvidar que algunos países unitarios, cuentan también con una cámara alta, siguiendo la misma lógica, pues representa a las comunidades o departamentos. Tal es el caso de Francia y de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Esta lógica de representación estadual o departamental es transformada por la relativamente nueva lógica política que implantan los sistemas de partidos. Este punto es de tomarse profundamente en cuenta. Nos explicamos más detalladamente.

La idea del senado es que las entidades sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones del gobierno federal o central. Por ese motivo los senadores, en México, eran electos en el seno de los congresos locales, hasta la Constitución de 1917, siendo desde entonces electos por el sufragio universal directo. Estos son electos bajo las siglas de un partido político, por lo cual deben, por principio, ser coincidentes con la plataforma electoral del partido por el cual fueron electos. Se trata de una coherencia que beneficia a la democracia. Ante esta lógica, difícilmente un senador podrá oponerse a la propuesta de un diputado de su mismo partido, pues para contender ambos congresistas debieron contender bajo las siglas de su partido, lo cual supone que debieron estar de acuerdo con la plataforma electoral de dicho partido, y luego, entonces, se supone que coinciden con los ejes políticos que los guiarán durante su “mandato”, por los cuales fueron electos. En la práctica, ¿todos los candidatos, no realizan campaña conjuntamente como partido político? La respuesta es afirmativa, razón por la cual deben cumplir ese compromiso conjunto por el cual fueron electos.

En esta lógica y ante la ausencia de una mayoría en ambas cámaras o en el caso de una contradicción de mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión, posibles conflictos entre ellas son susceptibles de presentarse, lo cual afecta las



relaciones con el ejecutivo de la Unión. Es de esta manera que el sistema de partidos afecta la relación entre los órganos del poder político, pues, sus estrategias se organizan según su representación en cada una de las cámaras del Congreso, tal como ha sucedido en la segunda mitad del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo y durante el mandato presidencial de Vicente Fox.

Ante el bicameralismo igualitario en México, cuatro escenarios pueden presentarse.

### ESCENARIOS

	Mayoría Diputados	Mayoría Senadores
Mayoría presidencial	=	=
	=	≠
	≠	=
	≠	≠

#### Mayorías presidencial, de diputados y de senadores coincidentes

Este escenario no representa ningún riesgo de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, pues si la mayoría del congreso es del mismo partido que la del presidente, no hay desde el punto de vista político una oposición a las políticas públicas propuestas por el ejecutivo, lo que produce una coherencia institucional entre la elección del elector y la aplicación de las promesas propuestas en campaña. Este esquema es el que México conoció durante 71 años, pero bajo el esquema de un sistema político presidencialista de partido hegemónico y no democrático. Es pertinente precisar al respecto que el hecho de que no haya una oposición parlamentaria hacia el ejecutivo no quiere decir que se trate de un sistema político no democrático, pues el elector lo ha decidido así. ¿No es la voluntad del elector la voluntad soberana? Además, las grandes democracias conocen de esta lógica, donde el ejecutivo se confunde en la acción con el parlamento, como es el caso de Gran Bretaña, Francia y España, por citar sólo tres ejemplos.

En el caso del Reino Unido, ¿dónde se encuentra la separación efectiva de poderes?, si el Primer Ministro es al mismo tiempo el líder de la mayoría de los comunes. Sin embargo, no podemos negar que se trata de una de las democracias más antiguas del mundo.

El caso de España sigue la misma lógica, lo único que cambia es el sistema de partidos, mismo que obliga a los partidos políticos a negociar en el momento de las elecciones para lograr una mayoría y así constituir un gobierno de coalición emanado del Congreso de los Diputados. Felipe González y José María Aznar han tenido que seguir este mecanismo para llegar a la Presidencia del Gobierno español, a quien la mayoría parlamentaria le ha dado nacimiento.

El caso de Francia es más complejo, pues su constitución es interpretada de dos maneras, una presidencialista y otra parlamentaria, pues otorga importantes facultades tanto al presidente de la república como al primer ministro. El elector francés es quien determina el poder, por su voto ya sea a favor del presidente o del primer ministro, dependiendo de la mayoría presidencial y de la mayoría en la Asamblea Nacional Francesa. Cuando el partido del presidente cuenta con la mayoría en la Asamblea, el poder es atribuido totalmente al presidente, pues él nombra sin restricción política alguna al primer ministro de su conveniencia; pero si su partido es minoritario en dicha asamblea, entonces, el presidente tendrá que nombrar como primer ministro al líder de la mayoría en la Asamblea Nacional, *so pena* que una moción de censura sea aplicada de no ser así, produciendo la demisión forzada del gobierno. Esta situación es la que el expresidente galo Valéry Giscard d'Estaing bautizo como cohabitación, en razón que la habitación del poder se comparte entre el presidente de la república, quien cuenta con una mayoría propia y el Primer ministro, quien cuenta con la mayoría en la Asamblea Nacional. Observamos claramente como en estos tres países, incuestionablemente democráticos, rara vez existe en la práctica una oposición parlamentaria hacia las propuestas del ejecutivo, pues, ambas mayorías pertenecen al mismo partido o alianza. Se trata como podemos observar de un *paradigma de la separación de poderes*.

Conviene citar el caso de los Estados Unidos, quien ha conocido en diversas ocasiones de la cohabitación. El caso de los vecinos del Norte de México difiere en mucho de la práctica política mexicana, pues el sistema de partidos es bipartidista sin disciplina en su interior, mientras que México cuenta con un sistema de partidos múltiple y fuertemente estructurado, con una férrea disciplina en su interior. Esta lógica es la que marca una práctica política distinta, por lo cual el modelo de los Estados Unidos no puede sugerirse como modelo institucional para México. Su lógica política es bien distinta a la mexicana, donde la cultura tiene mucho que ver.

Ahora bien, el hecho que no haya una oposición no quiere decir que la democracia este mermada, ni que la constitución no sea normativa; sino, que hay mas bien una coherencia en la elección del elector en el momento de emitir su voto.<sup>27</sup> Afirmamos categóricamente que se trata de una coherencia porque la opción elegida se basa conforme a la misma plataforma electoral, tanto del ejecutivo como de ambas cámaras, lo cual permite aplicar sin restricciones institucionales las políticas públicas prometidas al elector. Así, si el ejecutivo presenta una iniciativa de ley para aplicar una promesa electoral, misma que propusieron los entonces candidatos de su partido al congreso, ¿por qué razón se opondrían estos últimos? ¿No se trata de una coherencia entre la posición de ambos órganos del poder político? Por otra parte, el ciudadano verá con satisfacción que su voluntad es respetada, salvo que un factor exterior complique dicha aplicación.

Esta situación puede complicarse en el caso que el partido del presidente sea minoritario en una de las cámaras del Congreso de la Unión.

### **Mayoría presidencial coincidente a una de las cámaras, pero contraria a la otra**

Este escenario es sin duda el más interesante de la política mexicana, pues se trata de uno de los más complejos y del más probable, ya que en el sistema electoral mexicano, las elecciones de senadores y de diputados coinciden cada seis años, facilitando la coincidencia de mayorías; pero, cada tres los diputados son renovados, mientras que los senadores permanecen en sus curules, lo que facilita la contradicción de mayorías en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Múltiples estrategias pueden en este caso ser establecidas por los partidos políticos, variando según se trate de una contradicción entre el ejecutivo con los senadores o con los diputados, dependiendo de sus facultades constitucionales que les son comunes y de las que le son exclusivas. Recapitulemos dichas facultades.

Facultades comunes de los tres órganos del poder político:

- ✓ iniciativa de ley
- ✓ veto legislativo o del ejecutivo

---

<sup>27</sup> Hay que precisar que para hablar de una democracia, debe existir una competencia política entre dos o más partidos políticos.

Facultades exclusivas:

- ✓ Para los Diputados, la aprobación del presupuesto de egresos y reformas o adiciones a la iniciativa de ingresos, según la decisión de la SCJN del 2003.
- ✓ Para los senadores, la revisión de la política exterior del ejecutivo y la aprobación de los tratados internacionales.
- ✓ Para el ejecutivo, la promulgación de la ley y la reglamentación.
- ✓ De los diputados y senadores, citar a comparecer a algún alto funcionario del ejecutivo o de la administración pública descentralizada.

De la combinación de estas facultades, puede desprenderse diversas situaciones que varían según la representación de cada partido en las cámaras.

De los escenarios que formularemos, México ha conocido del primero, donde el presidente encuentra una mayoría hostil en San Lázaro. Se trata de la LVII legislatura, cuando el presidente Ernesto Zedillo ve mermadas sus iniciativas por la Cámara de Diputados. Recordemos que una alianza parlamentaria conocida como G-4 se constituye bajo la iniciativa de Porfirio Muñoz Ledo (PRD), donde el PRD, PAN, PVEM y PT se organizan para hacer frente al ejecutivo, o por retomar su expresión, para hacer frente al presidencialismo de partido hegemónico. Hay que tomar en cuenta también la fuerte personalidad de los coordinadores de estos grupos parlamentarios: PRD, Porfirio Muñoz Ledo; PAN, Carlos Medina Placencia; PT, Alberto Anaya; PVEM, Jorge González Torres.

Esta situación inédita marcó sin duda una nueva etapa en la vida política y constitucional del país, pues nunca antes los diputados habían confrontado las propuestas provenientes del ejecutivo. Esta contradicción de mayorías pone en evidencia que la constitución en su estado actual tiene serias deficiencias al no prever situaciones que ponen en riesgo la gobernabilidad del país. ¿Qué sucedería si los diputados no aprueban el presupuesto de egresos antes del 31 de diciembre? Recordemos que el gobierno no puede ejercer ningún centavo sin la autorización de los diputados, salvo el salario de los burócratas. O si los diputados se proponen bloquear sistemáticamente todas, absolutamente todas las iniciativas del ejecutivo. ¿Cómo va, entonces, a gobernar el presidente, sin una ley mediante?

En esta lógica de confrontación entre los grupos políticos representados en ambas cámaras y el presidente, observamos que dos escenarios generales pueden producirse. El primero, consiste entre una hostilidad entre los

diputados y el ejecutivo; el segundo, entre una hostilidad entre los senadores y el ejecutivo.

El primer caso, se refleja en materia de política económica, en virtud de las facultades exclusivas de la Cámara baja. El presidente Zedillo enfrentó, en esta lógica, la hostilidad de la mayoría en esta cámara en la segunda mitad de su período. Durante esos tres años tuvo que negociar intensamente con los partidos políticos la aprobación de su propuesta de ingresos y egresos para la nación. En nuestra visión, se trata de la facultad congresional más efectiva, pues, de ella depende la aplicación de las políticas públicas, lo cual da a la política mexicana un matiz parlamentario. Sin embargo, hay que tener presente que en este proceso de búsqueda de consensos, algunas promesas electorales son sacrificadas en detrimento del elector y en consecuencia de la democracia, pues la voluntad soberana no se respeta plenamente.

Contrariamente, en esta misma legislatura, la LVII, el Presidente Zedillo no conoció grandes dificultades en la aplicación de su política exterior, pues su partido, el PRI, había guardado la mayoría necesaria para la aprobación de sus propuestas. Esta mayoría la utilizó también como un recurso político para hacer frente a los diputados. No es por casualidad que sus iniciativas fueron depositadas en la Cámara alta, pues de presentarlas en la baja, serían desechadas desde su origen.

La complejidad de este esquema es que si bien es cierto el ejecutivo cuenta con el apoyo de una de las cámaras, la otra puede bloquear el trabajo si no se atiende la demanda de un partido o una alianza mayoritaria, lo cual atrasaría el desarrollo del país.

### **Mayoría presidencial y ausencia de mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión**

Esta es la consecuencia de las mayorías heteróclitas, problemática que hemos tratado algunas líneas arriba. Se trata, entonces, del escenario más oscuro, pues, la incertidumbre reinará en la aplicación de las políticas públicas. Recordemos que para la aprobación de alguna iniciativa se requiere de la mayoría absoluta o calificada en cada cámara. En este contexto, ningún órgano podrá imponer su política, debiendo negociar absolutamente todas sus propuestas en dos instancias. Si se trata de una iniciativa del ejecutivo, deberá negociar con la cámara de origen, para después consensar su iniciativa nuevamente en la cámara revisora.

Si se trata de una de las cámaras, su iniciativa será igualmente negociada en la otra cámara, para luego negociar con el Presidente, para la ejecución de la iniciativa aprobada en el órgano legislativo.

México ha conocido este escenario desde la LVIII legislatura, donde ningún partido cuenta con la mayoría absoluta en las cámaras. El resultado es la incertidumbre de las políticas públicas, además de producir una lentitud en las acciones legislativas y de gobierno, retrazando así, reiteramos, el progreso de la Nación.

Hemos hecho alusión a la importancia que representa en toda democracia la aplicación exacta (o lo más posible) de la voluntad del elector. Pues bien, este esquema deja mucho que desear, obligando a los miembros de los tres órganos del poder político, ha sacrificar ciertos compromisos celebrados con sus electores. ¿Qué sentido tiene entonces una elección, si finalmente no va a ser cumplida en su integridad?

De esta manera se han bloqueado reformas de capital importancia para el desarrollo de México, al no encontrar el consenso entre los grupos parlamentarios y el presidente de la República. Es evidente que los partidos políticos pueden ceder hasta cierto punto algunos de sus proyectos, pero habrá otros que la ductilidad de sus posiciones devendrá rígida, tratándose de principios básicos de sus doctrinas. Ante esta situación es la Nación la más afectada, y lo más irónico es que nadie es políticamente responsable. ¿Cómo atribuir la responsabilidad al Presidente, a un legislador, o a un partido político, si actúan conforme a sus principios, manifestados por en su plataforma electoral depositada ante el IFE? ¿Por qué satanizar a los actores por no ponerse de acuerdo? ¿Quién es finalmente, entonces, el responsable? A Nuestro juicio el diseño constitucional de la organización del poder político, que no satisface el nuevo contexto político mexicano, por lo cual conviene elaborar una nueva Constitución.

### **Mayoría presidencial contraria a la mayoría de un mismo partido o de una alianza en ambas cámaras del Congreso de la Unión**

En este escenario, es el Congreso quien determinará la política en México. En consecuencia el ejecutivo podría verse limitado en su campo de acción, dependiendo de la voluntad del Congreso; sin embargo, en la lucha política, no hay que olvidar la facultad constitucional del presidente que es el veto, lo que puede traducirse en un momento específico en una gran probabilidad de parálisis en las políticas públicas, en detrimento de la población.

Esto puede acontecer en el estado actual que guarda la constitución, pues no prevé mecanismos que permitan la solución de eventuales conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, contrariamente como sucede en los regímenes parlamentarios, donde la moción de confianza y/o de censura, prevén y resuelven este tipo de situaciones, dando al elector el poder de solución mediante su arbitraje, expresando en una elección anticipada, si es el caso.

Nos explicamos más detalladamente. Si se llega a dar el caso que el congreso mexicano cuente con la mayoría absoluta de un mismo partido o alianza en ambas cámaras, y esta mayoría es contraria al partido del presidente de la República, graves conflictos son predecibles de suscitarse. No hay que olvidar la naturaleza de los partidos políticos es de conquistar el poder por la vía institucional. En esta lógica, todo partido político utilizará sus recursos jurídicos y políticos para aplicar sus propuestas, al mismo tiempo que intentará provocar el fracaso de sus contrincantes y poder de esta manera ascender al poder. Al respecto podemos encontrar ciertas críticas en el sentido que esto sería incorrecto, lo cual encontramos hasta cierto punto cierto. Sin embargo, hay que recordar lo que hemos dicho insistentemente, cuando preguntamos que programa y que partido es el más conveniente para la Nación: ¿cómo saberlo con certitud? La mayoría congresional dirá ciertamente que sus propuestas son mejores que las del ejecutivo; éste dirá por su parte que las suyas son mejores. Es en ese momento que los conflictos se presentarán sin duda alguna.

Frente a esta eventual situación, un grave riesgo de parálisis puede presentarse tanto en la acción de gobierno, como en la acción congresional. ¿Qué mecanismos de solución prevé la constitución ante tal situación? Ninguno. Cuál es, entonces, la ventaja de una verdadera separación de poderes, si lo único que produce es el retardamiento del desarrollo de la nación. ¿No creen que es muy romántico el discurso de que el interés de la Nación esta por encima del de los partidos políticos? Como podemos observar, se trata de una realidad política, en un esquema democrático, a la cual México debe adaptarse, para fortalecer la democracia y no para decepcionar la voluntad soberana, que es el electorado. Dicho de otra manera, hay que tomar en cuenta el sistema de partidos en lo que concierne el equilibrio de poderes, para que la voluntad del electorado sea respetada lo más exacto posible. La democracia obliga.

## **Mayorías presidencial, de diputados y de senadores contradictorias todas**

Es el escenario más difícil de presentarse, pues siguiendo la lógica electoral en México, dos de los órganos cuentan normalmente con una mayoría. Sin embargo, no es imposible que esto suceda, dependiendo de la voluntad del elector. Suponiendo que así sucediera alguna vez, veremos entonces una política totalmente polarizada, donde la incertidumbre sería el ambiente perenne de la política mexicana.

En este escenario, la política giraría no sólo en torno al presidente, sino, también, a los partidos que cuenten con la mayoría en cada cámara, en razón a que cada partido contará con un poder importante de bloqueo sobre los otros órganos del poder político. La toma de decisiones se complica en este escenario. Esta situación es lo que polarizaría la política, pues a diferencia de la existencia de mayorías heteróclitas, la sola voluntad de un partido puede bloquear todo el consenso celebrado entre los otros partidos, lo que multiplica la complejidad por tres: la voluntad del ejecutivo, de la mayoría en la Cámara baja y la de la Cámara Alta. ¿Qué certeza ante tal situación? Difícil de imaginar.

A guisa de ejemplo, si un acuerdo es celebrado sobre un punto particular entre el ejecutivo y los diputados, éste puede ser bloqueado en el Senado, quien puede poner como condición para su acuerdo, la modificación de otro asunto ya consensuado entre los dos primeros, lo cual implicaría un desacuerdo entre los diputados y el ejecutivo en lo ya acordado entre ellos y condicionado por el senado. Se trata, como podemos observar, de una serie de negociaciones sin fin, lo cual paralizaría las políticas públicas.

Esta es la problemática que representa el sistema legislativo mexicano. La importancia de la estructura y del funcionamiento de este órgano de deliberación es de capital importancia para la política mexicana.

Es evidente que estos factores complican la buena relación que pueda celebrarse entre los órganos del poder político, por lo cual la constitución debe tener en cuenta de este pluralismo político de competición que se ha introducido en México.

En fin, todos estos factores deben ser tomados en cuenta en la reestructuración de las instituciones constitucionales para lograr la tan añorada gobernabilidad democrática, donde la ingeniería constitucional juega un rol capital.