



Casa abierta al tiempo

*Universidad Autónoma  
Metropolitana  
Unidad Iztapalapa.*

LA AMPLIACIÓN DE FACULTADES DEL  
PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO: UN  
FACTOR PARA LA GOBERNABILIDAD.

T E S I N A

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

*VÍCTOR MANUEL GÓMEZ CERVANTES*

ASESOR: MAESTRA MARTHA ELENA BAÑUELOS CÁRDENAS.

LECTOR: DOCTOR TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ.

SEPTIEMBRE 2003.



Casa abierta al tiempo

***Universidad Autónoma  
Metropolitana  
Unidad Iztapalapa.***

**LA AMPLIACIÓN DE FACULTADES DEL  
PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO: UN  
FACTOR PARA LA GOBERNABILIDAD.**

T E S I N A

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

**VÍCTOR MANUEL GÓMEZ CERVANTES**

**ASESOR: MAESTRA MARTHA ELENA BAÑUELOS CÁRDENAS.**

**LECTOR: DOCTOR TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ.**

SEPTIEMBRE 2003.

# INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I	
CRISIS DE GOBERNABILIDAD.....	10
1.1 Incapacidad y desatención a las demandas sociales.....	34
1.2 Tensiones institucionales poderes, competencias, atribuciones.....	39
1.3 Irrupción de la violencia social y entre poderes, competencias, atribuciones.....	51
1.4 Corrupción.....	60
1.5 Ineficiencia, ineficacia, estabilidad relación entre gobierno y oposición.....	69
CAPITULO II	
REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN, LEGITIMIDAD Y BUEN GOBIERNO.	
Propuestas de Reforma:	
2.1. La Rendición de Cuentas.....	88
Una obligación formal de los Representantes Políticos en México.	
2.2 Prolongación de los Periodos Legislativos en México.....	94
2.3. Reelección de los Legisladores en México.....	96
CONCLUSIONES.....	101
BILIOGRAFIA GENERAL.....	106

## INTRODUCCIÓN

Uno de los retos a los cuales se enfrenta México en estos momentos es el que todas sus estructuras estén encaminadas a un objetivo común: la gobernabilidad del país. Esta es una condición necesaria para el logro de varios objetivos: consolidar el régimen democrático en el país, alcanzar un desarrollo económico sustentable, mantener una estabilidad social, y que se tenga una credibilidad en nuestros representantes sociales.

México ha entrado en un proceso de transformación para recuperar la legitimidad, y como consecuencia de los múltiples problemas y disfunciones que han recorrido la historia política del país, esta gobernabilidad tan frágil se ha visto inmersa en periodos cada vez más constantes de crisis, que deja como consecuencia el alejamiento de los ciudadanos de los asuntos públicos. También es cierto que por conservar la estabilidad del país, se eliminó del escenario político dos factores primordiales para la democracia y la gobernabilidad: la alternancia política y la descentralización del poder, para dar paso a un autoritarismo presidencial, donde el poder ejecutivo tiene preeminencia por encima de los dos poderes, el sistema político está altamente centralizado, aunque formalmente es una república federal sin un sistema de equilibrios, que permitió un control muy eficaz de las tensiones y el conflicto, generando un sistema de transmisión del poder estable y con pocas discrepancias, reuniendo como única cualidad la estabilidad del sistema, dando por resultado que, en nombre de la eficiencia, se diera el distanciamiento masivo de los ciudadanos de la política.

En este sentido, una Reforma al Poder Legislativo constituye una posible alternativa para alcanzar un acercamiento de los ciudadanos a la política, una forma de consolidar la gobernabilidad. Sin embargo esta reforma política debe responder también a la necesidad creciente de establecer un equilibrio de poderes y dar un fortalecimiento al Poder Legislativo.

Vivimos una situación compleja, plétórica de urgencias y riesgos, de amenazas a la gobernabilidad, de irrupción de la violencia y tensiones políticas. Ante los mecanismos políticos del presidencialismo y los desacuerdos que se están vislumbrando en el Congreso de la Unión se enmarca un futuro donde el estancamiento político es la principal constante, perdiéndose poco a poco la efectividad que un día se tuvo para responder a las necesidades de desarrollo económico y social del país.

A pesar de que se han hecho evidentes las demandas de la sociedad por una mayor participación en el proceso de toma de decisiones públicas, y así como la de diversificación del panorama político, nos enfrentamos a una compleja realidad, la gobernabilidad tiene nuevos y distintos requerimientos y ello exige un esfuerzo de comprensión de los problemas que nos han llevado a la ingobernabilidad del país.

El panorama que caracteriza al México de hoy requiere de mecanismos eficientes de pesos y contrapesos para responder a las crecientes demandas de participación de la sociedad. En este sentido, la reforma del poder legislativo mexicano es una condición que se hace indispensable para alcanzar la gobernabilidad, y lograr con éxito la transformación del país.

La relación entre las diferentes esferas sociales ha provocado que el actual gobierno este acompañado por el surgimiento de demandas de representación y por un escenario político totalmente transformado. Solo a través de una profunda reforma se comenzará a dar primeros pasos hacia una estabilidad política, que haga efectivo el equilibrio de poderes y que se garantice la representación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. El gobernar es un proceso donde el Poder Legislativo mantiene una estrecha relación de responsabilidad, con los ciudadanos, las fuerzas políticas, y es por tanto una plataforma importante en el gran escenario de la democracia. Por estas causas la primacía del Congreso de la Unión es de vital importancia, la única instancia que puede enfrentar los retos que la gobernabilidad exige, donde todos los ciudadanos, tengamos la posibilidad de tener un Congreso que expida leyes con mayor eficacia, legisladores que resuelvan y atiendan con mayor prontitud los problemas de la sociedad, Reformas que estructuren día con día al Estado Mexicano. En consecuencia la gobernabilidad no se agota con el hecho de realizar elecciones, ni tampoco concertar acuerdos políticos que traten de garantizar en cierta medida la estabilidad del país.

El gobernar desde el Congreso exige un apego estricto a la legalidad, la igualdad de todos ante la ley; sumando la eficacia y la legitimidad que son elementales para la gobernabilidad, y con esto mejorar el desempeño gubernamental. El sistema político necesita de atender con mayor prontitud las demandas y dar soluciones favorables; y para lograr esto, es necesario que entre los poderes de la Unión sé de un equilibrio para crear condiciones de gobernabilidad en el país, estableciendo las bases para una estabilidad social y un progreso continuo.

Los procesos de reforma política, iniciados en 1988 y aún no concluidos, han sido un factor de incertidumbre en la acción de Gobierno. A partir de ese momento significa que los gobiernos posteriores tienen que actuar en el seno de una recomposición permanente de la arena política, y si le agregamos la aparición de nuevos actores organizados y de nuevas lógicas de juego, tenemos diferentes formas en las que se manifiesta la participación política, al grado de crear situaciones de inestabilidad, problemas al legislar sobre situaciones que parecerían normales, conflictos al interior del Congreso, incertidumbre sobre el rumbo que tendrán las iniciativas de ley, todo esto crea una serie de conflictos que hacen mas notoria la ingobernabilidad del país.

Realizar una revisión, acerca de cómo opera la gobernabilidad y los mecanismos con los que cuenta el Poder Legislativo, es de vital importancia, para descubrir las grandes fallas que impiden a la sociedad adaptarse a este proceso de atención de las demandas, haciendo conciencia que los ciudadanos tienen derecho de exigir una respuesta a sus representantes, misma que puede ser mediata pero efectiva por las repercusiones que a futuro puede dar, o por otro lado inmediata pero ineficaz, en la atención de los problemas que trata de dar solución. Se analiza el problema de gobernabilidad de México, a partir de los mecanismos de representación y de control, de los ciudadanos dentro del sistema político. Dentro de estas características la estabilidad es un factor que resulta imposible de alcanzar en la actualidad al interior de los partidos políticos, los principios políticos que caracterizaban la gobernabilidad del país en México, operaban con una formula, donde el presidente jugaba un papel importante, con relación a la mayoría gobernante en el Congreso de la Unión, además que creaba situaciones

de estabilidad, por reunir facultades de arbitro, juez y verdugo de los legisladores.

Es por eso que la propuesta metodológica tiene que ver con tres aspectos: a) Las situaciones por las cuales se han llegado a dar crisis de gobernabilidad e ilegitimidad en el Poder Legislativo específicamente en estos tres últimos años, b) Los planteamientos que se formulan para un eficaz manejo de las demandas por parte de las instituciones de representación social en este caso el Congreso de la Unión, y c) Las propuestas de reformas al fortalecimiento del Poder Legislativo que pueden dar paso a situaciones de gobernabilidad y que las mismas establezcan una relación de comunicación entre las instituciones políticas, las fuerzas sociales y los poderes de la Unión.

El objetivo de esta investigación consiste en relacionar los factores que han propiciado la ingobernabilidad, la incapacidad y la desatención de las demandas sociales, las tensiones que existen entre la relación ciudadanos y representantes sociales, la irrupción de la violencia social por falta de atención de las demandas, la corrupción legislativa, y el entender la relación de ineficiencia, ineficacia, y estabilidad; el análisis de las discusiones parlamentarias de los diputados y senadores que pueden llevar a situaciones de parálisis legislativa, (que es una situación en donde se quedan congeladas muchas leyes, por dar paso a la demagogia política) y la forma en que el accionar legislativo beneficia la gobernabilidad del país.

Identificamos en esta investigación, que la ingobernabilidad reúne elementos que son: la incapacidad y la desatención para responder a las necesidades sociales, las tensiones que han venido surgiendo al interior

del poder legislativo, la irrupción de la violencia que pone en cuestión la democracia erosionando seriamente la legitimidad del Congreso de la Unión, y otro elemento que se incluye, es la corrupción política y enriquecimiento ilícito de algunos legisladores, todos estos factores son los que en conjunto han provocado la ingobernabilidad al interior del Poder Legislativo en México.

La integración del Congreso de la Unión en sus respectivas Cámaras ha dejado cuestionamientos al aire, acerca de cómo cada una de las bancadas van a reaccionar ha determinada propuesta por parte del Ejecutivo y si los mismos proyectos de ley van a favorecer, ha un determinado grupo específico en el poder, o en su caso una determinada elite. Todo esto provoca que se den situaciones de disputa por el control de la ciudadanía en tiempos electorales, creando situaciones de inestabilidad social, lo que trae como consecuencia una crisis de gobernabilidad en el país, en el Poder Legislativo, el surgimiento de problemas con respecto a la identidad que existe entre los legisladores y ciudadanos, El interpretar las formas diversas que experimenta la gobernabilidad, que en nuestro caso concreto, los factores que propician la gobernabilidad, las causas por la que se llega a encontrar un país en la ingobernabilidad, diferenciarla de lo que es una crisis de gobernabilidad y por último proponer las condiciones sobre las que puede versar la gobernabilidad, es complicado ya que los tratadistas aun no se ponen de acuerdo sobre un concepto claro de gobernabilidad. Una definición de diccionario nos indica que gobernabilidad significa, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable", en este caso gobernable sería "susceptible de ser gobernado", mientras que lo opuesto ingobernable designa aquello que "no quiere ser gobernado" o "es incapaz de ser gobernado".

Los conceptos que se manejan de gobernabilidad, y reforma del Poder Legislativo, son ámbitos que no necesariamente concurren en la mayoría de las ocasiones; de hecho en ciertos casos han llegado a coincidir, dejando a su paso revelaciones acerca de lo que ocurre si alguno de estos elementos llegare a faltar.

No obstante, y a pesar de que la gobernabilidad exige una determinada eficiencia, se puede llegar a no tener una clara legitimidad ciudadana y los posteriores efectos de esta ilegitimidad se deja sentir en los sectores de la población. De manera que hacer llegar demandas a las instituciones legalmente constituidas. Terminan los ciudadanos por creer que las soluciones o respuestas por parte del gobierno van a resolver las necesidades básicas de la población, es donde en muchas de las ocasiones, estos mismos sectores toman sus principales demandas (pobreza, seguridad, empleo, estabilidad económica) y las convierten en posibles respuestas, esto es en una situación donde la sociedad, responde positivamente. Pero en las situaciones en que las demandas requieren de una mayor exigencia, es cuando se dan presiones a la autoridad al grado de dejarla de lado e inclusive pasando por encima del Estado de Derecho. Por estas razones es pertinente la reflexión simultanea en torno a la gobernabilidad, que al momento de no darse una respuesta favorable por parte de las instituciones, el Congreso de la Unión por medio de sus legisladores tendría las facultades de encauzar las demandas sociales para su resolución por parte del Ejecutivo, estaríamos en una situación, que a falta del presidente o que este fuera incapaz de proporcionar respuestas favorables a los ciudadanos el Poder Legislativo tomaría un papel relevante traducido en reformas constitucionales que puedan dar respuesta eficiente a las demandas; con una capacidad de respuesta a los problemas de manera eficaz,

donde la toma de decisiones sea capaz de mantener el equilibrio entre los ciudadanos y el gobierno.

Es vital el vínculo que se establece entre los ciudadanos y sus representantes, la estabilidad depende en mucho de su capacidad de establecer acuerdos y convocar a la participación ciudadana, pero sin una estructura donde descansen estos principios de poco serviría destacar la forma en que se dan las situaciones de ingobernabilidad, es importante señalar que el Congreso de la Unión dentro de estas características descritas, es una fuente por la cual se pueden plasmar muchos de los elementos aquí mencionados, su papel es tan importante, que en todo gobierno democrático el Congreso, o como se le conoce en otras partes del mundo, el Parlamento, lleva muchas de las demandas de la población para ser atendidas y en su gran medida canalizadas al Poder Legislativo, por medio de sus representantes directos de la sociedad ante el Estado.

El gobernar desde el Congreso de la Unión es de gran relevancia, ya que dentro de los gobiernos democráticos adquiere cada vez mayor importancia, por la obligación de compartir el poder público en cada una de las instituciones legalmente creadas.

Las condiciones de gobernabilidad relacionan elementos básicos, como:

- a) la estructura de organización, que comprenden un conjunto determinado de facultades expresas y concedidas a cada poder público;
- b) el funcionamiento interno de cada poder, mismo que se contiene en el conjunto de atribuciones y reglas de competencia que se asignan a cada uno de sus órganos;
- c) la forma de interacción de los poderes entre sí, donde un sistema de pesos y contrapesos, le dota de una dinámica en la

cual son participes todos y cada uno de los sectores sociales; y d) las relaciones que se establecen entre el grupo en el poder y el opositor con respecto a un proyecto de nación, ya sea que este se formule a largo y/o corto plazo.

En este caso es observable, que un sistema gobernable será más estable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad, (dos factores relacionados a la gobernabilidad) respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, por lo tanto podemos entender por estabilidad la capacidad del sistema para durar en el tiempo, manteniendo una relación más favorable a las situaciones de cómo responde a las demandas sociales y la capacidad de negociación, la eficacia gubernamental y legitimidad social vendrán de la mano si se cumplieran con estas condiciones, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos.

## I. CRISIS DE GOBERNABILIDAD.

La teoría de división de poderes concebía a la manera del humanismo legal en toda Europa del Siglo XIX, la necesidad de poner límites a la libertad y a la soberanía, pues se pensaba que la gobernabilidad y los poderes constituidos, garantizaban mínimamente los derechos de los ciudadanos e individuos gobernados. Era esto lo que se consideraba gobernabilidad.

Estas reflexiones nos hacen cuestionar la forma en que se ha venido desempeñando el Poder Legislativo en México y la relación que ha mantenido con los poderes Ejecutivo y Judicial. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos ofrece un marco de referencia, al hablar de las atribuciones, facultades, y obligaciones de cada uno de los funcionarios que integran o forman parte del poder público. Esta división podría ser considerada abstracta ya que no se establecen plenamente los equilibrios y contrapesos de cada uno de los poderes. Además el sistema político mexicano del periodo post-revolucionario hasta la fecha adolece de un tremendo "caudillismo", por lo que la teoría del equilibrio de poderes pasa a un segundo punto, como un aspecto para solucionar los conflictos de gobernabilidad.

Y esta relación que existe entre los poderes públicos ha interrumpido la dinámica de gobernabilidad.

La ingobernabilidad, también asocia con la relación entre el gobierno y la oposición, y se enmarca en procesos de toma de decisiones, y bajo esta lógica se da la ineficacia gubernamental, paralizando el accionar

legislativo, que es de vital importancia para la toma de decisiones, y por la relevancia política para los intereses partidistas.

El ejercicio de la gobernabilidad supone la eficacia de los elementos que integran el poder público y la legitimidad de sus instituciones. Los consensos y la toma de decisiones hacen más eficientes el proceso legislativo asegurando una estabilidad en el orden político.

Podría pensarse que siempre se mantuvo un consenso al interior del Congreso, pero vale la pena recordar que estábamos inmersos en una dinámica autoritaria, donde la mayoría partidista aprobaba todas las iniciativas presentadas por el presidente, estableciéndose una dictadura partidista durante 70 años, que mantuvo el poder en el Congreso, la relación de partido y el Presidente era muy estrecha, además que las reformas estructurales que se proponían eran significativas, por ir dirigidas a consolidar cada vez más la situación de mantenimiento del poder, por lo que el sucesor del Presidente debería de estar de acuerdo con la continuación del proyecto, mismo que se armaba con cada uno de los sectores del Partido en el poder.

Bajo esta lógica podemos ver que el país tiene un retraso de casi un "siglo", en las tareas legislativas. Nuestra Constitución ha traspasado la barrera del tiempo, y con esto no se quiere decir que en la actualidad no esté vigente, sus principios básicos tienen un contenido que puede ser fijado en la actualidad. El reto está en la posibilidad de poder reformarla, para que estructure las instituciones políticas (partidos políticos, organizaciones sociales, ciudadanos, representantes antes las respectivas cámaras del Congreso etc.) y se convierta en una situación de gobernabilidad entre los diferentes actores de la sociedad, y dejar de

depender de la figura de un solo hombre. De esta forma la gobernabilidad y la democracia podrán establecerse en el país.

Podría sostenerse que en situaciones donde el Presidente ha contado con la mayoría absoluta de su partido en el Congreso, la acción gubernamental ha fluido con facilidad en función del cumplimiento de planes y programas destinados a la constante mejoría de la ciudadanía, de aquí la disyuntiva, sobre sí es necesario que exista una mayoría gobernante en el Congreso, para que puedan dar paso a las acciones gubernamentales, o no.

Sin embargo, la Gobernabilidad debe orientarse hacia en la manera en que el Congreso de la Unión se dote de los elementos necesarios, para hacer posible los mecanismos que permitan las respuestas y las acciones afirmativas por parte del Poder Legislativo, el Ejecutivo y Judicial.

En los últimos dos años hemos visto una participación inusual del Poder Legislativo, como también del Poder Judicial, en la toma de decisiones. La Constitución de 1917 establecía como principio, que la gobernabilidad emanaba del presidente, debido a las condiciones de inestabilidad e incertidumbre que había vivido el país después del periodo posrevolucionario. Así instituyó una serie de reformas para salvaguardar la figura presidencial, dotándola de facultades no expresas, a las que Carpizo (1987) ha denominado facultades metaconstitucionales,<sup>1</sup> que comenzaron por adoptarse no por las facultades expresas de la ley, sino que se adquirieron por la costumbre mexicana de la investidura del poder Ejecutivo, al esperanzarnos a la

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en México. Siglo XXI, 1986.

imagen paternalista-populista, que diera soluciones a nuestras problemáticas de estabilidad y dirección del país.

Desde la integración del poder Legislativo en México, en Apatzingan, se innovaron conceptos como las libertades mínimas de todo ciudadano, como las garantías individuales que el Estado debería brindar a sus individuos. Mientras en otras partes del mundo se discutían proyectos de nación a futuro, en México desde la creación de su primera Constitución, se ha cambiado cinco veces la forma de gobierno. Sin embargo, durante todo este tiempo de desarrollo político, los regímenes sucesivos han actuado dentro de un marco constitucional semejante al establecido en 1824. Las últimas dos revisiones constitucionales –1857 y 1917-, vinieron después de una gran situación de crisis, y en los mismos casos se dotaron de facultades extraordinarias a cada uno de los presidentes, por lo tanto se crearon sistemas de gobierno que aun no han podido ser superados; en cuanto al liberalismo y la democracia se han visto aventajados por otras constituciones contemporáneas, tanto americanas o europeas.

En el curso de los primeros cincuenta y cinco años de la vida independiente, el gobierno de México experimentó cambios frecuentes en la figura presidencial. Estos cambios no fueron por situaciones de mejoramiento al interior del poder público, sino que fueron resultado de luchas sangrientas y revoluciones, que pocas veces estuvieron de acuerdo con las disposiciones constitucionales. Durante los 30 años del gobierno de Díaz, el país disfrutó por primera vez de una paz y estabilidad relativa. No obstante, durante este periodo el gobierno no fue democrático, ni constitucional y por algún tiempo mantuvo una eficacia gubernamental que a pesar del hecho de ser una dictadura, no pudo

contener los descontentos por las principales demandas sociales (libertad y participación en la toma de decisiones que fueron algunas de las más importantes).

En el lapso de 1920 a 1946, el pueblo esperaba disfrutar de los beneficios de la Revolución y de la nueva Constitución promulgada en 1917. Pueden aducirse diversas razones que expliquen la incapacidad de México para lograr que su Constitución funcionara con eficacia a partir de la época de Independencia, pasando por la etapa de la Guerra de Reforma, hasta llegar a la Revolución. La carencia de madurez política del pueblo ha sido evidente en todo este tiempo. La falta de capacidad en cuanto a la cooperación, sustentándose sobre las bases de igualdad pero, al contrario cada vez tendió al personalismo en el gobierno, que se caracterizó en métodos inestables y dictatoriales de administrar los asuntos públicos. Este desarrollo político muestra una cadena interminable de representantes o políticos que se agrupan alrededor de un caudillo, de quien esperaban favores a cambio del apoyo que le brindaban, tales individuos no prestaban atención a las necesidades ni a las doctrinas de unidad común para el bien público, ya que el gobierno de México se encarna en el presidente, sus poderes y funciones que han prevalecido gracias a los preceptos constitucionales.

¿A qué nos referimos con el problema de la gobernabilidad?. Antiguamente el concepto se refería la incapacidad de los gobiernos democráticos de dar respuesta a los conflictos de una sociedad, muchos de ellos se caracterizaban por una desproporción creciente entre el número de demandas que provienen de la sociedad y la capacidad de respuesta. En la actualidad existen situaciones de ingobernabilidad que no van relacionadas con la capacidad de dar respuesta a las demandas.

La estabilidad es un factor muy importante que lleva a los Estados al mantenimiento y consecución de sus proyectos como nación. En otras palabras, nos preguntamos ¿cómo (y eventualmente por qué) surgen situaciones conflictivas en la práctica del gobierno, que pueden desembocar en auténticas crisis de gobernabilidad? . En nuestro caso, la inexperiencia política, el debilitamiento del poder legislativo, y la tímida participación del Poder Judicial han sido algunos de estos detonantes, mas la incapacidad de respuesta a los sectores mas desprotegidos de la sociedad.

La forma en que se atienden los reclamos sociales, tiene que ver con la capacidad de establecer acuerdos, en la Cámara de Diputados y de Senadores, en especial en la LVII Legislatura y la actual LVIII legislatura, hemos visto la incapacidad de poder llegar acuerdos en particular las iniciativas que han sido aprobadas con carácter de ley, y que en esta ultima Legislatura las reformas pendientes ha sido una muestra evidente de la inexperiencia política y la incapacidad de poder llegar ha acuerdos, que nos lleven a alcanzar una “estabilidad” política<sup>2</sup>. La LVIII legislatura sé caracterizó por la cantidad de propuestas: cerca de 1192 iniciativas<sup>3</sup> de ley presentadas, pero también se hizo notar la falta de acuerdos y calidad en las propuestas de ley (ineficacia política), quedando los temas trascendentes como una factura pendiente.

Esto nos lleva a pensar en la legitimidad de las instituciones y las adecuaciones de los marcos legales a las circunstancias sociales, como la violencia, la desestabilidad económica, el rezago social, la corrupción y la separación de cargos de algunos funcionarios públicos, son algunos

---

<sup>2</sup> Huntington, Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Editorial Paidós, Barcelona Buenos Aires México. Pp.358.

<sup>3</sup> Comisiones de la LVII Legislatura.

de los detonantes de la ingobernabilidad, la compleja situación económica que se ha vivido en México donde las situaciones han ido a un grado extremo, que resultaría imposible dar un diagnóstico acerca si existe un nivel adecuado de gobernabilidad en nuestro país.

En la actualidad la fragmentación del poder se relaciona al problema de la gobernabilidad: esta produce competencia entre los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolverlos, una especie de conflictos fuera de cauce. El conflicto entre poderes es patológico, y termina también por hacer patológica la relación, exasperándola, llegando a que este conflicto sea normal para la sociedad.

La ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: una el fortalecimiento del poder ejecutivo, dando preferencia o preeminencia al presidencialismo<sup>4</sup>, o en el fortalecimiento del Parlamento; En este sentido la principal dificultad que enfrenta nuestra reciente democracia deriva del “sobrecargo” tanto en demandas, como la respuesta eficaz y eficiente por parte de las instituciones, que puede tomarse este último como el mejoramiento de los órganos que toman las decisiones.

Las situaciones de ingobernabilidad, pueden ser sujetas a múltiples análisis, pero un aspecto importante es la forma como reacciona la ciudadanía ante estos hechos. Los antecedentes han demostrado que una sociedad sin estructura y confiabilidad en sus instituciones, opta por querer tomar las situaciones a su control, pero si no existe un plan específico o un programa que vincule todos los aspectos esenciales y las

---

<sup>4</sup> Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel Madrid.

metas a cumplir jamás se establecerá una gobernabilidad y tal vez los intentos por que se consolide la democracia sean en vano. No es lo mismo la democracia que gobernar democráticamente, y en este caso el gobernar exige establecer las condiciones necesarias de gobernabilidad y esta posible solución no se había planteado por el hecho de considerar al Congreso de la Unión “la torre de Babel” de la política y en la actualidad más, por la existencia de un desentendimiento total, la incapacidad de llegar acuerdos consensados, por los intereses de partido etc. Y en, él ultimo de los casos, que la ciudadanía estaría dispuesta a apoyar una reforma de tales características además que los partidos políticos jamás podrían establecer seriamente un proyecto de trabajo, ya sea por sexenios o por periodos de sesiones, por lo tanto, la solución no se conoce a pesar de que su viabilidad se llegare a considerar, en primer lugar por las dificultades a la hora de gobernar, que se han vinculado generalmente con fallas en su diseño institucional y en problemas suscitados en el ámbito de la economía mundial, que en su mayoría los países que están en vísperas del desarrollo enfrentan.

Las actuales democracias han venido enfrentando una serie de crisis al interior de sus instituciones, estableciendo de manera urgente las condiciones de estabilidad, a partir de proponer diferentes mecanismos, por ejemplo: una armonía entre la eficiencia de respuesta a las demandas sociales, la legitimidad con la cual los gobiernos establecen acuerdos con la ciudadanía y el trabajo parlamentario de los legisladores en sus respectivas demarcaciones territoriales, ha gestado un debate acerca de las condiciones de fortalecimiento de la gobernabilidad, misma que supone el “buen ejercicio del poder publico”.

Esta manera de entender la gobernabilidad como una “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”, nos lleva a una situación donde los ciudadanos tiene ese grado de aceptación a las instituciones constituidas, a través de un proceso de legitimación. Otra forma de entender esta definición es la que hace énfasis en ciertos elementos que la acercan a una propiedad, una cualidad, o un estado de la relación de gobierno.

Juan Rial (1987)<sup>5</sup> entiende la gobernabilidad como “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas”, aquí la gobernabilidad aparece como una cualidad específica de los gobiernos, de mantener en excelentes condiciones sus instituciones y de sostener acuerdos a través de realizar un programa político con los actores políticos relevantes: la eficacia (efectividad eficiencia) para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados. Se entenderá por “eficacia” (o efectividad) la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas, “eficiencia” es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor “costo” posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados<sup>6</sup>

En cambio, Angel Flisfisch (1987) se refiere a la calidad del desempeño gubernamental a través de que se trate de un gobierno o una

---

<sup>5</sup> Juan Rial, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” (1987), en Revista Mexicana de Sociología, No 2, abril-junio de 1988, p.11.

<sup>6</sup> Cfr Amitai Etzioni, Organizaciones Modernas (1964), Uteha, México, 1979, p.15.

administración, considerando principalmente las dimensiones de la "oportunidad", la "efectividad", la "coherencia" de sus "decisiones".<sup>7</sup>

En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque "la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".<sup>8</sup>

De acuerdo con estas definiciones, es claro que "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que pone de manifiesto un aspecto digno de ser destacado, la noción de gobernabilidad.

Podemos entender por gobernable "una persona capaz de ser gobernado", en este caso la personalidad, es el reconocimiento por parte de un Estado que los que somos gobernados por este ente tenemos derechos y obligaciones. Entre nuestros derechos esta la posibilidad de reconocimiento por parte de los gobernados.

Desde los comienzos de las concepciones filosóficas de la Grecia Clásica hasta la actualidad, el pensamiento se ha movido entre dos concepciones, una de ellas, ligada a la esfera de la ética centra sus preocupaciones en la formulación de un modelo de un "buen gobierno",

---

<sup>7</sup> Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática" 81987(en Revista Mexicana de sociología, No 3, julio-septiembre de 1989, p.113.

y la otra a considerado la política desde un ángulo de acción y ejercicio del poder. Veremos como cada una de las tradiciones teóricas ha tenido en cuenta un análisis amplio acerca de las crisis de gobernabilidad.

Una corriente que pone énfasis a la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político y por ende en la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social, la gobernabilidad interviene aquí como una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible, es claro por lo tanto todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa, el concepto de gobernabilidad se entiende como eficacia/eficiencia, se asemeja a la noción de “razón de Estado”, con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Esquemáticamente podemos señalar que la gobernabilidad en el marco de las teorías explicativas de Birch (1984) y Pasquino (1988) coinciden en indicar la existencia de tres hipótesis o corrientes intelectuales en el seno de los estados occidentales industrializados, que contribuyen a explicar el tema de la gobernabilidad<sup>8</sup>.

La primera corriente referida a la gobernabilidad deriva del planteamiento neoconservador liderado por Daniel Bell y Samuel Huntington, que explicaron la gobernabilidad a través de su contraparte de manera negativa (la ingobernabilidad) “como el producto de una sobre carga de demandas a las que el estado respondía con al expansión

---

<sup>8</sup> Xabier Arbós y Salvador Giner, *La Gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.*

<sup>9</sup> Arbós y Giner (1993) concuerdan también casi plenamente al dibujar cuatro concepciones tradicionales de gobernabilidad: la de los conservadores, la de los neoconservadores, la de los liberales y la de los marxistas.

de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal". La gobernabilidad en esos años 70's era pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la "relación de buen gobierno" o en un sentido contrario "relación de mal gobierno"<sup>10</sup> (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación. Los detonantes de esa ingobernabilidad son: a) la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo, b) la "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales; c) la disgregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y d) el incremento de parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.

Todas estas tendencias como consecuencia de alguna mala acción por parte de las autoridades, ya que las circunstancias que se mantenían, consideraban que la vitalidad de la democracia dependía de un aumento considerable en la actividad gubernamental y una considerable disminución notable de la autoridad gubernamental.

En otras palabras no es un Estado o gobierno lo que permite por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no solo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad de mantener

---

<sup>10</sup> Se entiende por "gobierno" el "conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio de poder", o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculables.

condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaea de una manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

El problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad. En este sentido se establece la relación paralela entre gobernabilidad entendida como grado de gobierno eficaz, por lo que se establece que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento a las ordenes por parte de la autoridad (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad. En las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder, más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

El poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. El fin en este caso del gobierno es conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población, por lo que se ayudara el estado de leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales, deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizara la fuerza para ejecutar las leyes, y no para

---

Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y

sostener decisiones arbitrarias. La gobernabilidad desde el ángulo del “buen gobierno”, destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, la calidad de la acción gubernamental, garantiza la estructura básica de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión de los rezagos sociales y la imposibilidad de acceder a una vida digna, la gobernabilidad en este sentido debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

Se habla de “estabilidad”, en el sentido de que un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptarse y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo y para que no se quede en la inmovilidad o el estancamiento “debe de ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente” puesto que sólo “una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”.<sup>11</sup>

Norberto Bobbio (1989) señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para “asegurar la estabilidad del poder”. En tal sentido, destaca el filósofo italiano:

*...no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la “estabilidad”, porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente de no degradarse, de no convertirse*

---

743.

<sup>11</sup> Leonardo Morlino, “Estabilidad política” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1988, pp. 601-609.

*en una constitución opuesta, es uno de los más importantes- sino el principal- criterio que se emplea para distinguir las constituciones de las malas.<sup>12</sup>*

De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, permitiéndonos articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis de gobernabilidad ubicando la relación entre sistema político y la sociedad, donde todo gobierno debe mantener la responsabilidad de adecuación a las condiciones de gobernabilidad. De modo que eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “circulo virtuoso” de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos, mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un “circulo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

Hay cierto consenso entre los estudiosos de la cuestión en señalar al menos cuatro áreas donde es posible que surjan situaciones de ingobernabilidad, que nos indicarían la menor gravedad de los problemas suscitados. Esas cuatro zonas corresponden a las áreas comunes de acción de los sistemas políticos, las cuales pueden ser evaluados de acuerdo con los siguientes patrones:

El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento de la

---

<sup>12</sup> Norberto Bobbio, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. (1976),

legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de órdenes del gobierno.

La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía.

La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.

El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar -de acuerdo con pautas institucionalizadas- a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.

Por un lado el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, que puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública.

La ingobernabilidad se encuentra marcada por implicaciones pesimistas y a menudo conservadoras, muchos lo atribuyen a crisis entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales, la incapacidad de los gobernantes y las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos. En esta segunda posición se define la ingobernabilidad como una sobrecarga de demandas, una situación calificada de inaceptable por parte de los actores con algún

---

FCE, México, 1989, p. 20

grado relevante de organización y por tanto, con posibilidades de hacer un uso eficaz de su capacidad para “amenazar” la relación de gobierno.

En línea general las dos interpretaciones tienen algunos puntos de contacto, pero si se considera como completamente distintas tienden a degenerar acusaciones (entre los gobernantes o contra algunos grupos sociales, como los sindicatos) llegando así a un distanciamiento entre los sectores organizados de la sociedad que al no encontrar una respuesta favorable a sus demandas, buscan por otros medios ser escuchados ante las instancias gubernamentales, llegando incluso a generar violencia y caos social. La debilidad principal de las instituciones políticas, esta en la falta de integración en el plano analítico, de dos componentes fundamentales: capacidad de respuesta y la eficacia en la resolución de las demandas. La ingobernabilidad no es pues un fenómeno coyuntural de las sociedades, se establece a través de un proceso de desgaste de las instituciones; la sociedad al ver la incapacidad de respuesta de sus gobernantes con respecto a las principales problemáticas para resolver de los gobiernos (la sociedad de una manera generalizada opta por dar solución a sus demandas) ya sea por dos vías, la que esta en apego estricto de la legalizada haciendo uso de sus garantías individuales y la otra que con lleva a la violencia generalizada, llegar a un grado de inconformidad.

Como se mencionaba, la ingobernabilidad es un producto de la sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios en el mejor de los casos, o con la intervención, provocando inevitablemente una crisis fiscal por la movilización de recursos, descuidando alguna área de la administración pública. En este caso algunos autores consideran equivalente el termino “crisis de

governabilidad" donde se describen una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, este desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, combate a la pobreza, impartición eficaz y expedita de la justicia, etc.)

La ingovernabilidad no es solamente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios, que los gobernantes deben de dar prioridad de atención, es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de autoridades, al interior de los gobiernos.

La siguiente definición de gobernabilidad desde el Congreso de la Unión es un tema central de esta investigación, parece de primera impresión a referirse a una serie de cuestiones prácticas de acción política, a ciertas situaciones de análisis de las relaciones, atribuciones y funciones de responsabilidad constitucional obligada y compartida entre los poderes institucionales, para lograr el eficaz ejercicio del poder público del Estado para beneficio de la sociedad.

El gobernar es una parte funcional del Estado para que cumpla ciertos fines necesarios para la vida y protección de la sociedad, el gobierno relaciona elementos básicos, tales como: a) la estructura de su

organización, que comprende un conjunto determinado de facultades expresas concedidas a cada poder público, b) el funcionamiento interno de cada poder que se contiene en el conjunto de atribuciones y reglas de competencia que se asignan a cada uno de sus órganos; c) la forma de interactuar los poderes entre sí que pudieran explicarse con la existencia no explícita de un sistema de pesos y contrapesos políticos; y, d) las relaciones del grupo gobernante con los grupos gobernados, que se relacionan convencionalmente por una idea de representación política necesaria para el ejercicio de mandatos jurídico específicos

Significa que el gobierno lo ejerce tanto el poder Ejecutivo como el poder Legislativo con relación al poder Judicial. Cada uno en su respectiva esfera de competencia tiene la misión de contribuir a la gobernabilidad del país. El Ejecutivo depositado en la figura del presidente es el encargado por la potestad soberana de la delegación de facultades de llevar la administración pública del país de encaminar los trabajos y proyectos para la obtención de un "buen gobierno". El Legislativo es el depositario de la renovación constitucional de las instituciones, integrado en un cuerpo colegiado compuesto por diputados y senadores de diversos partidos políticos que representan la pluralidad política e ideológica de la sociedad, integrados en fracciones parlamentarias, que se denomina en conjunto Congreso de la Unión, son dos órganos importantes para la conducción del país y de responsabilidad compartida.

Este proceso gira de una manera dinámica entre el Congreso y el presidente, ya que pactan acuerdos para seguir un proyecto político, para el ejercicio del poder público. La organización del gobierno, no es de manera tradicional, esa relación por su pasividad en la conducción

del gobierno establecía una seria diferenciación entre un gobierno eficiente y otro que tenía crisis de gobernabilidad.

La eficacia de la gobernabilidad en la manera en que se toman las decisiones en conjunto, tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo. Claro que actúan bajo un marco normativo de acción y reglas consensadas por la sociedad empleando un conjunto de medios que se traducen en actos de gobierno que van a dar respuesta a las múltiples demandas de una sociedad cada vez más compleja; aceptando que un gobierno debe tener como base la legítima voluntad popular, el ejercicio del poder público y como regulación interna los mandatos constitucionales, se entiende que hoy se deben someter los tres poderes federales a un conjunto de prescripciones y procedimientos que involucran su participación conjunta en la toma de decisiones. En este sentido, la representación política tiene como eje de gobierno el Ejecutivo y el Congreso (en este caso el Judicial no es de elección popular); ambos poderes deben de gobernar.

En el sistema presidencial, el Ejecutivo administra los recursos y servicios de la federación y también tiene una activa función legislativa. Es titular del derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, participar durante el debate de los mismos por medio de sus Secretarios de despacho, oponer como derecho observaciones a las resoluciones del Congreso e incluso oponer su veto a las mismas. También dicta y aprueba sus propias normas (ejerce funciones legislativas sustanciales) por las vías de la celebración de tratados y convenios internacionales y mediante la expedición de normas de reglamentarias. Además que ejerce funciones jurisdiccionales a través de las Procuradurías (General de la república, Fiscal de la Federación,

de protección al Consumidor y de Protección al Medio Ambiente) y de los tribunales administrativos, en fin son muchas tareas por las cuales no deben de quedar en una sola figura, ya que la toma de decisiones muchas de las veces no se reflexionan adecuadamente, corriendo el peligro que se encuentre el país en una situación de desestabilidad social.

Por lo que respecta al Congreso, en primer lugar gobierna aprobando, reformando o derogando total o parcialmente toda clase de leyes que pueden ser:

- De orden Constitucional.

- De tipo secundario;

- De aprobación de tratados que estén de acuerdo con los principios de la Constitución;

- De jerarquía administrativa;

- Presupuestarias (aprobación de presupuestos de egresos y ley de ingresos);

- De carácter electoral (designación del titular del poder ejecutivo en caso de ausencia temporal o total);

- De orden administrativo (ratificación de nombramientos y aprobación de renunciaciones), entre los más importantes.

Todas estas leyes, su creación o adecuación funcional de los ordenamientos existentes, resultan indispensables y necesarias para el buen y eficaz funcionamiento de la organización del Estado y para regular las diversas actividades de producción, distribución y consumo de los bienes que genera la sociedad y de las relaciones que se producen entre los gobernantes y gobernados y de estos entre sí.

Pero también cogobierna el Congreso con el Ejecutivo al ejercer cada una de las facultades que le otorga la Constitución al Congreso o a cada una de sus Cámaras en forma exclusiva y que son de orden hacendario, es decir que aprueba los gastos para los programas que propone el Ejecutivo y le autoriza el cobro de contribuciones e impuestos y la contratación de deuda pública interna o externa y luego, mediante la revisión de la Cuenta Pública, ejerce una función de fiscalización y auditoría superior, la cual tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera del Ejecutivo durante un año para comprobar si el gasto ejecutado se ajusta a los criterios que el Legislativo le señaló para el ejercicio del presupuesto aprobado y determinar si cumplió con los objetivos contenidos en los programas justificatorios de los recursos solicitados y aprobados. En caso negativo procede a fincar responsabilidades a los servidores públicos del caso.

El Congreso, por otra parte, ejerce una función jurisdiccional cuando conoce y dicta sentencia en cualquier juicio político fincado a los servidores públicos que señala la Constitución; y la Cámara de Diputados, la ejerce en forma exclusiva cuando determina la declaración de procedencia que pone a disposición de las autoridades penales del orden común al funcionario que haya cometido delito.

El Senado gobierna protegiendo la existencia de los poderes de los Estados, cuando por razones políticas, jurídicas o económicas sea necesario declarar desaparecidos sus poderes y nombrar Gobernador provisional o sustituto. También cogobierna y ejerce funciones de arbitraje cuando interviene para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.

Cuando el Poder Ejecutivo requiere determinadas atribuciones constitucionales corresponde al Congreso realizar el procedimiento de reforma constitucional apropiado a través de su constituyente permanente.

El Congreso dicta leyes y decretos gobierna con el Poder Judicial porque este se constituye en revisor de su constitucionalidad por la vía del juicio de amparo, así como al resolver las acciones de inconstitucionalidad que planteen contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Desde la integración de los primeros parlamentos corresponde al poder de los representantes populares dictar la constitución, establecer la forma de gobierno, modificar el régimen prevaleciente, dar dinero al Ejecutivo y controlar su gasto, imponer los impuestos, declarar la guerra y proteger la integridad del territorio y sus habitantes. Para cumplir con todas estas funciones de gobierno requiere de la participación del ejecutivo. De allí ambos poderes estén indisolublemente vinculados en el ejercicio del poder público.

Los asuntos del Congreso, en los Estados modernos, son por demás complejos. La creciente tecnificación burocrática del Ejecutivo ha puesto en desventaja la toma de decisiones del Congreso que entre sus principales funciones está la de actuar como intermediario entre las justas demandas, legítimos intereses y causas no satisfechas, debido a que cada legislador debe cumplir un mandato social y político con su comunidad electoral. El poder de proponer, de disponer de la información técnica, precisa oportuna, confiable y apropiada, lo tiene el Ejecutivo. Esta es una desventaja funcional y de manejo del poder de

decisión. Las Asambleas se ven presionadas a resolver los asuntos de gran complejidad sobre los cuales no tienen la información suficiente.

Tal hecho induce a errores y equivocaciones en la perspectiva de la satisfacción de las necesidades de los diversos sectores de la sociedad. En este sentido la responsabilidad de gobernar presenta vicios de origen que provocan renuencia social, algunos ejemplos son:

La falta de crédito de los electores porque consideran que los representantes populares no tienen los suficientes conocimientos técnicos ni la información indispensable para dictar las leyes;

La falta de legitimación porque los diversos sectores de la sociedad no sienten cabalmente representados sus intereses en las decisiones del Congreso; y

La falta de eficiencia porque la sociedad percibe que en los congresos divididos, los asuntos que se les encargan no son resueltos con la celeridad y eficacia que reclama una sociedad democrática y altamente productiva y tecnificada.

### 1.1. Incapacidad y desatención a las demandas sociales.

Uno de los pilares fundamentales de la gobernabilidad es la capacidad de atención a las demandas de la sociedad. Las demandas que una sociedad le plantea a su Gobierno varían a lo largo del tiempo, pero admiten un análisis que tiene que ver con la evaluación del desempeño

gubernamental de acuerdo a los siguientes parámetros: capacidad de adoptar oportunamente decisiones; efectividad de las decisiones adoptadas; aceptación social (consecución de objetivos); coherencia de las decisiones a través del tiempo.

El modelo de desarrollo autosustentado<sup>13</sup> y vigente hasta los 80's, hizo de la atención de las demandas el elemento básico de su legitimidad. La fuente de estabilidad en los gobiernos posrevolucionarios residía en la promoción de la movilidad social en torno a la figura presidencial y el supuesto desarrollo económico, que al momento de dejar de ser realidad, el debate sobre la legitimidad del partido en el poder, se cuestionó seriamente por los sectores más desprotegidos de la población, en este caso las clases obreras y campesinas.

Desde 1988 hasta 1993 las expectativas en torno a una reforma económica por parte de un grupo nuevo en el poder (tecnócratas) culminaría con la firma del TLCAN y la lucha por la atención de las demandas sociales fue desplazada de los temas centrales del país. La atención de las demandas de los grupos más desfavorecidos se retomaría siempre con habilidad administrativa en las épocas electorales o propagandísticas por parte del Gobierno. Sin embargo, la rebelión Zapatista de 1994 volvió a ubicar el gran atraso social que vivía el país por la desatención de las demandas sociales, y se trató de ubicar como uno de los temas en la primera línea de la agenda nacional. Rotas todas las expectativas que se crearon con el TLCAN y el efecto propagandístico que se creaba por parte del gobierno para la atención de las demandas en épocas electorales impedían el desarrollo social, ya que si escogemos como indicador la estabilidad social, observamos que a partir de 1988 a

la fecha el país lleva 14 años, que consecutivamente los movimientos sociales han venido en aumento, y la forma de manifestarse se esta tornando de formas muy variados que han culminado hasta llegar a la violencia. A lo largo de esta etapa, se ha perdido la estabilidad del país y progresivamente crecen los sectores que se manifiestan en contra de las instituciones políticas.

La pobreza generalizada contrasta con la rapidez con la que en México se acumulan grandes fortunas, es una concentración de la riqueza que no se conocen en otras economías, otro indicativo más de la desatención de las demandas son los datos sobre la pobreza son impactantes. Hasta 1992 los cálculos oficiales registraban 40.3 millones de mexicanos que se clasificaban entre los pobres y de ellos 17.3 millones se clasificaba en la pobreza extrema<sup>14</sup>. Hacia finales de la década las atenciones del gobierno en este rubro parecen empeorar. Los índices de desempleo oficiales denotan una situación dramática, ante la imposibilidad del gobierno de respuesta. Sin embargo, los más poderoso y las viejas familias han sobrevivido a las crisis económicas, que aumentaron en número, por lo que la capacidad económica implica en estos grupos un factor más para intervenir en la política en el sistema político mexicano.

La situación social en la que vive el país, es un indicativo de cómo está en aumento la presión social por la profundización de los índices de pobreza y la falta de atención de las demandas sociales. La incapacidad del gobierno y la falta de acuerdos es una de las causas por la que se dificulta la gobernabilidad del país, últimamente se ha caracterizado por la caída constante en el nivel de vida de la sociedad, en la incapacidad

---

<sup>13</sup> De 1954 a 1980, Pellicer de Brody, Olga, Esteban L. Mancilla, **Historia de la Revolución Mexicana**, COLMEX, 1988.

<sup>14</sup> Vázquez, G. Y Ramírez López, J. **Marginación y pobreza en México**. México Ariel. 1995.

del gobierno de cubrir expectativas mínimas y por un aumento constante del número de personas que viven por debajo de los niveles mínimos de pobreza.

La incapacidad que se demuestra por parte de los gobernantes a la hora de tomar decisiones se percibe en la población de que la situación política en México es inestable. La inestabilidad del régimen es una de las características por las cuales, el gobierno se ha tenido que irse adecuando a las demandas de una población cada vez más exigente frente a los actos de gobierno, donde queda ubicado como uno de los sujetos responsables de esta situación. Por lo que se va perfilando a una crisis de demandas primordiales de la sociedad determinadas por formulación de demandas sociales que no coincidan con aquellos, o si bien son presentadas asumiendo que el gobierno las hará suyas con los mismos criterios de prioridad.

Dentro de los enfoques teóricos que existen para explicar la crisis de gobernabilidad se origina por un aspecto esencial para el buen gobierno, se debe a un desequilibrio entre las demandas sociales, por un lado, y los recursos y prestaciones del sistema político, un acercamiento a este estudio nos dice que el origen de las situaciones de ingobernabilidad es “una sobrecarga del gobierno político y del Estado, determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presenta, a su vez, como causa y efecto de una excesiva expansión de las competencias y de las funciones del Estado”, al respecto la ampliación de las funciones estatales induce a expectativas sociales crecientes, las cuales se transforman en mayores demandas que deben ser satisfechas mediante nuevos esquemas de intervención y así sucesivamente. Las consecuencias de esta sobrecarga son básicamente determinadas por

las expectativas que surgen de la sociedad y afecta seriamente un elemento muy importante de la gobernabilidad la legitimidad del poder político, en la medida que se va perfilando una crisis de demandas excesivas de la sociedad sobre la esfera pública que va encontrando respuestas tímidas o nulas. Por un lado comienza a ser incapaz la respuesta del gobierno a la sobrecarga y segundo, la misma sobrecarga provoca un proceso de erosión de la legitimidad, dando descrédito a las instituciones legalmente constituidas, es decir una sociedad que era conformista e individualista ha sido sustituida paulatinamente por otra que se ordena en torno a un conjunto de asociaciones relativamente estables que representan a grupos de interés organizados. Estos grupos colectivos más o menos institucionalizados, en el sentido que son adoptados por un partido o por el mismo gobierno, que los tienen como grupos de presión para velar por sus intereses. El análisis de gobernabilidad se ha hecho en términos de gobierno y clases gobernadas, y en este sentido, ya no es valido, ya que muchas de las organizaciones que en la actualidad se agrupan, entran en el juego político de la disputa del poder, mismos que espontáneamente obedecen a las leyes y directivas de gobierno, protegiéndose en la libertad de expresión que se determina en la Constitución.

La incapacidad se define dentro de las teorías de la gobernabilidad, como la "sobrecarga" acumulada del Estado de demandas, que provoca el estancamiento y la mala gestión publica en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades del gobierno. Otro factor muy importante y para considerar dentro de las actividades de gobierno es la competencia política que se ha generado, por un lado es vital y esencial para la democracia, ya que las alternativas que se tienen para elegir a la persona que se crea más adecuada para un puesto público, es a grandes

rasgos la finalidad por lo que existe la competencia política. Sin embargo la situación política en nuestro país es diferente, la gran intensidad con que las diferentes fuerzas políticas se han manifestado dentro de un ámbito de competencia electoral, se ha intensificado tanto, que sé esta llegando a una disgregación de intereses y una declinación y fragmentación de las corrientes políticas, al igual que de los partidos políticos que las integran.

En este punto es clave para la cuestión de la gobernabilidad democrática, sea cual fuera el grado de intervención del Estado en el mercado o el nivel de integración con la sociedad, lo cierto es que en los sistemas políticos democráticos los ciudadanos, procesan sus demandas a través de mecanismos institucionales (desde empleo hasta educación superior, desde salud hasta perspectivas de progreso familiar) a través de medios políticos (el voto o el apoyo a una política por medio de un referéndum o un plebiscito practicas comunes de la democracia), y ello impide al Estado librarse de un cierto nivel de compromiso respecto del funcionamiento del mercado o de la dinámica de la sociedad civil.

## 1.2. Tensiones institucionales, poderes, competencias y atribuciones.

Para nuestro análisis señalaremos tres tipos de tensiones generadoras de ingobernabilidad. Por un lado las que se producen al interior del sistema político, consecuencia de la incapacidad (o la cerrazón) de este para incorporar nuevas fuerzas emergentes o aceptar el juego de la alternancia. Nuestro país estuvo inmerso en el dominio político que mantuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante más de setenta años, provocando en la sociedad un reconocimiento de esa

dominación ejercida o hegemonía como lo definiría Sartori (1980)<sup>15</sup>. Más que un caso generalizado requiere particular atención la forma en que se reproducía la hegemonía en todos los sectores de la sociedad, así como en los poderes de la Unión. Esta conformidad de parte de la sociedad llevó a un caso especial, como lo denomina Sartori, un semi presidencialismo, llegando casi a un autoritarismo moderado, debido al gran control por parte del Poder Ejecutivo con relación a los otros dos poderes. Por ejemplo, en el periodo de gobierno de José López Portillo, la composición de la Cámara de Diputados y Senadores era en su mayoría de extracción priista, la mayoría de las discusiones, proyectos y reformas de ley de inmediato se aprobaban, en apoyo del Presidente, que representaba al sistema político que se negaba aceptar nuevas fuerzas políticas en la contienda por el poder, como menciona Jorge Carpizo(1980)<sup>16</sup>:

*“...el presidente a parte de ser el representante del Poder Ejecutivo, era el líder del partido y en él recaían todas las acciones legislativas y de control constitucional, era él arbitro supremo.”*

Los diferentes cambios sufridos en el país y el gran entusiasmo que poco a poco fue provocando un gran interés y significación en la gente la reflexión de su voto, nos llevó a un periodo de la historia interesante de analizar por toda la serie de cambios que tuvo su origen en 1988 y llegó en un momento culminante en 1994, con los comicios electorales. En estos comicios donde se obtuvo por primera vez en la historia una gran participación de los ciudadanos y mayor apertura del debate político con las posibilidades elevadas de la alternancia del poder, pero la duda era a que costo que se pagaría al querer mantener la alternancia. La

---

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional*. México. FCE.1980

respuesta la conocimos hasta ahora, que las tensiones en el sistema político son visibles, después de tener antecedentes de un sistema político que se distinguía por un presidencialismo y una cultura caudillista muy arraigada.

Se diría que el problema ha sido el acceso que se ha dado de las diferentes fuerzas políticas en el poder y el apoyo a cada uno de los proyectos de Nación, por lo que estamos en una situación en donde cada una de las fuerzas políticas se encargan de poner trabas en un constante enfrentamiento para demostrar ante la sociedad la incapacidad del adversario y de su oferta política, por lo que veremos si siguen así las cosas, que el partido político en el poder tendrán constantes enfrentamientos con la oposición sin llegar a acuerdos políticos significantes.

Por otra parte tenemos que se generan tensiones institucionales en el interior de los regímenes democráticos cuando los poderes de la Unión (el caso más conocido es cuando se han dado enfrentamientos entre los poderes legislativo y ejecutivo), a través de un proceso de alternancia política se encuentran en manos de partidos opositores, o cuando, debido a la extrema fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el interior del Congreso. En estos casos no nos encontramos bajo ninguna de las dos hipótesis mencionadas ya que estas tensiones se producen en un ambiente continuo de transición y alternancia de la democracia, por lo que difícilmente nos podemos reflejar en esos supuestos.

---

<sup>16</sup> Carpizo, Jorge El Presidencialismo Mexicano. 2ª Edición, Edit. Siglo XXI

Es posible que estemos en un supuesto de encontrar problemas institucionales, capaces de generar una serie de ineficiencias de gestión gubernamental, que por consecuencia nos lleven a la ingobernabilidad. Este problema es exponencial porque provoca una crisis en diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas sociales, y no termina con esa crisis, sé va permeando en todos los sectores sociales hasta alcanzar un gran desarrollo que termina por convertirse en una bomba de tiempo en espera de un detonante, La incapacidad por parte de las autoridades encargadas de garantizar las condiciones mínimas en un Estado de derecho, provocan que las exigencias sociales sean reformadas en masas enardecidas de ciudadanos en busca de respuestas, que al no encontrarlas generan un clima de violencia como manifestación de la inconformidad ciudadana.

Las tensiones que se viven en la actualidad entre los tres poderes se deben a que nos encontramos en un nuevo punto de la política, es la fase en la que las instituciones se estabilizan y poco a poco van encontrando sus funciones que por mucho tiempo no se habían desempeñado. En la actualidad podemos ver el debate entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, eso es común en todas las democracias los descalificativos de las actuaciones que realiza cada uno de los poderes de la unión, lo podemos observar por la incapacidad de mantener tanto un dialogo constante, como en la forma que se concretan las negociaciones políticas y los alcances de las mismas. Un ejemplo es que en la Cámara de Diputados en él ultimo periodo de sesiones de la LVIII legislatura, donde la falta de acuerdos, y la dispersión de los proyectos termina por convertir un proyecto de Ley de Egresos en un verdadero caos político, al considerar en cada una de las fuerzas políticas que es preferible oponerse a cualquier proyecto que analizarlo y explicar las

razones en que se desapruera. Nos encontramos que la falta de negociación y diálogo político provoca caos en las decisiones de gobierno y por lo tanto deja de tomar importancia el acordar un proyecto decisorio en un futuro inmediato como a largo plazo que estructure al Estado, como es el caso de la Reforma Política, que en esta LVIII Legislatura se dejaron en varias ocasiones de discutir.

Es importante mencionar que la tensión institucional no se debe confundir con discusión de proyectos de Estado entre los poderes de la Unión. En muchas de las ocasiones la gente percibe la discusión como inhibitoria del diálogo, se percibe de una forma negativa dentro de los valores de la democracia, en una situación de descalificativos, no se llega a acuerdos y esto provoca, tensiones institucionales en la competencia de cada uno de los poderes. Aún no entendemos que la discusión en sí misma genera dialogo y la falta de comunicación genera tensiones.

Lo mismo ocurre en lo referente a la crítica, la que nunca se soporta pero necesariamente se tiene que escuchar, como sabemos hay diferentes tipos de crítica, pero en si tiene una finalidad muy importante y es degenerar negociaciones, que si van de la mano con un proyecto de nación y no como lo hemos venido observado de partido en busca electorado, generan acuerdos necesarios para construir estructuras democráticas en las cuales descansen los proyectos institucionales. Las tensiones institucionales en mucho dependen de circunstancias históricas e institucionales, específicamente en un déficit en el diálogo y la falta de acuerdos para reestructurar problemas en una o varias áreas del poder, que en el momento en que se da un distanciamiento se convierten en detonantes de una autentica crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, los enfrentamientos que se han registrado entre el Poder Legislativo y el Presidente de la República han empezado a causar una sensación de desgaste e inamovilidad a la hora de tomar decisiones en conjunto. La correlación de fuerzas que se muestra al interior de la Cámara Baja es de una parálisis Legislativa, la ausencia de mecanismos legales de coordinación genera fricciones y resquemores entre ambas Cámaras; reconocen muchos de los legisladores. En ese sentido la Constitución no esta adecuada a los tiempos en los que se necesita mayor eficacia legislativa, La lenta discusión de reformas y la escasa aprobación de iniciativas, mismas que se derivan al momento en que los legisladores no tienen ninguna responsabilidad de "rendir cuentas" a la ciudadanía.

La falta de coordinación y comunicación, resquemores, animadversiones, fricciones por temas específicos y el riesgo de que se ahonden más las diferencias e impacten negativamente en la definición de nuevos acuerdos entre el poder Legislativo y el Ejecutivo es un peligro latente que en la actualidad ha ido en crecimiento, la mayoría de las veces la gobernabilidad se traduce en leyes más eficaces que vayan de acuerdo con la realidad, y entre más sea la vinculación entre los legisladores y el Presidente mayor atención se dará a los problemas concretos del país, la realización de agendas a corto y largo plazo es uno de los retos en México, la capacidad de cada uno de los integrantes del poder se vera reflejada en la manera en la que pueden concretar temas relevantes en la "agenda nacional".

La discusión de temas complejos, como por ejemplo las reformas sustantivas sobre la conducción del gobierno y el reparto del poder, permiten ver las diferencias que existen entre el representante del Poder

Ejecutivo con cada una de las fracciones parlamentarias de la Cámara de diputados y senadores, son los factores que han propiciado una relación lejana y poco efectiva, de acuerdo con los representantes de cada uno de los partidos políticos.

Las discrepancias en algunos temas habían surgido entre senadores y diputados con el presidente que se agudizaron en la actual legislatura con la decisión en la Cámara alta de imponer cinco por ciento extra de aumento a los impuestos que se pagan por "artículos suntuarios", un acuerdo escondido en un transitorio de la ley de ingresos que recibió el reproche de legisladores priístas por considerar que el Senado no tenía facultades constitucionales para iniciar ordenamientos en materia impositiva, recordando que la minuta enviada desde San Lázaro no contenía estos nuevos gravámenes.

Aunado a ello, temas prioritarios para los diputados, como la reforma política del Distrito Federal, la reforma del Estado y aspectos relevantes con la ley de ingresos y de egresos en cada periodo legislativo están a la espera de que las comisiones de diputados y senadores los retomem para su dictamen, incluso lo podemos ver cada fin de año, cuando se vislumbra la discusión sobre el presupuesto de la Federación, se nota claramente la tensión por la gran gama de descalificativos entre cada uno de los integrantes del poder legislativo como del Ejecutivo, es cuando más se manifiestan las tensiones institucionales entre los poderes de la Unión.

Las tensiones, fricciones y los descalificativos existentes son reconocidos por cada uno de los legisladores de todos los partidos. Y que durante mucho tiempo los diputados y senadores en el régimen priísta

estuvieron subordinadas a las decisiones del Poder Ejecutivo, si estamos en el entendido que la tolerancia y la pluralidad generan discrepancias en un ambiente democrático, es bueno; lo que no es positivo es que esto genere un enfrentamiento entre las Cámaras y el Poder Ejecutivo, es un peligro latente que pone en riesgo la gobernabilidad del país.

La falta de coordinación entre los grupos parlamentarios, la no-existencia de dialogo entre los coordinadores y legisladores de las bancadas del Senado y en la Cámara de Diputados, la debilidad que existe en las coordinaciones de los partidos políticos, así como la relación entre estos, el Congreso y las fracciones parlamentarias de los partidos, hace imposible que haya una coordinación institucional por parte del Poder Legislativo.

Al interior del Poder Legislativo se ha evidenciado también una total falta de coordinación, entre las dos instituciones, La Cámara de Diputados y La Cámara de Senadores, lo que ha provocado que las iniciativas aprobadas no sean del todo correctas. Que no exista una perfecta comunicación entre las bancadas, y en el ámbito institucional lo que nos lleva a una situación de riesgo como una “parálisis legislativa” o falta de eficiencia legislativa, otra situación que existe dentro de la Cámara es que se resisten a la aprobación de leyes iniciadas y que en cualquiera de las dos Cámaras se han quedado estancadas, están resistencias se han visto claramente en situaciones en las que se pone el dedo en la llaga en lo que a juicios políticos se refiere, es notorio toda la serie de resistencias que se han dado para formar una subcomisión de examen previo; y la resistencia del Senado para modificar la Ley de Servidores Públicos.

Otro aspecto es cuando una Cámara envía su iniciativa aprobada sobre determinado tema y su colegisladora la corrige y la devuelve, la situación de revisión a este respecto es para moderar los planteamientos de la Cámara de Diputados, pero en muchos de los casos ven la función legislativa como una fortaleza donde se le debe de cerrar el paso a todo punto de acuerdo, los mecanismos de la Ley Orgánica de la Cámara de Senadores y de Diputados están atrasados a las situaciones existentes, la falta de eficacia se ha percibido por parte de los electores en un descrédito total de los legisladores, el dejar de creer en nuestros representantes resulta muy preocupante y más por que ellos son quienes en el supuesto lógico de la democracia son los que representan los intereses de la sociedad.

En la Cámara de Diputados y en el Senado se hallan detenidas más de 24 iniciativas<sup>17</sup> legales ya aprobadas en alguna de las dos, pero su colegisladora no ha resuelto avalar, lo que ha impedido que estos ordenamientos modificados pasen al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y con ello entre en vigor.

Un ejemplo es que el Senado tiene pendientes de aprobar 9 iniciativas enviadas desde San Lázaro, entre ellas la constitucional, que plantea la reforma política del Distrito Federal, y disposiciones para mejorar las labores del Legislativo y el Ejecutivo y para aumentar los castigos por actos de corrupción.

A su vez, la Cámara de Diputados no ha resuelto 29 minutas enviadas por los senadores, entre ellas destacan, las que buscan una mayor fiscalización de bienes asegurados, las relativas al servicio exterior

---

<sup>17</sup> Informe estadístico de la LVIII legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara baja.

mexicano y el reglamento del Canal del Congreso. Que de acuerdo con los datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, suman 29 iniciativas entre minutas y propuestas de Senadores, que están pendientes de dictaminar en Comisiones.

Entre las minutas del Senado marcadas como pendientes en la Cámara de Diputados, cabe por destacar algunas que son las que buscan Reformar la Ley Federal de la Administración de Bienes Asegurados; la de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; La del Seguro Social, así como los Códigos Penal y de Procedimientos Penales. A estos pendientes cabría sumarle las tres propuestas de modificación constitucional, una para crear la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, así como dos minutas ya en el senado para establecer una Ley sobre Turismo y para dar más facultades a la Cancillería en el cobro de derechos. La Secretaria de Servicios Parlamentarios de la Cámara baja reporto que en el Senado están pendientes de resolución nueve proyectos, entre ellos uno que permitiría el juicio político a servidores públicos, tres que son para reformar la Ley general de Salud, uno sobre la Ley General de Educación, y otro para modificar los Códigos Penal y de Procedimientos Penales.

Lo que hemos visto en la LVIII Legislatura es que el noventa por ciento de la Cámara de Diputados, es la responsable de que todo este congelado en ese Organo Legislativo, los Diputados tuvieron como ultima oportunidad para tomar decisiones en este periodo de sesiones. En las elecciones del 6 de julio del 2003, todos saben que el trabajo legislativo queda de más, porque en vísperas de elecciones sucede un fenómeno por todos muy conocido, como es que el cargo de diputado se deje y pase el diputado suplente a ocupar su cargo por cuestiones de

campaña electoral de los diferentes diputados, provocando que temas relevantes se dejen pendientes de discutir. El periodo de sesiones que ha sido difícil en su manejo institucional, por varias razones: las prioridades están confrontadas y el gobierno y los partidos políticos no logran ponerse de acuerdo en la agenda de los llamados "grandes temas" (reforma eléctrica, laboral y del Estado, entre otras). Persiste un ambiente de encono ante las constantes agresiones del Ejecutivo en contra del Poder legislativo y de los partidos de oposición; la pugna por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la que quedo de manifiesto el menosprecio del PAN y PRI hacia el PRD y, por si fuera poco, el prematuro proceso electoral del 2003 que ya mantiene a todas las fuerzas políticas en posición de "combate".

Lo cierto es que en el último periodo de sesiones de la LVIII legislatura, más que buscar acuerdos, los partidos y el gobierno se enfrascaron en una guerra de acusaciones en la que se incluyo la Unión Europea que responsabilizo al Congreso mexicano de que no se tomen las grandes decisiones, este tipo de actitudes de cada uno de los partidos en el Congreso, les ha costado mucho en este proceso y a uno de los partidos que le ha costado más en términos de costo político es al PAN, ya que al quedarse solo en el Congreso fue incapaz de poder formular acuerdos.

Al comienzo de la LVII y LVIII legislatura el Congreso de la Unión generó grandes expectativas a su entorno, por la perdida de mayoría priísta en la Cámara de Diputados y la composición plural del Poder Legislativo, todo esto dio a lugar de la búsqueda de consensos, pero las posiciones políticas de fuerza (presidencia de la Cámara de Diputados y del Senado), toda vez que se dieron muestras de no ceder en temas fundamentales que se deberían de haber visto desde la óptica de

responder a las demandas de los ciudadanos y se están negociando a partir de que grupo de poder, quienes deben de gozar de los beneficios.

La gran acumulación de temas y discusiones se corresponde plenamente con la ausencia de acuerdos y consensos partidistas, al mismo tiempo que la interlocución con el Ejecutivo se observa más deteriorada, encausando nuevos problemas que vienen a profundizar las preocupaciones acerca del futuro político del país y de los supuestos beneficios que trae consigo la democracia. Lo que en mucho tiempo fue el partido hegemónico de Estado<sup>18</sup>, hoy se encuentra en la oposición y en la oposición se afirma que desde que se desbancó del poder al PRI, se sigue la estrategia de seguir desprestigiando al Ejecutivo para que la ciudadanía considere la posibilidad de otorgarle el voto mayoritario al PRI en las próximas elecciones federales del 2003 y con esa mayoría en el Poder legislativo servir de escudo a toda la serie de reformas presidenciales. En este caso si los partidos políticos no superan su interés personal y se abocan a un interés general de corto plazo, los consecutivos periodos legislativos serán los más difíciles en la historia legislativa, ante la imposibilidad de llegar a aprobar alguna ley o simplemente el poder formular acuerdos.

Las tensiones que se dan alrededor de cada uno de los partidos políticos en el Congreso provoca que este se vea fracturado en una situación en donde ni el Presidente propone, ni el Congreso puede disponer, no hay una agenda, donde se llegue a la discusión de los temas relevantes del país, no hay acuerdos entre partidos y a estas alturas se ve muy difícil que existan acuerdos al interior de los partidos políticos y sus

---

<sup>18</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp.247ss.

coordinadores parlamentarios sobre la agenda de temas a discutir, como los principales del país ya los que mayor prioridad se les debe de dar.

Pese a que el PRD sé levantó de la mesa de la reforma del Estado, a nivel del Legislativo no se han vislumbrado acercamientos o intentos por descongelar algunas iniciativas pendientes, como por ejemplo la reforma capitalina, el nuevo marco legal del sector eléctrico y la aprobación de la ley de presupuesto, en este caso el Senado no tiene grandes rezagos en relación con iniciativas del Ejecutivo que hayan sido congeladas. Sin embargo, en sus manos esta la discusión de temas medulares. Por otra parte, existen cuando menos una decena de iniciativas de los grupos parlamentarios que estuvieron a punto de ser dictaminadas en comisiones, empero a la falta de acuerdos y el ya inminente proceso electoral del 2003, en donde se decidirán temas que quedaron pendientes en esta LIX legislatura.

### 1.3 Irrupción de la violencia.

Hay varios tipos de violencia, pero en especial le daremos un estudio, aquellas situaciones que producen un clima de desestabilidad social y que tienen que ver con el poder político, encabezada por parte de grupos de poder, para desacreditar las acciones de gobierno ante los ciudadanos. Estas provocan situaciones cada vez más violentas, al grado de salirse fuera de toda proporción sus consecuencias, hasta llegar a situaciones de guerrillas, tumultos, terroristas, levantamientos armados etc., o al asesinato político, las que con frecuencia tiene principalmente un objetivo psicológico indirecto, en ciertos casos tiende a la destrucción del enemigo. Esto se da cuando en el grupo contrario la autoridad está (o se cree que está) fuertemente concentrada en manos

de un solo hombre y que cuando el poder de este jefe depende mucho más de sus dotes personales que del cargo que ocupa. De ahí la frecuencia de los atentados contra los jefes carismáticos. Sé esta volviendo mucho más común el uso de la violencia para doblegar la voluntad de los gobernantes, utilizando el caos como la principal arma, para obtener respuesta a sus consignas. En todos estos casos la violencia tiende directa e indirectamente, a través de la manifestación de la resolución del grupo que la usa, a mirar la cohesión y la combatividad del grupo adversario, a desmoralizar a sus miembros y en definitiva a imponer una alteración a favor precisamente de la precedente situación de poder. Pero en lo que se refiere al grupo antagonista no es la única función de la violencia en los tipos de relaciones mencionadas: los actos violentos tienen también importantes funciones respecto del ambiente externo, o sea de los grupos no comprometidos en el conflicto, y respecto del mismo grupo que recurre a la violencia.

Hay que señalar también que este tipo de violencia al mismo tiempo que confirma la legitimidad de las exigencias del grupo rebelde, impugna ante el medio externo la legitimidad de los privilegios o de la situación desventaja del grupo antagónico. Los actos violentos, aun cuando no tienen las citadas consecuencias simbólicas, provocan de todos modos un notorio efecto en el medio externo: atraen la atención. Nada llama más la atención que la violencia que permite por lo mismo publicitar y hacer visible el grado máximo de reivindicación o el resentimiento.

Los medios de comunicación pueden servir de episodio masivo de la violencia al llegar a incitarla, un comunicador en este caso al no tener en una ética al informar puede enardecer o cambiar de estado de animo

al televidente, esto tiene su origen en el “espectacular” método con que se transmite la información, por que el objetivo principal de la violencia no consiste simplemente en llamar la atención sino en modificar en su propio beneficio la evaluación que los grupos externos hacen de la situación, e inducirlos a apoyar eficazmente sus propias exigencias, en relaciones que se dan de agresión y contraagresión, el apoyo externo es muy importante y frecuentemente decisivo, para el resultado del conflicto. En general, la dirección que tomara el apoyo externo depende de numerosas condiciones, como las características de los grupos en conflicto, la naturaleza de los intereses de los demás grupos relevantes, la organización y la orientación de la estructura decisiones a la que se puede recurrir eventualmente para la resolución del conflicto, etc. La violencia llama la atención del publico y una vez que se ha intensificado adecuadamente, restringe la libertad de elección de los grupos externos, forzando a los no comprometidos a tomar partido; pero la violencia en si puede determinar la dirección que tomará el apoyo externo.

Finalmente, y respecto del grupo mismo que recurre a la violencia, los actos violentos tienen un gran contenido simbólico de confirmación de la legitimidad para tener mayor peso en la promoción de una conciencia de grupo entre todos los que se encuentran en la misma situación de desventaja. Al mismo tiempo la violencia separa al grupo del resto de la comunidad, y sobre todo la contrapone al grupo antagónico cuya legitimidad ataca: la identidad del enemigo desempeña aquí un papel importante en la búsqueda de la propia identidad. Dentro de un grupo ya constituido, la violencia colectiva tiende a acentuar la centralización y a cimentar la unión entre sus miembros. Por una parte, la conducción de un conflicto violento contra el exterior, que tenga un mínimo de duración, exige una diferenciación de tareas y de funciones y la

subordinación de las diversas actividades a un solo centro de mando, un conflicto violento tiende a provocar la movilización de las energías y de los recursos de los miembros del grupo, y por lo mismo a acrecentar la cohesión del grupo mismo. El grado de estos dos efectos de la violencia externa y sus relaciones recíprocas que parece depender, a su vez, de las intensidades de la cohesión y de la solidaridad existentes antes del conflicto tanto mayor es su intensificación posterior, mientras que el aumento en la centralización se mantiene dentro de límites restringidos, especialmente en los grupos pequeños. Cuando menor es la cohesión del grupo antes del conflicto violento, es más probable que el grupo se desintegre ante la violencia externa o que la centralización crezca, especialmente en los grupos grandes, hasta establecer una estructura de poder autoritaria o de dictadura.

Como una continuación de los diferentes aspectos teóricos contemplados en los apartados anteriores, puede definirse dos posturas en las cuales se dan varias teorías unas que enmarcan a países en vías de consolidación de su gobernabilidad y a otros que están en vías de consolidar su gobernabilidad o que de nuevo están entrando en ciertas dificultades, esto se debe a una peculiaridad propia de la forma en que se lleva a cabo la construcción de sus instituciones políticas, problemas que posteriormente se ven reflejados en la falta de eficacia de sus distintas instituciones, y por una notable inestabilidad social en su percepción de legitimidad.

Uno de los principales problemas que enfrentan las instituciones políticas Mexicanas es contar los mecanismos necesarios para poder dar respuesta eficaz a las demandas de la ciudadanía, mismas que se traducen en leyes que den cumplimiento estricto y garanticen la

imparcialidad de las decisiones. Ahora bien, lo que garantiza la estabilidad de la sociedad, es la manera en como se da respuesta a sus demandas y la forma en como este satisfecha la ciudadanía por esa respuesta por parte del Estado, en la actualidad y por la composición cada vez más compleja de la sociedad, es difícil que se garantice la estabilidad del sistema y se llegue poco a poco a la inoperancia de las instituciones. El Estado, al no dar una respuesta eficaz, provoca un descontento o insatisfacción en la manera en como se respondió a sus demandas, por considerar que no fueron cumplidas a cabalidad o en su totalidad; las condiciones de corrupción, pobreza extrema e inseguridad pública y un crecimiento exponencial de la sociedad han provocado que el Estado cada vez se aparte de sus prioridades esenciales de atención, los ciudadanos, la no-atención de las demandas esenciales hacen más difícil el funcionamiento de gobierno, porque los resentimientos de la sociedad y su inconformidad provoca un descontento generalizado, cuestionando la legitimidad de las personas que nos representan.

El explosivo avance poblacional y la erosión de la relación entre el Estado y la sociedad, ha provocado que las demandas esenciales lleguen al punto de ser consignas por la atención que merece la sociedad, por parte de los órganos de gobierno y la prioridad con la que deben ser atendidas, sin embargo este deterioro se ha venido dando desde hace mucho, al estar sumida la sociedad en una inconformidad colectiva, esta representa un factor primario y constitutivo de la conducta en general, la irrupción de la violencia es un rasgo característico de un grupo de poder político o del poder del gobierno<sup>19</sup>, provocada por situaciones en donde la sociedad esta controlada por un grupo de poder,

---

<sup>19</sup> Esta definición ha sido precisada en este sentido por el Sociólogo Max Weber al referirse que el Monopolio de la Violencia Legítima le corresponde al Estado.

que la cohesiona en torno a varias instituciones, que parten de librar algunas demandas, causa de su malestares o exigencias; atendiendo parcialmente sus demandas, en estas circunstancias van debilitando el accionar de la sociedad, impidiendo que se logre un desarrollo político y social, en aspectos de exigencia y responsabilidad por parte de un gobierno, como, la responsabilidad de los ciudadanos de exigir los servicios básicos que tienen derecho.

Cuando este uso de la violencia no viene por parte del Estado, o no esta encabezado por el poder político, se considera "ilegitimo", entonces, las manifestaciones violentas, rapiñas y otros actos violentos que tengan que ver con reclamos en la manera de gobernar, van a carecer de validez. El objetivo más obvio y directo del empleo de la violencia es destruir a los adversarios políticos o ponerlos en la imposibilidad física de actuar con eficacia y eficiencia. Un ejemplo muy claro de esta hipótesis se demuestra en un periodo político de nuestro país, donde la inestabilidad política que permea a cada una de las instituciones del país, todo esto comenzó con la hegemonía partidista del PRI en cada uno de los sectores de gobierno y solamente se le hacia caso a la sociedad en épocas electorales, en donde las campañas políticas estaban dotadas de atenciones a las clases populares, por parte de los candidatos a cada uno de los sectores de la población, convirtiéndose el candidato en una especie de gestor de políticas publicas y que dentro de sus promesas de campaña se inmiscuiría en atender las demandas sociales básicas.

La voluntad popular como norma de conducta es indicativa de la madurez política de una sociedad. Las transformaciones aceleradas de los últimos años en materia política en México han determinado nuevas directrices de los sectores sociales con respecto a las demandas que

formulan ante sus representantes y ante el gobierno; como sabemos la atención de las demandas garantizan la estabilidad y fomenta la participación política y en la exigencia, el sufragio ciudadano es por lo tanto base primordial de la gobernabilidad.

Signo inequívoco de estos tiempos es la pluralidad política, que permite la discusión, la expresión libre de las ideas a fin de conseguir consensos, y pareciera ser que esta sucediendo lo contrario. La falta de dialogo y acuerdos entre las principales fuerzas políticas provocan un estancamiento en las decisiones, que hacen inoperante el sistema político.

La irrupción de la violencia se refiere tanto a la incapacidad para atender las demandas básicas de la sociedad y que a la misma le quede como único mecanismo enfrentar al gobierno de una manera en que la utilización de la fuerza, es el único medio para que atiendan lo más rápido posible sus demandas, ya sea de un grupo o un sector específico de la sociedad, que se ve afectado por la incapacidad política de dar respuesta a sus demandas y mantener la estabilidad del sistema, la estabilidad política<sup>20</sup> se entiende como; a) la ausencia de violencia; b) la longevidad o duración gubernamental; c) la existencia de un régimen constitucional legítimo; d) la ausencia de un cambio estructural, y e) atributo de una sociedad multifacética que se generalizó en la sociedad mexicana, a través del reconocimiento de que la dominación tradicional ejercida por el PRI, ya no era viable.

A pesar de que 1994 parecía ser el año de grandes cambios, México constató en 1995 con dolor, sorpresa y pasmo que el pasado no cesaba y el futuro se veía todavía lejano, las aspiraciones de todos los sectores

---

<sup>20</sup> Incluso la estabilidad como aproximación conceptual precede a la de gobernabilidad.

sociales quedaron defraudadas al estallar la crisis de diciembre de 1994. El país no había logrado completar la transición política pero había conseguido importantes avances en materia electoral especialmente desde 1994. Aunque no puede afirmarse que el tema electoral este cerrado definitivamente.

De manera paralela, las elites del país se vieron inmersas en una lucha cruenta entre diferentes grupos, antes y después de las elecciones de 1994, cuya primera manifestación fue el asesinato del candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio. Las consecuencias de este crimen dejaron entrever el gran conflicto que se suscitaría al interior del PRI. El crimen de Lomas Taurinas sigue sin resolverse dentro de la impunidad del sistema político.

Otros indicios que se manifiestan de irrupciones de la violencia como parte de la crisis de gobernabilidad, y que sé vivió en el país qué el enfrentamiento entre dos líderes de la elite priísta protagonizado por el entonces presidente de la República Zedillo y el ex presidente Salinas de Gortari (que incluyó una serie de presiones por parte del ex mandatario que concluyó con una fugaz huelga de hambre de este último y una serie de polémicas cartas) que dejaron al descubierto diferencias importantes entre la clase política priísta. Lo notable de estas fracturas que se dieron entre grupos que se suponían era uno de los más cohesionados por sus orígenes, carreras en el sector público y afinidades ideológicas<sup>21</sup>, este contraste de ruptura entre la clase política como inicio de la inestabilidad en el país se hizo más notorio después de las elecciones generales de 1994, con una secuencia de asesinatos políticos

---

<sup>21</sup> Roderic Ai Camp, *El Reclutamiento político en México*.

que aun no han sido esclarecidos permite suponer que existe una nueva disputa por el poder creando grupos de presión<sup>22</sup>, es difícil creer que la disciplina y la estabilidad giraban entorno del partido y se reflejaba en la sociedad<sup>23</sup>:

*“...el liderazgo presidencial formaba parte del mismo proceso. Debilidad y marginalidad de la oposición, crecimiento económico constante a partir de los años cuarenta, hegemonía del PRI y consolidación de la figura presidencial en tanto punto de partida y de llegada de las relaciones políticas, le dan al sistema presidencialista mexicano el grado más alto de su evolución...”<sup>24</sup>.*

Evolución, que sin en cambio trajo consigo un atraso de las instituciones políticas, el poder formular agendas de trabajo de corto, mediano y largo plazo, la aceptación de negociar con la oposición como parte del juego de la democracia, este fenómeno de transformación de los códigos de relación entre la élite política priísta de del país implica también la supresión de los límites de las elites regionales.

En este contexto de deterioro de la hegemonía partidista y de conflicto político, se convocó a todas las fuerzas políticas (incluso al Ejército Zapatista de Liberación Nacional) a participar en un diálogo que encaminara al país a la estabilidad y gobernabilidad. Este acuerdo se plasmó en un documento denominado “Los compromisos para un acuerdo político nacional” contenía la agenda para la reforma Política un intento de avance, para acordar con todas las fuerzas políticas una agenda a largo plazo donde los partidos políticos y las principales

---

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola, *op. Cit.*, p. 726

<sup>23</sup> Carpizo Jorge, *El presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1983,

<sup>24</sup> Merino Mauricio, Espinoza Toledo Ricardo, *La Ciencia Política en México*, México, FCE, 1999, p. 64.

fuerzas, convergieran en torno en un acuerdo para la estabilidad y la legitimidad del gobierno del Zedillo, este acuerdo permitió que el sistema político mexicano encontrara un punto de apoyo en la gobernabilidad, lejos de tenerlo con apoyos del PRI, que ya no garantizaría la estabilidad y a su vez permitiría al presidente generar espacios de maniobra para materializar la reforma del poder y complementar lo que se había iniciado con una transición política.

En este agitado contexto, las nuevas tendencias en el sistema de partidos plantean a un PRI que pasa del auge que vivió en épocas pasadas, a una situación bastante complicada, donde ha perdido varios procesos electorales y después de ser una maquina arrolladora donde ganaba por un porcentaje muy alto, es sometida al juego de la competencia política; si le aunamos a este contexto los problemas tan serios que ha tenido de liderazgo que culmina con la salida de varios de sus presidentes y una visible indefinición ideológica, al repudiar el liberalismo social incorporado a los documentos de partido.

#### 1.4. Corrupción.

Son múltiples las cuales se ha analizado la corrupción en México, se da de múltiples formas. La manera como se aborda la corrupción en los estudios de ciencia política, se enfoca a los aspectos administrativos, y rara vez la han podido distinguir como elemento que desestabiliza las instituciones políticas y que propicia la ingobernabilidad. Una parte de los estudios acerca de la corrupción se vincula a investigaciones que se aúnan con otros temas, otras investigaciones no atacan el problema de fondo y terminan por llegar a otros objetivos. Un ejemplo de estos trabajos, son los que abordan la corrupción desde el punto de vista de

los historiadores<sup>25</sup>, científicos políticos<sup>26</sup>, economistas<sup>27</sup> y literatos<sup>28</sup>. Como vemos, la variedad de estudios relacionados con la corrupción, son manejados desde diferentes puntos de vista para su análisis, advirtiendo de sus consecuencias de manera individual, nunca sé preveía, que fuera un elemento de la ingobernabilidad, por que los estudios realizados al respecto, son recientes y apenas se ha comenzado asociar, como un elemento de inestabilidad en los países en vías de democratización.

La corrupción se le define como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o colectivo en un contexto político”, o como muchos lo definen “como uso arbitrario del poder”. Se debe de entender que la corrupción, es un comportamiento político desviado, contrario a las normas de eficacia y eficiencia que deben de perdurar en todo orden político, se distingue por el continuo detrimento de los valores éticos y morales, por lo que se refieren al aspecto conductual de los sujetos. Se utilizan mecanismos no viables y que producen consecuencias de ilegitimidad, por el hecho de ser contrario a los valores que deben de perdurar en toda sociedad, el interés común es una cuestión que desde hace mucho tiempo tiene una doble connotación, principalmente en la forma de beneficios que produce, por una parte de forma individual, y otra, a través de una clase política, tiene toda una serie de

---

<sup>25</sup> Cosío Villegas Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1978; Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial*, Tusquets, México, 1997, así como Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1990.

<sup>26</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, “*La corrupción Política: Apuntes para un modelo teórico*”, en Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2 1989; González Casanova Pablo, *La Democracia en México*, Era, México, 1965.

<sup>27</sup> Los artículos de Gabriel Zaid publicados en la revista *Vuelta*, analiza desde un punto de vista económico, como la corrupción detrimenta, la capacidad gubernamental, haciéndola más ineficaz

<sup>28</sup> Paz Octavio, *El ogro Filantrópico*, op. Cit., y desde otra perspectiva refiriéndose a la corrupción política, las obras de Elena Poniatowska, *La noche de Tlaltelolco*, Era, México, 1973.

características y tradiciones que distinguen a la corrupción. El aspecto conductual a que nos hemos referido, consiste en un tipo especial de conducta política, caracterizada por una serie de actos públicos de funcionarios o representantes políticos, que propicia resultados particularizados y específicos de una situación política dada, o de una serie de oportunidades, las que se dan por el desinterés de vigilar los actos políticos de los funcionarios o representantes.

La corrupción, a parte de ser detrimento para la moral y los valores éticos, produce incertidumbre e impunidad, lesionando seriamente la legitimidad del gobierno. En este contexto, nos referimos de la corrupción en el espacio de la política, a los actos políticos (corrupción política), a actos que influyen sobre la asignación, por parte de la autoridad de valores de la sociedad y que implican a individuos que actúan en nombre del Estado. Las consecuencias, de un acto político esta limitada a la situación en particular que la rodea, en él supuesto que crea un precedente de forma general para la sociedad, pero en la medida en que estos actos de corrupción, sean compartidos por la sociedad, esta los permitirá, por ver de manera propia que se amplían sus beneficios particulares, a pesar que sea en detrimento de los beneficios que les puedan dejar de dar a las demás personas. Por lo que los actos corruptos suelen estar cubiertos por el secreto y ocultos de la vista de la sociedad, debido que su ilegitimidad y su ilegalidad, les otorgan la permisibilidad de poder cometerlos. Aunque en todo México puede ser bien conocida la existencia de la corrupción, pocos son los que están dispuestos a denunciar los actos de corrupción o negarse a estar inmerso en uno de ellos.

El papel que juega el beneficio personal o lo que equivale a ser interés en la particular en una definición de la corrupción, presenta dos importantes problemas: primero, suele afirmarse que todos los actos son una función del beneficio personal; y es así en la medida que el beneficio personal se incrementa en detrimento de la colectividad. En consecuencia se piensa que todos los actos están motivados por una promoción de interés general, al divulgarse, que la política concilia intereses y por lo tanto, quienes están dentro de la función pública tienen derecho de seguir incrementando su beneficio persona.

La corrupción como uso ilegal del poder de organización para el beneficio personal, es el punto de partida para que surjan los actos corruptos que no siempre propician exclusivamente los intereses particulares, ya que la corrupción políticamente puede beneficiar personalmente a una sola persona, la familia, los amigos o conocidos, un grupo étnico, una institución e incluso a una causa. Esto lleva distinguir entre la corrupción egoísta y la solidaria, o nivel de grupo, ejemplos que se ligan a este tipo de definiciones son el nepotismo y el conflicto de intereses proporcionan beneficios al funcionario público o representante social, pero también promueven intereses familiares y corporativos más amplios. De manera similar la implicación coercitiva que existe en los grupos policiacos, en una red de corrupción que se llega incluso a confundir con lealtad, contribuye también a los intereses personales del policía, con un grado de legitimidad de sus actos, ya que estaría en el supuesto de traición al no apoyar al grupo, que le otorgo los beneficios.

Desde esta perspectiva, entonces, la corrupción involucra una serie de actos racionales por parte de los sujetos que están inmersos en la

política, que se desvían de la promoción ideológicamente sancionada del interés común, si lo vemos de una perspectiva más ampliase trata de un representante del Estado que actúa contra las reglas del Estado, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado, un acto corrupto puede entrañar metas organizacionales que están más allá del beneficio personal, la naturaleza de las inconsistencias puede ser mayor aún. Cuando se maneja esta conceptualización de la corrupción, la atención se dirige al Estado y al papel intermedio del interés organizacional.

Dentro de este marco, puede decirse que la corrupción se produce cuando la conducta del personal no es consistente con las normas del Estado. Esta ruptura puede adoptar dos formas generales: la conducta puede ser incongruente con normas o intereses organizacionales amplios, o puede ser congruente con normas o intereses organizacionales que, a su vez, son incongruentes con los dictados de la ideología legitimadora del Estado. La posibilidad de que la corrupción pueda también contribuir a las metas organizacionales de un grupo de poder, amplía en gran medida las consideraciones que se tienen acerca de su campo de acción dentro del marco de la política, sirve de factor de estabilidad como de inestabilidad, ya que todas las organizaciones sociales procuran subordinar las inclinaciones personales a la conducta que prescriben estas instituciones, que se logra al brindar una mezcla de sanciones positivas y negativas, tangibles e intangibles. De esta forma se da en pro de intereses personales de individuos que responden a las organizaciones que proporcionan la mejor oportunidad de movilidad ascendente y de supervivencia. Las acciones de los representantes del Estado pueden corresponder así a los intereses de

organizaciones que están fuera del Estado, lo que sería claramente incongruente con los objetivos de la ideología legitimadora del Estado.

Parece ser que la compraventa de voluntades está inmersa en la lógica de una economía monetaria. Mientras la posesión de riquezas en forma de dinero actúa como un excedente de poder, honor, estatus y privilegio, la posibilidad de corrupción es inherente a un orden social, cuya medida del éxito es la cantidad de millones de pesos que se puedan llegar a tener para poder comprar una serie de voluntades.

La riqueza es la medida de todas las cosas. En este caso la pobreza es carencia de virtud. Crecer y acumular, la visión de un mundo donde se nace para tener dinero altera la naturaleza de la condición humana, la degradación en las convicciones y en los valores éticos se proyecta en la vida cotidiana hasta convertirse en una practica corriente. El sueño de no pocos es que algún día alguien con dinero ofrezca una buena suma de dinero por realizar alguna acción.

Todo en el marco de unas relaciones contractuales, acordes con la lógica del mercado sí bien es cierto no es necesario esperar que nuestro país se encuentre en una crisis de gobernabilidad, para que este tipo de corrosión de las instituciones se manifieste en el carácter de cada uno de los integrantes que componen la función pública del país. Las tradiciones motivadas por la codicia y el afán de enriquecimiento son parte de una larga historia presente en todas las sociedades y que la característica que a tomado en nuestro país aumentado en los últimos años. Sin embargo, lo que diferencia unas etapas históricas de otras es el grado de regularidad con que emerge la corrupción, es decir, cuando estas actitudes se enquistan, llegando a formar parte de las estructuras

formales de poder, como es el tráfico de influencias, la información privilegiada, el lavado de dinero, la degeneración del sistema financiero, el financiamiento ilegal de los partidos, y sobre todo el soborno, por lo que el perfil de la corrupción es el de la absoluta confusión entre lo público y privado, y viceversa.

Hemos visto a personas que han ocupado cargos relevantes dentro del espacio de la política, y que han girado entorno a ocupar diferentes cargos correspondientes para seguir gestionando los intereses, permanentemente ahora desde el área de la esfera pública. Ya no se trata de personas que acceden sin una previa fortuna personal para intentar abrirse un camino o labrarse un provenir desde un cargo público, son personas que ya tienen un patrimonio antes de acceder al cargo público y cuando acceden a él no hacen otra cosa que favorecerlo. Estamos en el punto en que los empresarios se han ido adueñando de la acción de la política, introduciendo para su beneficio toda una serie de reformas, o temas que son relevantes en la política, haciendo a un lado el interés nacional, de representar a los ciudadanos, valiéndose de trucos o malas artes en la consecución de sus fines.

Estamos en la presencia de una corrupción institucional, aquella que compromete la honestidad del cargo público y que trae aparejado un descrédito del servicio público, se va extendiendo al transformarse la política en actividad de mercado. Ya no se busca obtener un dialogo o acuerdo favorable a los intereses de la sociedad, se busca otro tipo de interés, que entre más se este en desacuerdo, mejor estará la situación. El cargo público, antes de que se pasare ocuparlo siempre estará comprometido, al grado de que se espere después que se altere un resultado electoral, la compra de diputados, cuando los intereses se ven

amenazados por un gobierno cuyo posible representante pondrá otras condiciones de poder; es cuando los factores de poder se ponen en movimiento, no importando las instituciones, ni las elecciones, ganan quienes no deben de hacerlo.

En definitiva la corrupción, se ha vuelto moneda de cambio en el juego de las crisis de gobernabilidad que se gesta en los países en vías de consolidar su democracia y uno de ellos es México, esta corrupción es controlada por empresarios, banqueros, comerciantes y políticos. Por lo que el accionar de la política esta inmerso en la lógica de mercado, que como sabemos consiste en ver que postor es el que mejor ofrece a la causa, consiste en matar y aniquilar totalmente a quien pretenda realizar un cambio de rumbo al país. En esta guerra, no hay reglas de análisis, para saber que es un factor que conserva en un *status quo* el accionar de gobierno, todo se vale con tal de mantener el control monopólico del poder y el mercado. Rescatar la política y activar la gobernabilidad es un objetivo del que no se puede separar el rumbo.

Aunque la corrupción puede ayudar a comprar a importantes miembros de la élite, garantizando que sigan las reglas no escritas del juego político, esas practicas y reglas son, por definición, incongruentes con el principio de representación, por lo que la corrupción puede llevar a un desorden generalizado de los grupos de poder, cuando sus acciones se separan de lo convenido por estos grupos. Por un lado pareciera ser que la corrupción contribuye a la estabilidad organizacional, al contribuir a propiciar una conciliación de intereses, un sistema "cooperativo" estable, al desalentar la movilización de la oposición, por que pese a los efectos que tiene sobre la eficiencia del gobierno y la estabilidad en las Cámaras legislativas, la corrupción contribuye a integrar elites, que

cuando se dividen producen inestabilidad en el sistema político, tal como ocurre con el PRI, que después de haber sido un partido hegemónico y cohesionado por sus intereses, ahora se encuentra en una situación de inestabilidad tanto entre sus miembros que se ve reflejada en la gobernabilidad del país.

La corrupción como un productor de ineficacia en la atención de demandas, pone en peligro la gobernabilidad, al grado de ocurrir una parálisis en el Poder Legislativo de grandes dimensiones. También los fondos de programas, ya sean estos sociales o para mejoramiento del Estado, ya que al promover fines organizacionales contrarios a la sociedad o a la lógica de servicio, la corrupción anula el impacto de estos programas, al grado que pareciera ser que nunca se llevaron a cabo. La percepción de una corrupción generalizada produce en el público una perniciosa cultura de la corrupción, que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos. Esta desconfianza, combinada con la cancelación de los programas gubernamentales que la corrupción acarrea, magnifica en gran medida a la pérdida potencial de la atención de los reclamos sociales sostiene al Poder Legislativo, al engendrarse la desconfianza impide la realización de objetivos sociales, el abuso constante de la autoridad tiene el potencial de socavarla hasta el punto de que pueda ya no haber una confianza, es decir, una representación legítima, de la cual abusar. La pérdida de desconfianza en el gobierno puede socavar la legitimidad del Estado, por lo que contiene el potencial de la inestabilidad; la dimensión normativa de la corrupción puede dar por resultado, muchas veces, que se evite y se redireccione la meta de la frustración. Puesto que las autoridades perciben y pintan a la corrupción como un problema personal, más que sistémico. El sistema del gobierno puede identificar la

corrupción como la causa de su incapacidad de alcanzar los objetivos delineados por la ideología legitimadora, usándola como chivo expiatorio para desviar la atención y la culpa de otros asuntos, que pueden provocar mayor división y desestabilización, y para concentrar la culpa en problemas individuales, antes que sistémicos.

Un rasgo distintivo de la corrupción es su capacidad de promover el *status quo* alterando los programas gubernamentales en la etapa de realización y recompensando a importantes destinatarios del gobierno, y simultáneamente permitiendo que el gobierno parezca responder a las demandas populares gracias al desarrollo de una política de apoyo popular, con lo que da la impresión de apoyar el cambio. En otras palabras, la corrupción concede a un gobierno el lujo de no cambiar nada mientras aparenta estar promoviendo el cambio. Para que la corrupción contribuya de esta forma a la estabilidad suelen requerirse de dos condiciones, una debe mantenerse a la corrupción dentro de ciertos límites de tolerancia, asegurando así que habrá cierta forma de control gubernamental, sin esta limitación no podría sobrevivir ninguna estructura gubernamental y se produciría una crisis de gobernabilidad; la segunda condición es la abundancia y la disponibilidad de recursos condiciona la contribución de la corrupción a la estabilidad. Un gran conjunto de recursos no sólo proporciona el "botín" requerido para sostener el sistema, sino un creciente riesgo para la gobernabilidad, que por un lado la aceptación que se da dentro del sistema político puede ser engañosa, porque tarde o temprano la sociedad comienza por no tolerar prácticas así hasta que se llevan como una consigna a desaparecer y creer que las instituciones carecen de legitimidad, son impedimentos para llegar al buen gobierno.

### 1.1 Ineficiencia, ineficacia, estabilidad, relación entre gobierno y oposición.

La problemática que ahora afecta al sistema político mexicano es también resultado de los cambios que están sucediendo en las estructuras sociales e institucionales. El país ha cambiado sustancialmente con respecto a la forma tradicional del pasado, las instituciones han sufrido crisis profundas, al igual la economía. Pero hay una vertiente dentro de los factores que propician la ingobernabilidad, que es la "ineficiencia"<sup>29</sup> con la que responden las instituciones a las demandas de la sociedad, este termino se acuño como concepto "limite" denominado así por el Profesor Camou<sup>30</sup>, para señalar las características de las cuales se diferencia, de la eficiencia, misma que reúne características como: "El mantenimiento del orden y la ley, La capacidad de gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados, el control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones". En este caso es posible encontrar numerosas características por las que se puede llevar cabo la gestión de un "buen gobierno".

La ineficacia política es un factor que propicia la ingobernabilidad en la consolidación de las democracias, ya que hace referencia a la forma en como se lleva cabo la gestión pública por parte quienes integran la

---

<sup>29</sup> Arbós y Giner, Op. Cit. (9-22) tomaron como referencia lo que es "eficiencia" dentro de los grados e indicadores de gobernabilidad, la "ineficiencia" surge como contraposición a la "eficiencia" de un sistema político.

representación del poder y en este sentido, vimos las causas por las cuales se puede considerar un gobierno eficiente, cuando nuestro sistema político mexicano adolece de alguno de estos factores que propician la gobernabilidad, se dice que es ineficiente, por la "rigidez" de sus instituciones, ya que esta condición impide al sistema adaptarse a los cambios de una sociedad cada vez más compleja, esta "adaptabilidad" de las instituciones se puede medir en términos funcionales, es decir, que para que se cumpla una determinada función, el sistema político mexicano tuvo que adaptarse a los cambios sociales. Cuando esta condición no es necesaria, la institución política tiene que hacer frente a una gran crisis de gobernabilidad, o bien se encuentra en una situación, donde se ve rebasada por la sociedad y se resigna a desaparecer lentamente. Una institución política capaz de adaptarse a los cambios producidos dentro de su espacio político, se dice que ha logrado sobrevivir, y por lo tanto es eficiente en su estructura.

Estamos ante una situación en que las instituciones políticas, no obtienen la eficiencia de la noche a la mañana, por que en este sentido, el desarrollo político en nuestro país se da de una manera muy lenta, nuestro sistema comienza a despertar de un letargo de setenta y dos años, en los que la sociedad estaba inmersa en un proceso institucional de toma de decisiones a cargo de un partido político en el poder, y si le aunamos a todo esto que la Constitución esta fuera de contexto, por la serie de reformas, que en lugar de modificarla estructuralmente, las reformas hechas han servido para mantenimiento del poder. El concepto de ingobernabilidad se refiere a la ineficiencia de los gobiernos democráticos de dar respuesta a los conflictos de una sociedad compleja, como la mexicana; muchos de ellos se caracterizan por una

---

<sup>30</sup> Camou Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, cuadernos de divulgación democrática, IFE, 1997

desproporción creciente entre el número de demandas que provienen de la sociedad y la capacidad de respuesta de las Instituciones políticas. Con todo esto suponer que un cambio de gobierno traería mejoras y que nuestro país estaba preparado para la llamada "transición a la Democracia", resulta risible si lo sometemos a toda esta serie de hipótesis planteadas en esta investigación, nuestras instituciones políticas en este proceso sufrieron de un retraso, que hasta estos días su capacidad de respuesta se ha visto nula. Se ha formado una brecha política<sup>31</sup>, donde las fuerzas sociales o factores de Poder son más poderosos, que las instituciones legítimamente constituidas. Los poderes Legislativo y Ejecutivo, las autoridades públicas y los partidos políticos se están tornando frágiles y desorganizados, sin llegar a acuerdos.

Se considera que en una sociedad en la que todos pertenecen a la misma fuerza social, los conflictos son limitados y se resuelven por medio de la estructura legal de las instituciones. En nuestro caso específicamente los conflictos se resolvían por medio de la estructura partidista, donde la única alternativa de solución de los conflictos sociales era el partido de Estado, y cuando los conflictos se desbordan más allá de lo previsto, la respuesta era de una forma autoritaria y cada segmento de la población debería aceptar el resultado le gustara o no. Las instituciones políticas en esos momentos eran uniformes porque dependía de un solo centro de poder, el presidente, donde se reunía los diferentes sectores de la sociedad en un partido único; las diferencias que se pudieran suscitar entre el jefe de Estado y el jefe de partido no tenía lugar, ya que su veredicto final se aceptaba en cada miembro de la

---

<sup>31</sup> Huntington P. Samuel, Op, Cit. Él termino de brecha política, es la forma en como denota el aparente atraso de una sociedad con sus instituciones.

organización, en este caso la gobernabilidad descansaba en dos figuras, por un lado el jefe de Estado, y en el otro el partido hegemónico, todo esto provocó una serie de costumbres burocráticas, dentro y fuera de las instituciones, y de una lealtad al partido.

Se establece en el ámbito institucional que mientras la eficiencia es la capacidad de un gobierno para reducir lo más posible el conflicto, tanto de sus instituciones como de sus gobernados, y la forma de dar respuesta a sus demandas inmediatas como mediatas se refiere a factores mínimos que deben ser tomados a consideración "adaptabilidad", la "flexibilidad", la "complejidad", la "autonomía" de acción, la "coherencia" y mientras sean las instituciones "policentricas", la atención de demandas será de una forma eficiente y por lo que se llegara a una eficacia institucional.

Es necesario establecer parámetros que midan la eficacia de las instituciones, con la comparación de dos tipos de regímenes, nos daremos cuenta que tan atrasadas están nuestras instituciones, por un lado E.U. y en la otra México, la experiencia política de los norteamericanos a lo largo de su historia surgió al momento de establecer las condiciones de gobierno, y un aspecto importante es que los Estadounidenses nacieron iguales y por consiguiente jamás tuvieron que preocuparse por crear las condiciones de igualdad.

En México las desigualdades sociales llevaron a crear inestabilidad y desorden en el país, donde la preocupación principal era mantener la estabilidad, creando la figura de un personaje que al otorgarle dos facultades importantes, una autoridad ilimitada y una gran acumulación de poder esto implicaría tener un gobierno eficaz, a pesar

que careciera de planteamientos institucionales, la división de poderes, o bien hacia una limitación del poder. Otra razón de la gran diferencia es que en E.U. nació con un gobierno con instituciones y prácticas políticas importados de Inglaterra del siglo XVII en cambio la forma de inestabilidad en México dio tantos giros en su forma de gobierno en un periodo muy corto de tiempo, que fue imposible crear las condiciones adecuadas para el mantenimiento de instituciones estables y una experiencia en las practica políticas eso implico la creación de una autoridad eficaz, si observamos la manera en que vislumbra un mexicano a sus instituciones y el proceso de construcción de un gobierno, proyectaría un caudillismo exagerado, facultades meta-constitucionales, primacía en las decisiones políticas por parte del ejecutivo, elecciones ilegítimas imposición de candidatos y dirigentes, corrupción, en fin un sin numero de atributos que son propios de nuestra política mexicana y que nos han llevado a la percepción de una figura de ilegitimidad, e ineficacia de las instituciones de gobierno. La ineficacia política, suele estar referida a dos dimensiones distintas, por un lado, la respuesta insuficiente de las instituciones políticas a los reclamos de la sociedad y entre más tardada sea esta respuesta más grande será el problema, fruto de la incapacidad de este para incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad, por otro lado la falta de respuestas eficaces en estas dimensiones puede dar lugar a la emergencia de la protesta social, y al surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados, se encuentran también problemas institucionales, capaces de generar ineficiencias de gestión y aun crisis de gobernabilidad, cuando se presentan tensiones entre diferentes dependencias de gobierno, encargadas de dar respuesta a demandas, entonces el grado de gobernabilidad dependerá de las circunstancias históricas y nacionales

específicas, el que la crisis de gobernabilidad en una o varias áreas señaladas se convierta en el detonante de inestabilidad política.

Las crisis se originan a causa de un desequilibrio entre las demandas sociales por un lado y los recursos y prestaciones del sistema político, las respuestas a estos desafíos de la gobernabilidad democrática, se hayan en la medida que se acerquen con mayor o menor énfasis, a uno de estos dos polos: "reducir las demandas" y/o "aumentar la capacidad de gobierno".

Dentro de los estudios que se han realizado para eficientar más la capacidad de gobierno, se encuentran tres factores posibles que pueden dar una identificación de una crisis de gobernabilidad: la búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la deslegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo político; la expansión democrática de la participación y el compromiso político ha creado una "sobrecarga" en el gobierno y una expansión desordenada de las actividades del sector público, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía; la competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y una declinación y fragmentación de los partidos políticos, la fragmentación del poder esta en referencia al problema de la ingobernabilidad: la fragmentación produce competencia entre los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolver las diferencias, una especie de disolución de acuerdos y de dialogo. El conflicto entre poderes es patológico, y termina también por hacer patológica la relación de las instituciones con los gobernados, exasperándola llegando a un nivel donde la conflictualidad social es normal.

La denuncia que se hace de ingobernabilidad en nuestro país tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: una el fortalecimiento del poder Ejecutivo, dando preferencia o preeminencia a un sistema de tipo presidencialista o semi presidencial<sup>32</sup>, frente al Congreso; por otro lado el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base a las reglas de la mayoría. La dificultad en la que se encuentran las democracias deriva del "sobrecargo" tanto en demandas como la respuesta eficaz y eficiente por parte de las instituciones, que puede tomarse este último como el mejoramiento de los órganos que toman las decisiones. Todo cambio de régimen implica una tensión entre lo añejo y lo nuevo. La idea de que las transformaciones sociales, políticas o económicas aparejadas a un nuevo régimen son dramáticas y radicales, históricamente ha demostrado ser más mítica que real. Ni siquiera después de una revolución social esos cambios son totales. A lo largo de estos periodos parlamentarios, las negociaciones entre las fuerzas políticas, ha dado resultados poco fructíferos, al grado de que los 40 temas agendados dentro de los periodos ordinarios de sesiones, no han tenido la posibilidad de ser aprobados, y se han dejado para el siguiente periodo de sesiones, pocas han sido las propuestas de ley que han tenido el apoyo y respaldo de todas las fuerzas políticas. El tema cumbre que se encuentra en la mesa de negociaciones ha sido sin duda la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estamos en una situación de estancamiento político donde ninguna de las fuerzas políticas pretende ceder su posición, y si le agregamos que las siguientes legislaturas resultaran ser las más complicadas de los últimos años y las posibilidades de lograr acuerdos entre el legislativo y el Ejecutivo se ven muy lejanas, el poco margen de acción que tienen las

---

<sup>32</sup> Duverger Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel Barcelona.1992. Pag. 152.

bancadas de cada uno de los principales partidos en el Congreso, en el análisis, discusión y aprobación de cada una de las leyes que son básicas para el desarrollo del país, por lo que las discusión de cada una de las leyes se centra cada vez más en aspectos “cuantitativos” que “cualitativos”.

En los pasados periodos de sesiones se observó que, desde el inicio de la LVIII legislatura, que de 657 iniciativas recibidas y sólo se dictaminaron 73, lo que habla de un rezago de más de 550 iniciativas<sup>33</sup>:

El desglose que se obtiene de las propuestas es el siguiente<sup>34</sup>:

PAN	132
PRI	136
PRD	164
PVEM	59
PT	28
CDPPN	4
PSN, PAS y diputados Independientes	11
Gobierno Federal	49
Congresos Locales	38
Minutas del Senado	36
TOTAL	523

Y de mil 192 iniciativas presentadas por la LVIII legislatura, solo se aprobaron 219, o sea el 19.8 por ciento de ellas, lo que coloca a los diputados salientes entre los más deficientes que ha tenido México<sup>35</sup>.

Sus colegas de la legislatura anterior presentaron un numero menor de iniciativas, 770, pero sus resultados fueron superiores en 1.5 puntos, al

---

<sup>33</sup> Fuente de la *Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión LVIII Legislatura*, 2003.

<sup>34</sup> Fuente de la *Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión LVIII Legislatura*, 2003.

<sup>35</sup> Servicios parlamentarios de la **Cámara de diputados del Congreso de la Unión LVIII legislatura**.

registrar una tasa de aprobación de 21.3, nivel inferior también al de la 56 legislatura que tuvo el 43.2 en su tasa de aprobación<sup>36</sup>

#### Productividad por legislatura

58 Legislatura	19.8%
57 Legislatura	21.3%
56 Legislatura	43.2%

#### Trabajo de la 58 legislatura

Iniciativas presentadas	1192
Reformas a la Constitución	9
Leyes aprobadas	48
Reformas y adiciones	162
Total de iniciativas aprobadas	219

La oposición partidista es la fórmula en la que se resuelve la tensión entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, porque expresa tal vez el conflicto, pero los partidos que están en el Congreso no han visto la función que deben tener como oposición, que es mantener el diálogo y tratar de formular acuerdos. Hasta ahora, no hay agenda, no hay acuerdos al interior de los grupos parlamentarios sobre la formulación de una agenda de temas estructurales del país. Pese que el proyecto de la Reforma del Estado en las intenciones estuvo bien, pero en la concreción de objetivos no se llegó a ningún acuerdo y si le aunamos que antes de terminar la mesa de trabajo acerca de la Reforma del Estado, el PRD se retiró de las pláticas.

En el ámbito legislativo, el Senado no tiene grandes rezagos en relación con iniciativas del Ejecutivo que hayan sido congeladas, sin embargo, en sus manos está siempre la discusión de temas que se consideran medulares. Por otra parte, hay cuando menos una decena de iniciativas que quedaron pendientes de los propios grupos parlamentarios<sup>37</sup> y que

---

<sup>36</sup> Servicios estadísticos Parlamentarios de la **LVIII Legislatura del Congreso de la Unión** 2003.

<sup>37</sup> Iniciativas pendientes que quedaron en algunas de las Comisiones de la Cámara de Diputados al final de la anterior legislatura e inicio de la LIX legislatura: Reforma Financiera, Reforma Fiscal, Reforma

ni siquiera estuvieron a punto de ser dictaminadas en Comisiones, empero, la falta de acuerdos y el ya inminente proceso electoral del 2003 decidirá el destino del Congreso de la Unión y del país.

Uno de los temas que causó controversia entre el Gobierno y la oposición fue el tema de la Reforma del Sector Eléctrico, desde que el Ejecutivo mando el borrador de Reformas Constitucionales y legales en materia energética, a las bancadas del PRI y del PAN, pese a la advertencia de que la mayoría en el Senado no estaba dispuesta a dejar pasar ningún intento de Reforma Energética, por considerarla que estaba disfrazada y que era un intento de privatización. En medio de descalificaciones por cada uno de los representantes de los poderes de la Unión, la bancada panista aseguró en varias ocasiones que “defenderían junto al presidente las reformas constitucionales”<sup>38</sup>, por lo que el Partido Acción Nacional se puso a disposición de impulsar cada uno de los cambios imprescindibles en esta materia, aunque no contaran con la mayoría en el Congreso. Dentro de este contexto se trató de cabildear la Reforma Energética entre los titulares de la CFE y el Secretario de Energía, marginando en estas negociaciones a la Secretaria de Gobernación y al Congreso de la Unión. Con esto la bancada del PRI, sostuvo: “que en el momento de que el Ejecutivo presenta un proyecto de ley de tales objetivos, es una amenaza y por lo tanto provoca una confrontación contra el Congreso”<sup>39</sup>, para que posteriormente cada una de las bancadas salga ante los medios de comunicación, a afirmar, ante los mexicanos que por un lado una reforma al sector energético es un

---

Presupuestaria, Reforma Energética, Reforma Laboral, Reforma del Sector de Telecomunicaciones, Reforma al Federalismo, Reforma al Sistema de Pensiones y al IMSS, Reforma Educativa, Reforma del Estado.

<sup>38</sup> Declaraciones hechas por el Senador Panista Diego Fernández de Cevallos, al Periódico **Reforma**, miércoles 7 de agosto del 2002.

<sup>39</sup> Declaraciones hechas por el Senador Priísta Manuel Bartlett, al Periódico **Reforma**, del miércoles 7 de agosto el 2002.

plan trazado para la privatización; y por el otro lado afirmar por parte del PAN que el PRI esta bloqueando cada una de las iniciativas que el Ejecutivo esta proponiendo.

La falta de control de situaciones y una evidente incapacidad negociadora, ha provocado que en la actualidad se llegue a los periodos Legislativos sin una Agenda Legislativa, sin consensos, reflejando tensas discusiones sobre temas que deberían estar ya aprobados. En esta LVIII legislatura los partidos en el Congreso y el Ejecutivo no tuvieron la disposición de asumir compromisos claros y no se resolvió ni un solo asunto de la Agenda Nacional. Los problemas entre el Congreso y el Ejecutivo, han tenido serios desacuerdos, respecto de las leyes discutidas, solo se aprobaron en el Senado: 9 iniciativas turnadas por el presidente de la República; 20 de sus 21 solicitudes de permiso para viajar al extranjero, los 47 nombramientos diplomáticos turnados, 14 designaciones de funcionarios y 14 de magistrados, así como 263 grados militares y 12 navales<sup>40</sup>. En estos casos la labor del Congreso no se puede juzgar por la cantidad, sino por la calidad y pese a que las negociaciones no han sido fáciles y de que ningún partido es mayoría, la parálisis en el Congreso es inminente. Si siguen así las descalificaciones y las acusaciones mutuas por la parálisis de las reformas claves para el país, el distanciamiento que se ha estado marcando actualmente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es inminente. El que no se hayan creado canales de comunicación eficaces entre el Gobierno y la oposición responde a una situación que nunca estuvo prevista en la Constitución, que el partido hegemónico perdiera el poder y que se sujetara a una situación de negociación política con la oposición, y el

---

<sup>40</sup> Datos obtenidos de la Secretaria de Apoyo Parlamentario del La Cámara de Senadores LVIII Legislatura.

reto actualmente significa lograr primeramente una relación de respeto, dialogo, concordia y construcción, con la oposición.

Estamos en una fase donde la oposición y el Gobierno deben de mantener un a relación estrecha para la consecución de sus objetivos, lo más importante y que debe prevalecer es tratar de Agendar los temas Nacionales a través de una línea que establezca proyectos de mediano y largo plazo y en los cuales los intereses partidistas no intervengan, fortaleciendo así las instituciones políticas.

## CAPITULO II.

### REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN, LEGITIMIDAD Y BUEN GOBIERNO.

La gobernabilidad, es una forma por la cual se crean las condiciones de un buen ejercicio de gobierno, estableciendo un estado de equilibrio, entre la relación que hay en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se modera la relación concretándose en dos sentidos, uno es limitar las acciones del Ejecutivo en la toma de decisiones al nivel del régimen político, creando las condiciones necesarias para participar y dirigir sus demandas sobre el sistema político, estableciendo las reglas necesarias de competencia política, Estado de Derecho, y respeto de las instituciones así como de sus autoridades que ostentan sus cargos, llevando a los representantes sociales (Diputados y Senadores), a desligarse de la sujeción política o condicionantes partidistas y volver a los principios directos de la representación que les Indique cada uno de sus electores.

El gobernar es cumplir con los mandatos de la sociedad, que se da en sí misma en cada justa electoral, propiciando la estabilidad para el cambio político y el equilibrio indispensable dentro de los sectores sociales, para el logro de su bienestar y desarrollo, y que los partidos políticos solamente intervengan sin poner sus intereses por encima de la sociedad que representan, que las promesas de campaña sean totalmente cumplidas a cabalidad, conjugándose la legitimidad del gobierno elegido y la ciudadanía organizada para poder ejercer sus principios básicos, compartiendo la responsabilidad que exige la democracia, que no se agota en las elecciones, o con el hecho de

demandar una determinada tarea política permanente a todo representante y líder social.

La gobernabilidad se encuentra en el apego irrestricto a la legalidad: todos iguales ante la Ley y dispuestos a cumplirla; una impecable impartición de la justicia, en un gobierno honesto, eficiente y eficaz, capaz de asumir sus compromisos electorales, generando las condiciones para una convivencia armónica y un progreso sostenido; la institucionalización de un proceso destinado a dirimir conflictos relativos al poder y su ejercicio, formalizando mecanismos favorecedores y acuerdos de civilidad política, la gobernabilidad democrática facilita la comunicación, promueve la libertad de expresión, valor fundamental de la democracia, se evidencia en tanto los actores están dispuestos a mantener una actitud de tolerancia frente a los contrarios, de dialogo, de negociación, de concertación y consenso, de imposición legítima de las sanciones legales y sociales que regulan el funcionamiento del sistema.

Muchos de los Parlamentos en todo el mundo –y México no es la excepción– se encuentran en crisis. La realidad social rebasa a las personas y a las estructuras que nominalmente "representan" a una colectividad particularmente los partidos necesitan situar nuevamente su papel en el contexto de una sociedad que busca hacer de la democracia una realidad más grande que su dimensión electoral. Por ello, sin negarlos o excluirlos, el proceso de gobernabilidad necesita que los canales de participación y representación se amplíen y diversifiquen para evitar que sólo los partidos y el Congreso –tal y como están concebidos hoy– sean quienes diriman la agenda de un proceso tan delicado. Otra manera de afirmar esto es contemplar la necesidad de

que los partidos y el Congreso estén soportados por el pueblo, o mejor aun, por movimientos populares, que les permita evitar el anquilosamiento y que les ayude a la renovación ágil, pacífica y efectiva de sus cuadros. Cuando los partidos y el Congreso no están acompañados en su vida ordinaria por el "pueblo en movimiento", su "vida democrática interna" tiende a reducirse a unos pocos momentos funcionales y/o discursivos. Los partidos y el Congreso necesitan, por tanto, dejarse acompañar –como recurso ordinario– por las experiencias civiles que ofrecen propuestas desde diversos puntos de vista y ámbitos sociales.

Por ello, los medios por los que la reforma al Poder Legislativo puede facilitar la emergencia y permitir tener un instrumento que confiera sentido a este proceso que coincide con las demandas de inmediatez en la atención y toma de decisiones, necesarias para multiplicar los espacios de participación y representación efectivas en los procesos de definición de las políticas públicas y de las leyes que nos rigen, además de una planeación en conjunto de largo y de corto plazo, donde se establezca un consenso con toda la sociedad. Mientras el Congreso quiera concebirse a sí mismo como la instancia de planeación y administración sustantiva de la nación, la participación ciudadana no será reconocida realmente. El Poder Legislativo es una institución, que necesita pensarse como un medio, es decir, requiere concebirse a sí mismo como un "facilitador" del surgimiento de la participación social incoada en el pueblo y en su cultura.

Tomando en cuenta la premisa El Congreso debe ser el sujeto de la Reforma del Poder Legislativo y que las instancias de participación y representación requieren ser renovadas para servir de medios

complementarios a los partidos políticos en este difícil proceso, la gobernabilidad no puede situar su finalidad en el Estado mismo, sino precisamente en la cultura que lo vitaliza y le da consistencia. El paradigma iluminista que sostiene que la representación política es el ápice de la organización social (y de la historia) parte de la convicción de la capacidad que esta institución posee de fundarse a sí misma. Tanto especulativa como empíricamente, esta tesis se ha desfondado. La gobernabilidad es una reforma que nace y regresa a la sociedad. Sólo de esta manera, afirmando la limitación constitutiva del Estado en su capacidad de transformación, la Reforma del Poder Legislativo puede constituirse como un proceso que permita la gobernabilidad democrática a la que aspira todo país en transición.

Dentro de un proceso de transición política, se corre el riesgo que sé de un atraso en el desarrollo político como en el pensar de los ciudadanos, mismos que continuamente deben de respaldar los cambios y los periodos por los cuales se consolidan y se adaptan las instituciones, que en muchas ocasiones pueden ser cambios económicos, políticos y sociales, es donde la gobernabilidad de un Estado debe establecer las condiciones necesarias para la estabilidad política. Por lo que la modernización de las instituciones así como de las formas en que se concibe en sí mismo el Estado, a partir de este punto es donde se somete la temporalidad de la solución, ya que se presupone en un momento donde las instituciones sociales mexicanas están pasando por un periodo de incapacidad gubernamental, ya que los síntomas de la ingobernabilidad ya los tenemos y resultaría imposible dejarlos pasar de largo. Por lo que en la medida que el gobierno se integre basándose en consensos, es como se va a legitimar el sistema, por lo que no es una teoría absoluta, ya que los cambios y los modelos sociales van

provocando que las estructuras reales, se alejen cada vez más de las teorías, pero en este caso sea una forma en la que la sociedad va poder intervenir dentro de las decisiones.

Por lo que una probable solución se sitúa en este periodo de inestabilidad gubernamental, específicamente en México, donde la forma de gobierno que se ha venido integrando a lo largo de los años, ha provocado una evolución constitucional del poder y las atribuciones del Presidente siguen en la actualidad a pesar que se diga que estamos en una transición política.

Ampliar las atribuciones al poder Legislativo, para establecer una gobernabilidad, junto con el Ejecutivo y Judicial que sé irán integrando con base en las reformas que se plantean para crear situaciones de gobernabilidad.

El primer problema que se planteó a lo largo del primer capítulo, fue la serie de motivos por los cuales se considera que un Estado sufre de ingobernabilidad y que en la medida que persistan estos problemas, llegara a un punto sin retorno, una crisis de gobernabilidad. De ahí las consideraciones relacionadas con la gobernabilidad, la ingobernabilidad y la crisis de gobernabilidad con sus correspondientes factores que propician cada uno de estos elementos. En este segundo capítulo, se tratará de entender qué reformas pueden ser las más significativas para contribuir a establecer un clima más propicio para la gobernabilidad, y qué alcances puede tener cada una de estas reformas propuestas.

Para determinar qué sentido se debería de imprimir cada una de estas reformas se hizo imprescindible establecer que el problema que tenemos

en nuestro país, requiere de pensar primeramente que tipo de Estado y de Constitución se quiere arribar. Un caso que a mi consideración se me hizo relevante y punto de partida para comparar es el caso de Alemania, es relevante por otras razones. Su sistema constitucional tiene como precedentes cercanos dos fracasos que se toman como ejemplo de crisis de gobernabilidad: la democracia precaria de la Constitución de Weimar, y el totalitarismo del Tercer Reich.

En otros casos, hay consideraciones que toman como referencia el tipo de sistema de partidos, mismo que define, en gran parte, al régimen político y de ahí se deriva el diseño constitucional<sup>41</sup>, ven en la constitución el fundamento del sistema institucional y la práctica política, además de los mecanismos institucionales por los cuales se puede llevar a cabo la practica política, en México, el diseño institucional se fijo a la centralización del poder, en la institución presidencial. La constitución doto de facultades inmensas, al presidente, por encima de los poderes Legislativo y del Judicial. La Constitución de 1917, fue pensada en un momento de gran inestabilidad en el país, no se preocuparon los legisladores por establecer una estabilidad política, un sistema eficiente, ni mucho menos que fuera gobernable, ni mucho menos, que en la medida que fuera transcurriendo el tiempo, se fuera estableciendo más un equilibrio de poderes, institucional y político. Nuestra Constitución buscaba como elementos principales, que garantizara eficacia en las decisiones, que fuera capaz de tener absoluto control de las decisiones, que coordinara por completo, la forma de gobierno, que en esencia fueron los principales propósitos por los que se

---

<sup>41</sup> Duverger Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1984, p. 419

dotaron de tremenda facultades al poder Ejecutivo<sup>42</sup> en la figura del presidente, y que en la actualidad, no sean reducido, como lo establece, el Doctor Ricardo Espinoza Toledo:

*“El significado que tenía el constitucionalismo no consistía en sujetar al presidente a reglas estrictas, pero sí escritas, que lo liberaban de cualquier control por parte del Legislativo al tiempo que lo convertía en un poder constitucional”<sup>43</sup>.*

---

<sup>42</sup> Las facultades del Presidente se encuentran contenidas en los artículos 80 y 89 de la Constitución, hay otras facultades que aún siguen en controversia, pero que en su mayoría, las facultades que tiene en la actualidad el presidente, se contraponen para la viabilidad de la gobernabilidad.

<sup>43</sup> Merino Mauricio, Espinoza Toledo Ricardo, Op. Cit. p. 60.

## 2.1. Propuesta de reforma: la rendición de cuentas, una obligación formal de los representantes políticos en México.

El éxito del presidencialismo mexicano es que el Jefe del Ejecutivo, nunca esta sujeto a rendir cuentas, a nadie, ni incluso a sí mismo, el no puede responder de errores o de faltas graves a la Constitución, por tener un Congreso que en primer termino se disputa el control de una fracción de poder y posteriormente mantenerlo, y sujetándose si todo va bien a hacer campaña para un puesto local en su Estado, o esperar un periodo Legislativo y para en el siguiente poder elegirse de nuevo. Esa tradición que en México adquirió gran auge por la forma en que se compara con un paternalismo autoritario, ya que la mayoría de la sociedad mexicana era imposible contra decir al padre, por lo que el Presidente nunca podría caer en el error, y si le agregamos que nadie le podía pedir cuentas en la forma en que llevaba la administración del país. En general puede decirse que el Presidente diseñaba y quitaba a su antojo, cuestiones, que a su consideración estaban mal en el país, nadie en absoluto le hacia frente, y esto sigue hasta la actualidad.

En nuestra Constitución no queda explícito que el presidente deba rendir cuentas, que debe ser su obligación, ya que en las actuales democracias, el rendir cuentas a la sociedad<sup>44</sup>, garantiza legitimidad del poder Ejecutivo, porque un informe de labores en la actualidad no deja tan convencida a sociedad que cada vez es más plural y diversa. Existe una ley que se denomino "Ley de Acceso a la Información Pública y la transparencia gubernamental"<sup>45</sup>, en principio de orden legislativo, una ley no se puede contraponer al mandato constitucional, por lo que debe

---

<sup>44</sup> Se usa para denotar la obligación de los representantes y gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones.

<sup>45</sup> Publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 03/03/2003.

estar inscrito en la Constitución a través de una reforma, al artículo 69, que a la letra dice: “ *A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentara un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país*”, un informe ante la representación general de la población, no indica nada, porque hasta la misma constitución indica que lo podrá presentar por escrito si en su caso no pudiere asistir a la sesión y que además se exige presentarse por escrito, pero no hay en este aspecto nada relevante, porque no hay cuestionamientos acerca de su desempeño, además de no existir mecanismos para poder evaluarlos.

La responsabilidad de cada uno de los integrantes tanto del poder Legislativo y del Ejecutivo no-queda limitada por algún artículo de la Constitución, la responsabilidad de poder exigirle cuentas a cada uno de los representantes tanto del poder legislativo como del Ejecutivo, es mediante un “juicio político”, que en la practica es muy difícil que se lleve a cabo, pero que esta explícito en nuestra constitución, en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 nos marcan el procedimiento, para hacer exigible alguna responsabilidad, pero hasta que exista alguna acusación en su contra o que la mayoría de los Diputados consideren que es sujeto a responsabilidad, se puede llevar acabo este procedimiento. En este caso el rendir cuentas no quiere decir que sea sujeto a un juicio político o a una declaración de procedencia, rendir cuentas “es estar sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable ante los ciudadanos, quienes votaron por determinado representante, y a parte de ser sujeto responsable para dar cuentas y responder a preguntas, dudas o cuestionamientos por la manera de proceder, también es obligación informar por la manera de

comportarse de un representante político, en mucho se debe al sentir de los ciudadanos, que el juicio de los ciudadanos es más eficaz en este caso que el de la ley, ya que en caso de no reportar ante los ciudadanos, sus actos, la ciudadanía con el hecho de no votar por el partido en las próximas elecciones, emite su sentencia al no tener preferencia por determinado partido.

Sé estaría en un punto en que los diputados; senadores, ministros, jueces, funcionarios públicos e incluso el presidente, serían sujetos a informar, responder preguntas, describir eventos o acontecimientos, dar explicaciones de su conducta o su manera de proceder a un superior en este caso los ciudadanos, esa vinculación que se requiere entre los ciudadanos y el Estado se ve imposible. El hecho de que los ciudadanos requieran de explicaciones sobre la manera de proceder de los funcionarios públicos o representantes del poder público es un hecho que en nuestros días dotaría de los representantes de una legitimidad ante los electores en cada uno de sus actos. Por que los votantes pueden sancionar a sus representantes a través del voto, como una manera eficaz de sancionar a sus representantes directos en este sus diputados, en el caso de rendimiento de cuentas al presidente los electores delegan esa facultad a los diputados federales, quienes a través de la ampliación de facultades de que se les explique cada uno de los actos del Presidente, por supuesto que esto debe de estar establecido en una reforma constitucional, que prevenga que se pueda desviar la conducta de los representantes del poder Legislativo y del Ejecutivo. Cabe destacar que en referencia al rendimiento de cuentas<sup>46</sup> por parte del Ejecutivo, la responsable de exigir explicaciones, corresponde en este caso a la Cámara de Diputados, a través del mandato de los ciudadanos.

La reforma, en este sentido, estaría dirigida al artículo 74 de la Constitución que a la letra dice: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados".

Fracción IX. "Que en cada periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, el presidente este obligado a reportar, explicar o justificar sus acciones o situaciones particulares, haciendo una descripción oral o escrita de los eventos y del estado que guarda el país, en este caso los Diputados por medio del Congreso de la Unión podrá formular las preguntas necesarias y las dudas que tengan al respecto de la situación que guarda el país, siempre y cuando se lleve a cabo con las debidas formalidades, que sea de manera pacífica y respetuosa apegándose solamente en cuanto a sus funciones se refiere como representante del poder Ejecutivo, y cuantas veces se solicite, para la aclaración de cualquier duda que se pudiera tener de sus funciones".

De esta manera, el poder Ejecutivo es responsable de sus actos de gobierno, obligado a rendir cuentas, pero esto no implica necesariamente que exista una sanción en caso de incumplimiento, en este caso los electores, lo sancionaran a través de sus representantes, y en las urnas cuando se vaya a votar, la responsabilidad se notara por parte del Presidente al momento en que haga un rendimiento cuentas, al Congreso y a los ciudadanos. Esta responsabilidad que tiene expresa el gobierno tendrá como consecuencia, que sea más capaz y conteste con mayor prontitud las demandas de la sociedad. Este proceso en el cual el Poder Ejecutivo esta obligado a responder a la información solicitada, establecería en la Cámara de Diputados un equilibrio de

---

<sup>46</sup> Crespo José Antonio, "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas", *en Cultura de la Rendición*

poderes, donde el Congreso contaría con atribuciones para solicitar la información y en caso de que no sea presentada, sancionar su omisión ante esta circunstancia.

En caso de que el Congreso llegue a sobrepasar sus funciones y facultades, el Ejecutivo puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia para solucionar el conflicto y determinar en explícito las facultades con las que cuenta el Legislativo, al llamar a rendir cuentas al Ejecutivo, se estaría hablando en este caso de gobernabilidad, por asumir Legislativo y Ejecutivo responsabilidades en la conducción del gobierno y la atención de las demandas prioritarias de la sociedad, porque en el momento en que los legisladores sometan al ejecutivo al rendimiento de cuentas, los diputados, darán una información directa al presidente, de los sectores en que hace falta más atención de recursos, y se ventilara por medio de la discusión, en la forma que se tiene que repartir el presupuesto de la federación en cada rubro de gobierno, no estarán sujetos los diputados a lo que les digan sus coordinadores de partido o el mismo partido, ya que estarán los diputados sometidos en una situación de responsabilidad ante los ciudadanos, teniendo un diálogo más frecuente y cercano con los electores y entre los poderes.

La vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo va requerir en ocasiones de la intervención del Poder Judicial, quien está facultado constitucionalmente para intermediar cuando surjan conflictos entre poderes, estableciendo con base en la interpretación de la ley, quien tiene la razón o esta en uso de sus facultades otorgadas por la constitución. Los recursos con los que dispone el Poder Judicial en México son específicamente dos: las controversias constitucionales y las

---

*de cuentas*, núm. 1, Cámara de Diputados- Auditoria Superior de la Federación, México, 2001.

acciones de inconstitucionalidad. El primero consiste en resolver conflictos suscitados entre diferentes instituciones públicas (poderes Ejecutivo y Legislativo, entre la Federación y los Estados y municipios). El segundo recurso es una forma de revisión judicial; se trata de un instrumento promovido por alguna de las Cámaras del Congreso en contra de leyes federales o tratados internacionales. Mediante ambos recursos el Poder Judicial contribuye a la protección de la soberanía de las diferentes instituciones del Estado y a la salvaguarda del Estado de Derecho y la rendición oportuna de cuentas.

## 2.2 La propuesta de reforma: prolongación de los periodos legislativos en México.

La vigilancia por parte del poder Legislativo implica de costos tanto en recursos, como el tiempo en que la información se obtiene, se procesa y se corrobora, se tendría en este caso que invertir en cantidades extraordinarias de tiempo en comparecencias, investigaciones, auditorías y discusiones para vigilar al Ejecutivo, por lo que el periodo de sesiones que anualmente se divide en dos, pero en caso de quedar algún asunto pendiente se convoca a un periodo extraordinario de sesiones, en este caso los procesos electorales hacen más difícil que se continúe con el proceso legislativo.

Se requiere que los legisladores sean más eficaces, por lo tanto en lugar de dividirse el periodo legislativo en dos por año, va existir la necesidad que sea uno solo, legislándose todo el año, la ampliación de un periodo legislativo, implicaría responder con mayor eficacia a las necesidades de la sociedad, se tendría un desarrollo e implementación en las tecnologías de la información de vanguardia que permitan una

racionalización del trabajo especializado en cada una de las Comisiones legislativas.

La reforma de ampliación de un periodo legislativo, tendría como garantía que los plazos para presentar dictámenes, sería con mayor eficacia por este rendimiento de cuentas que tendrían que dar a sus electores. De esta manera el poder real del Legislativo estaría implícito en el proceso legislativo, y ya no dependería del sistema político, de las elecciones o el régimen de gobierno y de partidos, porque las expectativas del electorado irían dirigidas en ver que sus representantes vayan adquiriendo un criterio legislativo, alterando el papel tradicional de los partidos como elementos cohesionadores, el papel que desempeñarían los legisladores sería en la atención de demandas por medio de aplicar leyes más eficientes, contemplándose al poder legislativo en una maquina procesadora de legislación, llegando a una eficiencia mejorada puesto que el poder legislativo, llegando gradualmente a un incremento en el volumen y en la complejidad temática de la legislación sometida a consideración por parte de los electores, en una dinámica de rendimiento de cuentas genera presiones para que los procedimientos y los plazos que regulan la canalización de las tareas y los procesos legislativos se simplifiquen, se aceleren y se efficienten. De esta manera, se apoya la anterior tesis en una reforma que incida de manera significativa en la vida del Poder Legislativo y en la gobernabilidad con el Ejecutivo. La reforma que se propone contiene elementos como son:

1. La ampliación del periodo de sesiones, para la consideración de las tareas legislativas.
2. La implementación y subsiguiente reducción de los límites de tiempo con respecto a las intervenciones y los discursos de los legisladores;

3. La práctica de contemplar un tiempo específico y claramente determinado para el debate de cualquier iniciativa de ley.
4. El establecimiento de límites de tiempo respecto a las interpelaciones o preguntas orales, en una nueva discusión de un proyecto de ley.

El artículo 65 en su primer párrafo marca el periodo de sesiones que a la letra dice:

“El Congreso se reunirá a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.

Los Constituyentes tomaron en referencia que el periodo comenzara el 1° de septiembre y que fuera concluir el 31 de diciembre, y el siguiente periodo comenzara el 15 de marzo hasta el 30 de abril mismo que podía reducirse, pero jamás prorrogarse, por razón que al darles un periodo de descanso amplio a los legisladores, el ejecutivo podría cabildear las reformas necesarias entre los coordinadores departido y volverla a presentar en un periodo próximo de sesiones.

El que se alargue el periodo de sesiones contribuiría a que los legisladores obtuvieran mayor criterio de los temas que van a tratar en un solo periodo de sesiones, además de ahorrarse mucho en el presupuesto del Poder legislativo, planteándose que el Congreso pueda sesionar cualquier día del año y quedaría de la siguiente manera:

“El Congreso se reunirá a partir de que tomen posesión los Diputados y Senadores que conformaran la respectiva legislatura, para celebrar un periodo de sesiones ordinarias a partir del 1° de

Septiembre de cada año y que se prolongara sin interrupción hasta el 15 de Junio del siguiente año o hasta que se agoten todos los asuntos de la Agenda Nacional”.

Con esto se estará en condiciones de llevar la gobernabilidad entre el Congreso de la Unión y el presidente, con esto sé esta en posibilidad de tener condiciones más adecuadas, y de que se legisle eficazmente, a favor de la ciudadanía, con un agregado en este artículo y como párrafo cuarto:

“No podrán en este sentido los legisladores, asuntarse en mas de tres sesiones, quien este en ese supuesto, el Presidente de la mesa directiva pasara a tomar protesta al legislador suplente, y en él supuesto que tampoco proteste el cargo, pasara a tomar protesta quien estuvo en segundo lugar de la contienda electoral y así sucesivamente”.

El hecho es que el ciudadano que se postule para legislador deberá representar la parte que le corresponde de la ciudadanía en la Cámara, no teniendo otro desempeño o cargo mientras dure su encargo por lo que será de tiempo completo.

### 2.3. La propuesta de reforma de reelección de los legisladores en México.

En los últimos años, más que en ningún otro momento del proceso político mexicano, se ha hecho evidente la necesidad de construir un nuevo arreglo institucional eficaz y funcional, que responda a las exigencias que plantea la gobernabilidad, un arreglo capaz de incentivar

el acuerdo, potenciar la pluralidad existente en nuestro país y dar bases sólidas para una estabilidad política. Como resultado de la alternancia y una reestructuración de un Poder Legislativo, la colaboración entre poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido prácticamente nula y ello ha paralizado el desahogo de muchos asuntos fundamentales para el país.

Ante este escenario, en las comisiones de reforma política del Congreso se tiene que definir que el tema prioritario de la agenda sea el fortalecimiento del Poder Legislativo y la relación del Congreso con el Ejecutivo. Uno de los más importantes cambios que se requieren tiene que ver con la necesidad de contar con legisladores profesionales y más experimentados.

Por ello, permitir la reelección inmediata de diputados, senadores y legisladores locales. Contra lo que mucha gente piensa, en nuestro país siempre estuvo permitida la reelección de los legisladores y no fue sino hasta 1933 cuando Plutarco Elías Calles, como "Jefe Máximo de la Revolución", instruye al Congreso para cambiar la Constitución y así prohibir la reelección, al impedir al reelección inmediata de legisladores, lo que hizo fue dotar al presidente de la república de un dispositivo excepcional para decidir las carreras políticas: sin partidos opositores que pudieran disputar los cargos públicos al partido oficial y sin un sistema electoral confiable y competitivo, el Ejecutivo Federal, y los respectivos de los estados, se convirtieron en grandes electores, las funciones legislativas y de vigilancia de los congresos fueron perdiendo toda significación en la medida misma en que su composición monocolor se acentuó.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 permitían la reelección inmediata, y nunca estuvo esa posibilidad en duda, hasta que Calles decidió debilitar al Congreso de la Unión para poder consolidar su poder personal. Con la reforma de Calles, el presidencialismo mexicano se consolidó y se convirtió, de facto, en el poder único nacional.

Desde aquel momento la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los legisladores. La no-reelección ha sido en México una de las causas fundamentales de la debilidad del Poder legislativo y de la subordinación de la mayoría de los diputados y senadores al Presidente de la república. Es imposible que los legisladores constituyan un verdadero poder si cada tres o seis años tienen que alejarse del trabajo legislativo; en este caso corresponde decidir al ciudadano, y no al Poder Ejecutivo, quienes deben representarlo y gobernarlo, es imposible tener un legislativo experimentado y profesional si nuestra Carta Magna limita la carrera legislativa al impedir la reelección.

La reelección legislativa es una condición indispensable para poder lograr un verdadero equilibrio de poderes, sobre todo en un país presidencialista como el nuestro. El principio de no-reelección se aclimato entre nosotros debido a la prolongación en el poder de los presidentes de la República. En los congresos y parlamentos de todos el mundo, salvo en Costa Rica y México, la reelección legislativa se encuentra permitida, y si bien en algunos países esta limitada a cierto número de veces o años, en la mayoría de ellos no existe ninguna limitación.

Lo cierto es que la reelección de los legisladores hace a los diputados y senadores corresponsales del desarrollo nacional, y no sólo críticos de los resultados del gobierno. Con la competitividad electoral, el presidente de la República perdió uno de sus atributos de control más firmes que han sido recuperados cada vez por los ciudadanos: el de elegir a sus representantes y gobernantes. Por otro lado la reelección permitirá a los legisladores ganar autonomía de los partidos políticos y dar prioridad a la construcción de una Agenda Nacional sobre las agendas partidistas y electorales. Además, con la reelección se crearía una relación estrecha entre el legislador y sus electores y de cerrar la enorme brecha que existe entre los ciudadanos y los poderes públicos.

De que serviría darle más facultades al Congreso, y sobre todo a las comisiones, si los legisladores no tienen la experiencia y el Poder Legislativo carece de los instrumentos para ejercer nuevas facultades. En México habrá profesionalización de los legisladores con la reelección inmediata, porque de otra manera no se concibe que un diputado que por primera vez llega al Congreso tenga el conocimiento, las condiciones técnicas y los elementos que se requieren para ser un parlamentario; es cuando pertenece al congreso, que comienza su experiencia. por eso la reelección es conveniente si se quiere hacer carrera parlamentaria en México Un Congreso fuerte requiere de legisladores con experiencia y compromisos, y esto sólo se lograra con la reelección.

En el México actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de diputados, senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los

ciudadanos. Además, bajo esta nueva realidad política, la reelección no podría llegar a favorecer la formación de pequeñas elites parlamentarias y mucho menos eternizar a los legisladores, como han llegado a pensar algunos.

La consolidación de una gobernabilidad democrática exige dejar a tras tabúes como el de la reelección de diputados y senadores. Si queremos realmente un equilibrio de poderes, la reelección de diputados y senadores y legisladores locales es indispensable. México no puede seguir inmerso en la confrontación política, y debe lograr los acuerdos sobre las reformas estructurales que permitan un desarrollo económico acelerado, con mayor equidad. Para lograr lo anterior, es necesario, no solo la división, sino el equilibrio de poderes, que permitan un dialogo constructivo. Cualquier reforma para fortalecer el Poder Legislativo tiene que partir de permitir la reelección inmediata de los legisladores.

Aquellos que están a favor de la no-reelección en el fondo estarían a favor de un legislativo débil y un Ejecutivo fuerte, están a favor de la concentración del poder en el presidente de la República, se estaría a favor de que los legisladores tengan limitada su autonomía y condicionen la Agenda legislativa a los intereses de los partidos y a los tiempos electorales, ya que la decisión última acerca de quien debe seguir la carrera parlamentaria debe quedar en manos de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

Si el gobierno termina por asumir la opción de reformar estructuralmente al Estado esta en posibilidades de inducir las transformaciones exigidas en el ámbito político y social. De esta manera el proceso de cambio democrático que tanto se pregona en los sectores de la sociedad, sería tan coherente y los riesgos de inestabilidad política se reducirían notablemente.

La adecuación de las instituciones y practicas políticas será un proceso conflictivo en el mejor de los casos y una fuente de severas inestabilidades en el peor de los casos, si bien la estructuración de las instituciones políticas y la democratización, constituye la base para las condiciones de gobernabilidad, su significado rebasaría de manera más general, en el desempeño y el papel que debe jugar el Gobierno y la oposición, como se ha apuntado previamente, los intereses, las ideologías y los proyectos de las distintas fuerzas políticas (gobierno, partidos políticos de oposición, sector empresarial, sector obrero, campesinado, intelectuales, etc.) son tan diversas y contradictorias que no es posible pensar en un consenso alrededor de un proyecto de Nación, por lo tanto el único tipo de consenso realmente factible sería uno que se refiera a las "reglas del juego político".

Estas reglas del juego solamente se van a poder ventilar, en la medida en que se fortalezca el Poder Legislativo, satisfaciendo en la medida en que se incremente la participación, además de otras condiciones de orden estratégico y esenciales, que se proponen a continuación:

1. Aceptación por parte de todas las fuerzas políticas del país, un proyecto donde se establezca como única vía para discutir las diferencias sea la máxima tribuna del Poder Legislativo.
2. La adecuación de un proyecto de Nación a mediano, y a largo plazos, donde se definan los lineamientos a seguir en política y que se deje como vía para discutir las demandas del país el Congreso de la Unión.
3. La formulación de una agenda política nacional, con un programa obligatorio, con las mismas características, que sea a corto plazo y a largo plazo, para dar paso a la aprobación en general del Plan Nacional de Desarrollo.
4. Que se haga respetar la Constitución, y en este punto el poder Judicial tendrá un papel relevante, ya que en la medida de lo posible y con los mecanismos que cuenta tendrá que ser más eficaz en las resoluciones que dicte sobre las posibles controversias que se pueda generar entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Lo expuesto en las paginas de esta investigación sustenta la idea de que se deben establecer condiciones para la gobernabilidad, a través de mecanismos adecuados, con una democratización efectiva de los diversos ámbitos, funciones y procesos de la existencia social. El Poder Ejecutivo al inicio del próximo siglo no estará debilitado en términos generales con relación a lo que actualmente ocurre, se encontrara significativamente fortalecidos los Poderes Legislativo y Judicial, así como los gobierno locales.

Con estas reformas los miembros del Congreso de la Unión serán seleccionados entre una serie de candidatos y podrán ser reelectos si su desempeño así lo amerita en opinión de sus representados. Estas circunstancias harán que los legisladores tengan permanentemente la obligación de responder a las demandas de sus representados y no al Presidente de la República. Tal responsabilidad será posteriormente una exigencia de la competida lucha entre los partidos por los escaños y curules, esta competencia será tan intensa que se pasara a eliminar la "cláusula de gobernabilidad" en lo referente a la integración de la cámara de Diputados. Por lo que no existirá razón alguna para suponer que el partido político del cual haya emanado el Presidente de la República tendrá una mayoría absoluta en el Congreso, ni siquiera para suponer que habrá algún partido que la tenga. Esto dará como resultado complejas alianzas y coaliciones que contribuirán crecientemente a que se actúe de conformidad con los mejores argumentos siempre atendiendo al sentir de los ciudadanos.

El trabajo legislativo en las Cámaras se habrá profesionalizado en alto grado. Cada vez será mayor la proporción del trabajo realizado en comisiones, en las que el modelo de toma de decisiones es el consenso y no la votación mayoritaria. Los legisladores requerirán para su trabajo de asesorías técnicas calificadas en muy diversos campos y de información oportuna y confiable sobre una gama muy amplia de asuntos. Contaran con estas asesorías e informaciones en parte por la infraestructura operativa de las propias Cámaras y en parte por los servicios ofrecidos a sus legisladores por lo distintos partidos políticos.

La construcción de la gobernabilidad exige de un consenso en cuanto a las reglas básicas, la exigibilidad del cumplimiento de dichas reglas por

parte de todas las fuerzas políticas y la realización de las opciones que democráticamente se concluyan que están sustentadas por los mejores argumentos, en el marco de una amplia y rica variedad de posiciones y propuestas de programas. Todo esto implicaría a: partidos de oposición fuertes y responsables, una prensa auténticamente libre, esto es, ni controlada ni controlable; Jueces imparciales y tribunales eficaces; intelectuales independientes.

Quizá lo que más se requiere en México es una visión de cómo se puede mantener la cohesión social de cara a las grandes desigualdades que se están viviendo, y ambos agravados por la creciente dependencia de las fuerzas de mercado. Si México es capaz de labrarse un camino diferente, tendrá que desarrollar una visión que muestre, que el desarrollo político sea el grado en que los gobiernos y partidos, junto con los medios de información, asuman como asunto central que sufrimos de una crisis de gobernabilidad y que lo aborden con la humildad que el caso requiere. Pero es sabido que los gobiernos han optado por retirarse en vez de asumir las responsabilidades que implica gobernar, y el riesgo en las sociedades que son guiadas por el mercado es latente, el caso es que nuestro sistema político en su conjunto no ha podido crear mecanismos viables para dar voz a los ciudadanos y sus grupos más afectados. El Congreso sé esta fragmentando y es poco representativo.

El primer pendiente que surge es el que se refiere a consolidar la gobernabilidad: puede asegurarse que ninguno de los problemas a los que se enfrenta la consolidación de la democracia en México tiene la densidad y la profundidad de la ausencia o no-aplicación del derecho en varios capítulos que resultan fundamentales para la convivencia armónica de la sociedad. Persiste en niveles alarmantes la inseguridad,

la corrupción, la impunidad: la autoridad vacila en aplicar la ley y los ciudadanos se resisten a cumplirla. En este terreno tan delicado, puede identificarse una enorme falla que erosiona la convivencia democrática. Siguiendo a Guillermo O' Donnell, quien retoma una larga tradición de pensamiento que viene desde Hans Kelsen, aceptamos el hecho de que la plena vigencia de las normas que integran el orden jurídico no depende únicamente del aspecto formal de su creación, sino también de su eficacia es decir, de que la conducta de los sujetos que estén obligados por ellas efectivamente se ajusten a los mandatos que dichas normas establecen, entonces habrá que reconocer que la naturaleza de nuestros problemas rebasa la mera esfera jurídica o legal y que la vigencia de la legalidad pasa también por el real cumplimiento, en los hechos, de los contenidos de la ley. En otras palabras, es preciso asumir como principal compromiso el desarrollo de la gobernabilidad, si bien pasa inexcusablemente por reformas legales referidas al Poder Judicial y las demás instituciones de prevención y procuración de justicia, en realidad debe hacerse cargo de que se trata sobre todo de un problema de índole social, general que trasciende la mera dimensión de la política, como un asunto esencial de la reforma del Estado y de la renovación de las normas éticas sobre las cuales descansa nuestra cultura política.

## BIBLIOGRAFIA

Achard, Diego y Manuel Flores, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, FCE, México, 1999.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la Gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1999.

Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1991.

Bobbio, Norberto, "Democracia e Ingovernabilidad", en *Liberalismo y Democracia*, FCE, México, 1991.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

Bobbio, Norberto, *Teoría de las formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, FCE, México, 1989.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (comp.), *Diccionario de política, 2 volúmenes, Siglo XXI, 1988, México*.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. México, Ariel Barcelona, 1986.

Duverger, Maurice, *Los partidos Políticos*, FCE, México, 1986.

Camacho, Manuel, "Los Nudos históricos del sistema político mexicano". *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, Colegio de México, 1977.

Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo A. Cordova, Lorenzo, Valadés Diego, *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, México UNAM, 200.1

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI, 1983.

Casar, María Amparo, Marvan, Ignacio, *Gobernar sin Mayoría: México 1867-1997*, Taurus-CIDE, México, 1999.

Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

Huntington P. Samuel, *El Orden Político en las sociedades en Cambio*, Paídos, 1999.

López Presa, José Octavio, *Corrupción y Cambio*, México, Siglo XXI, 1991.

Pérez Germán, Martínez, Antonia (compiladores), *La Cámara de Diputados en México*, México, Coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Porrúa, 2000.

Xabier Arbos y Salvador Giner, *La Gobernabilidad Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, México, 1999.