



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



SECRETARÍA DE  
GOBERNACIÓN

# **La Gobernabilidad Democrática en México**

**COORDINADORES**

**José Natividad González Parás  
Armando Labra Manjarrez**

La Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Político y, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública, organizaron la primera generación del Diplomado sobre Gobernabilidad y Desarrollo Político.

A fin de transmitir a un público más vasto las reflexiones sobre los relevantes temas tratados en el curso, ambas instituciones se dieron a la tarea de compilar una serie de ensayos de reconocidos académicos y especialistas en la ciencia política que versan sobre las variantes de la gobernabilidad y la democratización del sistema político mexicano.

Estos textos ofrecen al lector una interpretación novedosa, plural y multidisciplinaria sobre las dinámicas que caracterizan al país en los actuales tiempos democráticos.

La SEGOB y el INAP contribuyen así a la reflexión teórica de las instituciones públicas de México, su desarrollo político y el fortalecimiento de nuestro régimen democrático.

# **LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO**



# LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Coordinación Editorial

Ana Luisa Ramírez

Néstor Fernández Vertti



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



En la producción editorial de esta obra se contó con la participación de los integrantes del Comité Editorial de la Dirección General de Desarrollo Político:

Ana Luisa Ramírez  
Eloy Garza González  
Alejandro Gil Recasens y  
Luis Ricardo López Figueroa

y con la Coordinación Editorial de:

Néstor Fernández Vertti y  
Ana Luisa Ramírez

Corrección: Adriana J. paz Mojica

Diseño de portada e interiores: Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.

*La gobernabilidad democrática en México*

Primera edición 2000

ISBN 968-6080-19-8

D.R. © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 0S110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

D.R. © Secretaría de Gobernación

Bucareli, No. 99 P.B. Col. Juárez

C.P. 06600, México, D.F.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra por cualquier medio, sin contar previamente con la autorización del titular de los derechos patrimoniales, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y de los Tratados Internacionales de los que México sea parte. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedor a las sanciones legales correspondientes

# **Contenido**

<i>Presentación</i>	1
José Natividad González Parás	
<i>1. Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno</i>	
Diódoro Carrasco Altamirano	
<i>2. Gobernabilidad: mitos y realidades</i>	15
Modesto Seara Vázquez	
<i>3. Democracia y transición</i>	29
Luis F. Aguilar Villanueva	
<i>4. Transición política y gobernabilidad</i>	45
José Luis Díaz Moll	
<i>5. Democratización y gobernabilidad</i>	63
Alán Arias Marín	
<i>6. Poder compartido y gobernabilidad</i>	83
Alberto Begné Guerra	
<i>7. Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional</i>	97
Miguel Carbonell	
<i>8. El Senado como factor de gobernabilidad democrática</i>	129
Pedro Aguirre	
<i>9. Gobernabilidad y federalismo</i>	147
Sergio Elías Gutiérrez Salazar	

10. *Participación ciudadana y gobernabilidad* 163  
Ricardo Uvalle Berrones
- .11. *Comunicación Social, participación cívica y derecho a la información* 183  
Rolando Cordera Campos
12. *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas* 197  
Hilda Aburto Muñoz
13. *Retos de gobernanza del nuevo gobierno* 209  
Carlos Elizondo Mayer-Serra
14. *Construcción de la gobernabilidad democrática* 235  
Armando Labra Manjarrez

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, x,c,**

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Presidente**

José Natividad González Parás

**Vicepresidentes**

Alejandro Carrillo Castro  
Guillermo Haro Bélchez

**Consejeros**

Arsenio Farell Cubillas

Sergio García Ramírez

Ornar Guerrero Orozco

Carlos Jarque Uribe

Maria del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Pedro Zorrilla Martínez ♀

**Tesorero**

Alejandro Valenzuela del Río

**Secretario Ejecutivo**

Néstor Fernández Vertti

**COORDINACIONES**

**Desarrollo y Formación**

Permanente

Elena Jeannetti Dávila

**Estados y Municipios**

José de Jesús Arias Rodriguez

**Consultoría y Asistencia Técnica**

Maria Angélica Luna Parra

**Investigación y Desarrollo de**

Sistemas

Andrés Andrade Berzabá

**Programa de Profesionalización**

del Servicio Público

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

**Administración y Finanzas**

Valentín H. YáñezCampero

**Comité Editorial**

Andrés Andrade Berzabá

José de Jesús Arias Rodríguez

Yolanda de los Reyes

José Chanes Nieto

Néstor Fernández Vertti

Virgilio Jiménez Durán

## **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

### **MIEMBROS FUNDADORES**

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caarnaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

### **CONSEJO DE HONOR**

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

# Presentación

---

## Gobernabilidad democrática: reto del Estado moderno

Los Estados-nación ciertamente se han transformado con el andar del tiempo. Los autoritarismos monárquicos dieron paso a nuevos caminos de la vida democrática. Estos caminos, con bifurcaciones y retrocesos, no tuvieron una evolución sincrónica y, cada nación protagonizó las modalidades de su propia vivencia en lo social y en lo político.

En América Latina vivimos, durante muchos años, las consecuencias limitantes de un colonialismo político que sería luego sustituido por el económico, así como de esquemas autoritarios, que aún en la independencia y en la autodeterminación, obstruyeron enormemente nuestras potencialidades de desarrollo. Hoy, en los umbrales de un nuevo milenio, nuestras sociedades experimentan cambios y transformaciones que nos sitúan ante escenarios inéditos que representan ciertamente riesgos pero también grandes oportunidades.

Tres fenómenos han caracterizado a esta época de fin de siglo: la globalización, la revolución tecnológica de las comunicaciones y de la información y, la institucionalización de la normalidad democrática en la vida política de los países. La globalización nos ha acercado, ha construido lazos irreversibles de interdependencia creciente, nos ha hecho cada vez más ciudadanos del mundo. La globalización está construyendo espacios de vinculación supranacional en razón de afinidades territoriales o de interés común, como es justamente el caso de Iberoamérica. La revolución tecnológica de las comunicaciones ha transformado muchos órdenes de la vida social, económica y gubernamental; ha aumentado la eficacia de las organizaciones y la velocidad de los procesos de producción de información y de toma de decisiones y se ha convertido en palanca clave para la

modernidad y el progreso. La democracia es ya una constante en la vida de los pueblos y, en nuestra región ha creado una dinámica irrefrenable que nos aleja cada vez más de dictaduras y autoritarismos. La democracia ha contribuido a consolidar las libertades y ha generado que, aún frente a los grandes retos del subdesarrollo y la pobreza, haya mejores condiciones para un crecimiento estable y un progreso más equitativo.

Estos tres fenómenos: globalización, revolución tecnológica y democratización han influido favorablemente en los procesos de cambio de los Estados nacionales. Los Estados de fin de siglo tienen como consecuencia de lo anterior dos grandes retos: la democratización de la esfera pública y la eficacia de las instituciones gubernamentales. Estos dos elementos, democratización y eficacia, son supuestos indispensables y ejes rectores de las reformas de Estado. Estas dos premisas sumadas, generan la expresión de lo que debe ser la operación óptima del Estado contemporáneo: la gobernabilidad democrática.

La democratización del Estado se da cuando hay transformaciones que generan auténticos equilibrios en la distribución de los poderes públicos. Esto es importante sobre todo en nuestra América Latina, ya que con el fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Judicial y con el redimensionamiento y acotamiento de un Ejecutivo omnipresente e hipertrofiado, nos alejamos cada vez más de regímenes presidencialistas que proporcionaron poderes excesivos, centralismo burocrático, atrofiamiento de los niveles locales de gobierno y de la participación ciudadana.

Un Estado democrático requiere de contrapesos y balances, de instituciones electorales autónomas, de descentralización política y administrativa, de participación de la sociedad en los asuntos públicos y de la vigencia plena del derecho. Un Estado democrático requiere construir y consolidar nuevas instituciones autónomas de gobierno en la banca central, en el campo de los derechos humanos y en los mecanismos de fiscalización y control de los propios poderes públicos. Un Estado democrático requiere también de instrumentos tributarios equitativos y de políticas públicas que reduzcan la desigualdad entre las diferentes clases sociales.

Por otro lado, el Estado debe ser eficaz. La eficacia se traduce en calidad en el servicio público, en transparencia, en eficiencia y modernidad administrativas, en profesionalización del servicio público. El Estado eficaz, independientemente de la orientación ideológica que el pueblo determine en las urnas, debe propiciar la simplificación y la mejora regulatoria, el combate a la corrupción, la planeación estratégica que dé cauce a proyecciones de mediano y largo plazos y al desarrollo regional equilibrado. Un Estado eficaz debe impulsar el establecimiento de una carrera pública que asegure la estabilidad en la función, el mérito y una nueva cultura administrativa de servicio al ciudadano. Un Estado eficaz debe contar con instrumentos adecuados de control y evaluación del desempeño de las instituciones



públicas. Un Estado eficaz debe incorporar definitivamente los avances de la informática y de la comunicación a distancia para facilitar el derecho a la información y un mejor servicio al usuario.

Cuando se suma en la ecuación, democracia y eficacia, se suma la buena política y la buena técnica; cuando se suma en la ecuación democracia y eficacia en el Estado hay gobernabilidad democrática, cuando hay gobernabilidad democrática, hay legitimidad del gobernante, estabilidad política, confianza para la inversión productiva; hay armonía social y mejores condiciones para lograr progreso y desarrollo con justicia. La gobernabilidad democrática debe ser pues *desideratum*, es decir, objeto y fin de la reforma del Estado. Reforma que debe llevar a las naciones a contar con Estados más eficaces y con administraciones públicas más eficientes al servicio del hombre.

El reto que todos tenemos, desde las amplias trincheras de la academia, de la función pública o desde grupos diversos de la sociedad, es orientar adecuadamente el esfuerzo transformador de la esfera de lo público hacia horizontes que nos permitan avanzar más rápido en el camino del progreso y del deseable desarrollo, tantas veces diferido de nuestros pueblos. El reto que todos tenemos, en el campo de la política y de la gestión gubernamental es asegurar, que haya democracia y eficacia en nuestros gobiernos; que logremos sortear las tentaciones de dar marcha atrás hacia modelos de una organización estatal que ya ha sido superada y que no corresponde a los tiempos modernos; El reto que todos tenemos es aprender de los demás lo que valga la pena y lo que no valga la pena. El reto que todos tenemos es aportar lo mejor de nosotros mismos para que las generaciones que vienen vivan mejor y sigan transitando por los caminos interminables y siempre mejores de la historia.

El actual proceso de cambio político ha llevado a una profunda reflexión sobre la conservación de la estabilidad en un régimen de libertades y derechos. La democracia, como arreglo institucional, busca asegurar la gobernabilidad en México; no se trata sólo de un diseño estructural dotado de legitimidad por sus acciones y eficiente en su funcionamiento, sino además de un sistema político que se retroalimenta constantemente.

La gobernabilidad adquiere su particular significado en la democracia y la participación social y se asume como una constante búsqueda para desactivar y resolver los conflictos que alteren el orden público o afecten la marcha de la sociedad. Los ciudadanos, por su parte, identifican gobernabilidad con la exigencia a su gobierno de conducirse con racionalidad y eficiencia en la administración de los servicios públicos. De ahí que el estudio de este tema sea crucial para entender el momento político por el que transitamos todos los mexicanos.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Político, presentan el

libro *La Gobernabilidad Democrática en México*, derivado de la primera generación del *Diplomado sobre Gobernabilidad y Desarrollo Político* realizado entre junio y octubre del año 2000. La experiencia enriquecedora del diplomado, desembocó en un acervo de inquietudes y propuestas plurales que demandaban un espacio donde articular las visiones sobre la gobernabilidad en sus diversos ámbitos, lo que alentó la publicación de esta obra.

*La Gobernabilidad Democrática en México*, es una compilación de ensayos de reconocidos académicos y especialistas quienes, a través de la reflexión crítica, el debate responsable y las propuestas realistas, analizan los procesos de gobernabilidad democrática y los nuevos modelos de acción gubernamental. Los textos hilvanados invitan a un diálogo respetuoso y franco, en donde se abordan los medios para alcanzar una razonable capacidad de mando en la conducción política y en la disciplina democrática.

En el libro, por medio de sus autores, está representada una gran diversidad de instituciones académicas y de investigación como la UNAM y su Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad del Mar, entre otras. En suma, se trata de un diálogo abierto, sin reservas ni diques censores, que fructificó en un documento plural, del que sus autores habrán de sentirse satisfechos en razón de las inesperadas coincidencias. Fue un ejercicio de interlocución que integró un concierto armónico de propuestas, consensos y disensos, posiciones personales y valiosos comentarios críticos. En las siguientes páginas se retoma el sentido original de la palabra *diálogo* como búsqueda colectiva del bien público y del concepto *ciudadano* como ser comprometido con la sociedad. Una pregunta gravita en torno a los ensayos de este libro: ¿hemos realmente arribado al terreno de la normalidad democrática?

Este diálogo se abre con la participación del Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano, quien aborda el ejercicio de gobierno. De igual manera describe los avances de estabilidad social y gobernabilidad democrática que deja la presente Administración Federal en los rubros del federalismo, la desconcentración y la descentralización de facultades que tenía la Presidencia de la República; las reformas electorales y la consolidación del sistema de partidos. México es un país con instituciones políticas más sólidas que hace seis años.

Modesto Seara Vázquez concatena con la política interior de México la posición que debemos asumir frente a un mundo globalizado, y se detiene en el análisis de la democracia representativa, la cultura política y el liderazgo; profundiza en el análisis de actores modernos que modifican la dinámica política y contribuyen a la vigilancia del poder público, como las organizaciones no gubernamentales.

Luis F. Aguilar Villanueva introduce al lector, con la buena dosis de sabiduría política que tanto lo distingue, en la discusión teórica sobre la transición, expone los principales factores de la gobernabilidad democrática en el diseño de las políticas públicas y muestra que el proyecto de democratización del régimen debe incluir temas centrales para el funcionamiento de la democracia, como el sistema de justicia, administración pública, crecimiento, relación entre los poderes públicos y organizaciones sociales.

La reforma del marco jurídico electoral ha dado certeza e imparcialidad a la organización y calificación de los comicios electorales, por lo que Alán Arias revisa las modificaciones en la legislación electoral y su impacto en el sistema de partidos. Por su parte, Alberto Begné examina retrospectivamente la hegemonía monopartidista pasando por los reajustes distributivos del poder político. A la luz del cambio de gobierno que arrojaron las elecciones de dos de julio de 2000, el Presidente de la Agrupación Política Iniciativa XXI, discute acerca de las facultades de los poderes públicos y la necesidad de una Presidencia más acotada.

Un catálogo de modificaciones para encauzar el creciente pluralismo y dar certidumbre a las instituciones públicas, es ofrecido por el joven constitucionalista Migue! Carbonell. El autor recupera el debate sobre una nueva Constitución Política y, sin dejar de tomar partido, expone con pericia la factibilidad y oportunidad de esta propuesta, que ha sido abordada sin rigor y sin un adecuado estudio constitucional.

Pedro Aguirre, mediante el método comparativo que caracteriza sus libros y ensayos, se centra en el planteamiento de reforma del Senado de la República. La participación de este órgano representativo en el federalismo y en el diseño de la política exterior, así como en funciones que se han mantenido exclusivamente para la Cámara baja, es fundamental, para equilibrar los tres poderes y garantizar la gobernabilidad democrática.

Las instituciones del Estado no sólo responden a las demandas de seguridad y libertad; también deben descubrir nuevas rutas para reducir la brecha de desigualdad, al tiempo que satisfacer las más apremiantes necesidades de la población. Esta es una tarea ineludible del Estado. Su función debe respaldarse por la eficacia y la eficiencia administrativa, tema que aborda Hilda Aburto Muñoz. Pero no podría construirse la nueva relación democrática en el país sin la participación activa de los estados y las regiones en la toma de decisiones públicas. De ahí la importancia del federalismo como factor de gobernabilidad democrática abordado por Sergio Elías Gutiérrez.

El poder que ostentan los medios de comunicación, obliga a redefinir su rol dentro de una sociedad abierta como lo es ya la mexicana. Los medios guardan una relación cotidiana con los ciudadanos y abrigan el compromiso de mantenerla informada oportuna y verazmente. Esta y otras reflexiones teje Rolando Cordera Campos al tiempo que toca el tema de la información como obligación regulada de los órganos estatales.

## V

DR. © 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Secretaría de Gobernación

La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal ha constituido, para algunos analistas políticos, un parteaguas en la vida política de México. Este aspecto que debe ser estudiado con ponderación y sin apasionamientos, es abordado por tres especialistas desde diversas perspectivas: Carlos Elizondo Mayer-Serra pulsa el cambio democrático que ha registrado el país por cuanto se refiere al sistema de partidos y la legislación electoral que abre posibilidades a cualquier partido de obtener el poder. En una segunda parte dibuja escenarios hipotéticos para la próxima administración y los retos estructurales que enfrentará el nuevo gobierno. El papel de la participación ciudadana como fundamento para la estabilidad política ante este cambio de gobierno es analizado por Ricardo Uvalle Berrones. Asimismo, José Luis Díaz Moll traza las principales líneas de la transición política y su impacto en la gobernabilidad del país.

El Subsecretario de Desarrollo Político de la Segob, Armando Labra Manjarrez, como corolario del libro, perfila los horizontes de la gobernabilidad democrática de México. Tras señalar las coordenadas teóricas de la gobernabilidad desde su actual concepción, nos brinda una explicación acuciosa sobre los desafíos inherentes a la gobernabilidad. Además, enfatiza los logros aportados por este gobierno en los ámbitos de la reforma electoral, el desarrollo social y la estabilidad económica que heredaremos a las futuras generaciones.

Los ensayos integrados en este libro expresan la amplia gama de versiones sobre la democracia y el ejercicio de gobierno en México. Sus consonancias y disonancias en los diversos temas, nutren la discusión seria y comprometida de los autores, a quienes agradecemos ampliamente su generoso y desinteresado esfuerzo y que con elocuentes ideas entrelazaron en los ensayos aquí presentados. Gracias a ellos concretamos el caro anhelo de contribuir al conocimiento sobre la gobernabilidad a través de la edición del libro que ahora tiene el lector en sus manos.

Con la publicación de esta obra, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Administración Pública aportan elementos de juicio que permitirán a los interesados en la administración pública y la ciencia política, profundizar en el estudio de la gobernabilidad a fin de entender con mayor claridad el ejercicio del gobierno mexicano. La aproximación teórica sienta las bases para responder a los desafíos que en el ámbito de la gobernabilidad habremos de encarar sociedad y gobierno. Estos retos definirán el perfil de nación democrática al que aspiramos todos los mexicanos.

José Natividad González Parás,  
*Presidente del Consejo Directivo  
del Instituto Nacional de  
Administración Pública.*

# Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno

---

*Diódoro Carrasco Altsmirsnō<sup>1</sup>*

El tema de la gobemabilidad democrática resulta siempre en su consideración un rubro rico y provocativo, y lo es más ahora, al ser evidente la consolidación democrática que vive México.

El problema de la gobemabilidad en una democracia surgió desde los orígenes mismos del Estado moderno. Así, por ejemplo, el periodo del Terror jacobino durante la Revolución Francesa y la inestabilidad política resultante de ello, derivó en la reinstauración de la monarquía, puesta ahora en manos de Napoleón Bonaparte.<sup>1</sup>

Por su parte, la discusión entre federalistas y anti-federalistas, luego de la emancipación de los Estados Unidos de Norteamérica, culminó con la victoria de los primeros, al aprobarse la Constitución Federalista de 1787, la cual fue descrita por algunos autores como "un retroceso ante los excesos de democracia que contenía la constitución previa", la de 1783.<sup>2</sup>

---

• Secretario de Gobernación.

<sup>1</sup> Para un análisis de las causas del ascenso de Napoleón, a partir de la inestabilidad política francesa, véase David Thompson, *Europe since Napoléon*, Londres: Penguin Books, 1981, 1992.

<sup>2</sup> George Tindall y David E. Shi, *Historia de los Estados Unidos*. vol. I. Bogotá, Editorial del Tercer Mundo, 1984. pp.I.SOyss.

## Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno

---

Es decir, que la inestabilidad política o ingobernabilidad, ha representado una clara circunstancia de retrocesos democráticos, incluso en el surgimiento mismo del más connotado sistema político del mundo.

Podemos enumerar más ejemplos de esta constante: nuevamente en Francia, los aires revolucionarios de 1848 llevaron a Luis Napoleón al poder y de vuelta a la monarquía, ya como Napoleón III; y en nuestro país, la inestabilidad política del siglo XIX, que culminó en la centralización política y el excesivo poder presidencial, encontró su máximo punto de concentración en la figura de Porfirio Díaz durante su dictadura.

En el siglo XX, la inestabilidad política en la Alemania del periodo de entreguerras, en la república de Weimar, llevó al ascenso al poder del Partido Nacional-socialista y al surgimiento de su trágico líder: Adolfo Hitler.

Lo mismo ocurrió por esos años en Italia, Austria y España: la ingobernabilidad de un sistema democrático provocó el debilitamiento de las instituciones y lo que Alfred Stepan y Juan Linz han llamado: "el rompimiento de los régimes democráticos en Europa".<sup>3</sup>

De entonces a la fecha, los teóricos de la ciencia política se han preocupado por un concepto clave de la estabilidad de un sistema político: la gobernabilidad.

La gobernabilidad puede ser definida como "la capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas, obteniendo respaldo social y político suficiente en su realización y preservando, en el desarrollo de sus acciones, tanto el orden como la paz social".<sup>4</sup>

De acuerdo con la definición anterior, podemos encontrar al menos tres tipos diferentes de gobernabilidad:

1. La gobernabilidad dictatorial, cuando ésta se basa en los mecanismos supresores de los derechos civiles y los derechos humanos, en un Estado de excepción, frecuentemente respaldado por la estructura castrense y los sistemas de inteligencia política del Estado.
2. En segundo lugar la gobernabilidad autoritaria, cuando opera a través de

<sup>3</sup> Alfrerd Su-pan y Juan Linz. *The Brnkdowm of Democratic Régimes: Europe*.<sup>5</sup> Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, 1992.

<sup>4</sup> Para un análisis más puntual del término véase Karl Deutsch. *Política y Gobierno*. México, Fct., 1995.

estructuras corporativas o clientelares, con reglas no escritas, en una estructura de mando vertical, frecuentemente encuadrada por un partido hegemónico o único; precisamente el escenario que vivimos hace algunos años en México.

3. Finalmente, la gobernabilidad democrática, cuando la legitimidad gubernamental surge del mandato dado en las urnas, dentro de un sistema federal descentralizado, donde son plenamente vigentes las libertades cívicas y existe una garantía de respeto ciudadano extendido fundamentalmente a los derechos humanos.

Precisamente de esta última variante, es decir de la gobernabilidad democrática, trataremos el caso particular del sistema político mexicano.

A través de la Reforma del Estado, acordada en principio entre el Presidente Ernesto Zedillo y los partidos políticos en diciembre de 1994, México ha vivido un intenso cambio político, a partir de tres bases que han sido fundamentales para la construcción del México moderno.

En primer lugar, la voluntad política de cambio, consustancial a un presidencialismo democrático, que renunció a todas las atribuciones *meta constitucionales* del pasado; en segundo término, el país ha vivido el impulso decidido de un Nuevo Federalismo, que modificó de raíz y en forma positiva las relaciones entre los tres órdenes de gobierno; y, en tercer lugar, en este sexenio se ha logrado a ojos de propios y extraños, la consolidación de nuestra democracia por la vía de una profunda y completa reforma electoral.

Estos cambios han modificado en forma radical la naturaleza de la gobernabilidad en el país. A continuación trataré con mayor detalle cada uno de estos motores del cambio en México.

El Nuevo Federalismo es una corriente genuinamente innovadora de la Federación, a través de la autonomía y de la participación comunitaria; eso responde a una nueva legalidad para el ejercicio del gasto; a la desconcentración de funciones públicas básicas, como la educación y la salud y al respeto recíproco de la acción estatal y municipal, espacio que se ve enriquecido, sin duda, por el pluralismo político.

El Nuevo Federalismo y la fortaleza democrática responden indudablemente a la aspiración, a la voluntad y a los requerimientos de nuestro pueblo y constituyen la esencia de la gobernabilidad democrática.

## *Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno*

---

El municipio es el primer eslabón de la democracia, ya que es el espacio político más cercano a las comunidades y a los ciudadanos. Así se construye la democracia diariamente, a partir de cada ayuntamiento, a lo largo y ancho de nuestra nación.

Desde el inicio de este gobierno, se asumió un compromiso muy claro a favor del fortalecimiento de los municipios. Por ello, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León propuso como estrategia fundamental de su gobierno un nuevo federalismo, que ha significado el traslado de atribuciones, recursos y capacidad de decisión de la Federación a los estados y, sobre todo, a los municipios, armonizando las funciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno.

Este fenómeno político es trascendente, pues implica la participación ciudadana activa como elemento imprescindible para fortalecer la capacidad de gobierno de los representantes municipales, quienes asumen la responsabilidad esencial de concretar en sus comunidades los beneficios de los programas de gobierno. De esta forma, se logra una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto, los programas y la planeación de gobierno en el plano local. Viene a ser un mecanismo eficaz de gobernabilidad, esencialmente democrática pues nadie conoce mejor los problemas que les aquejan y las demandas sociales más sentidas, que las propias comunidades.

En esta circunstancia, las modificaciones al artículo 115 constitucional, que entraron en vigor el 23 de marzo del 2000, constituyen un decidido impulso plural y representativo al municipio. Se trata de apuntalar las capacidades institucionales de los ayuntamientos, sobre una amplia base de consenso y legitimidad, como cimiento invulnerable de la República.

Con esta reforma, los municipios amplían sus facultades tanto en materia administrativa como reglamentaria. Hoy el municipio está facultado para controlar, vigilar y autorizar el uso de suelo, y se han ampliado sus atribuciones en materia ecológica y en los programas de vialidad y de transporte urbano.

Sobre todo, los ayuntamientos cuentan con más recursos para ejercer estas nuevas facultades. Mientras que en 1994 las participaciones municipales más los recursos del Ramo 26, ascendían a 12 mil 679 millones de pesos<sup>vpará</sup>> este año 2000 tal cifra -ahora considerando el Ramo 33 del presupuesto federal- es mayor a los 61 mil millones de pesos; es decir, que a lo largo de este sexenio prácticamente se han quintuplicado los recursos que ejerce directamente el municipio.

Como resultado de lo anterior, por cada peso que gastaba la Administración Pública Federal en 1994, los gobiernos estatales y municipales gastaban 78 centavos. Hoy, en contraste, por cada peso que gasta el gobierno federal, los gobiernos locales están gastando un peso 55 centavos. De esta forma, los recursos se aplican en donde hacen falta, para las obras o los programas que son más necesarios.

Con este mecanismo, superamos la época en que las decisiones se tomaban en forma centralizada y con criterios que no necesariamente reflejaban intereses y prioridades locales, pero que, sobre todo, sustituían indebidamente instancias de decisión locales o regionales.

Un ejemplo de ello ocurría en materia de seguridad pública y prevención de desastres. Las comunidades reclamaban, con justicia, que los planes y programas en estas dos áreas muchas veces no correspondían a sus necesidades particulares. No había equipo adecuado para enfrentar delitos específicos de la región, o bien, para atender riesgos a la población, muy concretos y propios de cada área.

Por eso, en materia de seguridad pública, los municipios además de contar por disposición constitucional con policías preventivos y de tránsito, ahora lo hacen de manera coordinada con el gobierno estatal y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, se han aprobado los fondos intermunicipales de seguridad pública, mediante los cuales es posible acceder a mayores recursos para el combate a la delincuencia en una región, previo acuerdo entre los municipios circunvecinos.

Los municipios cuentan con mayores recursos vía FORTAMUN (Ramo 33) y con los establecidos en los convenios que pacten con sus gobiernos estatales, en el ejercicio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Una forma de preparamos mejor ante las urgencias y las necesidades de toda la población, es mediante el fortalecimiento paulatino del municipio, como el nivel de gobierno de interés más inmediato para los ciudadanos.

Sin embargo, hay un tramo aún largo que recorrer, metas que podríamos alcanzar en plazos razonables. Debemos emprender una reforma fiscal, que

## Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno

---

permita a los estados y municipios allegarse mayores recursos, a través de sistemas más eficaces de recaudación. De esta forma, las condiciones favorables creadas por el nuevo federalismo habrán de incentivar el desarrollo, el equilibrio regional y una acción de gobierno más apegada a las necesidades y demandas locales.

Aunada al Nuevo Federalismo, hoy se manifiesta una democracia consolidada en el país, gracias fundamentalmente a las reformas electorales promovidas a partir de 1993, y muy especialmente, a la impulsada por el Ejecutivo Federal en 1996, aprobada en forma singular con el consenso de todos los partidos.

Contar con mecanismos que proporcionen certeza y transparencia al proceso que entraña la emisión del sufragio, implicó transformar a fondo y en detalle el marco jurídico electoral.

En 1993 se aprobaron reformas en materia electoral cuyos aspectos centrales fueron: el aumento del número de escaños senatoriales para crear la figura de senador de primera minoría por cada entidad federativa.

La supresión del sistema de autocalificación en ambas cámaras del Congreso de la Unión; el otorgamiento al Tribunal Federal Electoral de facultades, que lo convirtieron en órgano jurisdiccional de pleno derecho; una nueva fórmula para el reparto de diputaciones plurinominales; y el reconocimiento legal de los observadores electorales.

A pesar de haber llevado a cabo modificaciones sustanciales en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, la reforma de 1993 no resultaba suficiente para la coyuntura electoral de 1994.

El 27 de enero de ese año, los dirigentes de ocho partidos políticos (con la excepción del PPS) firmaron el Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, para iniciar una nueva reforma legal en materia electoral.

Las modificaciones fundamentales que acordaron los partidos en 1994 fueron: el cambio de los consejeros magistrados, que pasaron a denominarse consejeros ciudadanos; la ciudadanización integral del órgano electoral; la supresión de la facultad del Presidente de la República de proponer a los consejeros, otorgándosela a las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados; la creación de la figura de observadores, hoy visitantes extranjeros; la tipificación de los delitos electorales y el señalamiento de las sanciones correspondientes en el Código Penal.

— — — — — *Diódoro Carrasco Altamirano*

Los cambios constitucionales aprobados en 1996 constituyen pasos significativos en el perfeccionamiento y modernización del sistema electoral mexicano. Prácticamente no hay ámbito del sistema electoral que no haya experimentado una transformación en sentido progresivo y positivo.

En 1996 se modificaron las normas de integración de la Cámara de Diputados, de forma que ahora se requiere dos por ciento de la votación emitida para que los partidos adquieran el derecho a la representación proporcional.

También se acotó a 300 curules, el límite máximo para un sólo partido, lo que afirma y consolida el principio de que una sola fuerza parlamentaria no puede modificar por sí misma la Carta Magna y se determinó un máximo de sobrerepresentación, para cualquier partido, de ocho puntos porcentuales computados entre su porcentaje de curules en el total de la Cámara y su porcentaje de votación nacional emitida.

La integración del Senado de la República se elevó a 128 miembros, de los cuales en cada entidad federativa dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría; en tanto que, otros 32 senadores son electos, a partir de entonces, por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprende todo el territorio nacional.

La reforma introdujo también normas que regulan el financiamiento de los partidos, para que prevalezcan los recursos de origen público sobre los de origen privado; 30% de los recursos se distribuyen de manera igualitaria y 70% en razón de la fuerza electoral de cada partido.

Se prevé un rubro específico para el financiamiento de campañas, que corresponde al equivalente del gasto anual normal y, en especial, se establecen las bases para un sistema de control y vigilancia del origen y el uso de todos los recursos con los que cuenten los partidos.

La Constitución amplía el derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley reglamentaria.

Para orientar y dar cauce institucional a este nuevo esquema electoral, se fortalecieron las instancias que garantizan la legalidad y legitimidad de los procesos electorales.

## Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno

---

El Tribunal Electoral Federal fue objeto de la más profunda reforma desde su creación en 1986. Al incorporarse al Poder Judicial de la Federación y con el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre conflictos de constitucionalidad de leyes electorales la tradición de que el Poder Judicial no interviniere en materia electoral quedó superada.

Además, el Tribunal Electoral puede conocer de querellas, contra actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, lo que constituye un paso sin precedente, al centralizar la justicia electoral de última instancia en un órgano de carácter federal.

En correspondencia con esos cambios, fueron derogados los libros correspondientes del COFIPE, y en su lugar se expidió una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual contiene las reglas a que se sujeta todo el procedimiento contencioso.

La adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial hizo necesaria la reforma de la correspondiente Ley Orgánica de dicho poder. Asimismo, se reformó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, para regular las nuevas atribuciones de la Corte en materia electoral.

Otra de las funciones que atrajo el Tribunal Electoral es la calificación de la elección presidencial, la cual era facultad de la Cámara de Diputados. Esta función se consolida ya como un procedimiento jurisdiccional de ese organismo, facultado para resolver las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección, para realizar el cómputo final de la misma y, en su momento, formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.

Con el propósito de asegurar plenamente la imparcialidad y un perfil profesional consecuente con su responsabilidad, la designación de los Magistrados del Tribunal Electoral está a cargo del Senado de la República en votación calificada y a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra instancia que resulta fundamental para organizar y normar el proceso electoral, garantizando su transparencia, es el Instituto Federal Electoral. A consecuencia de la reforma de 1996 este Instituto experimentó cambios sin precedente.

El Poder Ejecutivo Federal dejó de tener representación en el Consejo General y, en consecuencia, el Secretario de Gobernación dejó de presidir tal órgano, que a partir del primero de noviembre de 1996 se integra por ocho consejeros electorales y un consejero presidente con voz y voto; con representantes del Poder Legislativo, uno por cada fracción parlamentaria; un representante por cada partido político y el Secretario Ejecutivo.

De esta forma, se creó una institución que permite al proceso electoral desarrollarse en un marco de absoluta confianza, transparencia e imparcialidad.

La figura del Secretario Ejecutivo responde al objetivo de coordinar el órgano superior de dirección y la estructura administrativa y de operación del Instituto, en términos consecuentes con el carácter autónomo del órgano electoral. Su designación corre a cargo de la mayoría calificada de los miembros del Consejo General, a propuesta de su presidente.

Para el Distrito Federal la reforma supone cambios fundacionales. La Asamblea de Representantes se convirtió en órgano legislativo de esta entidad. Por vez primera en nuestra historia como nación independiente, los ciudadanos del Distrito Federal eligieron en 1997, y lo harán después cada seis años a partir del 2000, de manera universal y directa, al Jefe de Gobierno.

En resumen, contamos ya con una autoridad electoral mejor integrada, dotada legalmente para cumplir y hacer cumplir los principios rectores que la rigen y que norman los procesos electorales, así como un Tribunal Electoral convertido en autoridad máxima para conocer y dirimir los conflictos.

Los mexicanos estamos seguros de que nuestras instituciones, reglas y autoridades electorales, garantizan plenamente el ejercicio de nuestros derechos políticos. Independientemente de los resultados, así lo apreciamos en el desarrollo de la jornada electoral del dos de julio pasado, cuando la madurez de los actores políticos, la eficacia de las autoridades electorales y la responsable participación de la sociedad, confluyeron a mostrar que hoy México es ejemplo y modelo de transición política.

Quedó plenamente demostrado que nuestro régimen político identifica la estabilidad en la democracia. Vivimos un cambio de gobierno entre partidos distintos, que así lo confirman.

De esta forma, los motores del cambio han dinamizado y fortalecido el proyecto democrático nacional: de la imposición de una sola voluntad y un

## *Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno*

---

solo proyecto político, como llegó a ocurrir en el pasado, hemos transitado a ser una sociedad plural y participativa, con plena vigencia de las libertades ciudadanas y con instrumentos válidos y apropiados para la defensa de los derechos humanos.

De un modelo centralizado y vertical, hemos avanzado a la descentralización de recursos, atribuciones y una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones a nivel local.

Del constante cuestionamiento por la falta de suficiente equidad de los comicios, circunstancia que generaba repetidos conflictos postelectorales, contamos ahora con procesos e instituciones probados y confiables, así como una efectiva normalidad democrática demostrada fehacientemente por el respeto de todos los mexicanos a los resultados de las elecciones.

Sin duda, a esta circunstancia correspondió el fortalecimiento del presidencialismo democrático, que al abandonar funciones meta-constitucionales, modificó de raíz el sistema político y abrió paso a la gobernabilidad democrática.

La importancia de esta decisión es la de una voluntad política de cambio, sin la cual los procesos de transformación política habrían resultado más prolongados y dolorosos.

De esta forma, si la voluntad política de Plutarco Elías Calles permitió el paso de una era de caudillos a una era de instituciones; o si la voluntad política de Lázaro Cárdenas del Río significó la consolidación del poder político sexenal, sin figuras ni maximatos de por medio; la decisión política de Ernesto Zedillo, de renunciar a un ejercicio del poder presidencial más allá de sus estrictas atribuciones constitucionales, significó en el proceso histórico del país, la posibilidad de una genuina reforma del Estado, la transición política y, lo más importante, la normalidad democrática.

La gobernabilidad democrática es el gran saldo positivo de la reforma del Estado. Esta gobernabilidad se apoya en la legalidad y la legitimidad de los gobiernos constituidos, en el plano municipal, estatal y federal.

A diferencia del pasado, hoy existen en México tres ejes por los cuales se desarrolla la gobernabilidad democrática y, por tanto, la acción de la Secretaría de Gobernación:

Diódoro Carrasco Altamirano

El primero, corresponde a la relación y contacto con todos los actores políticos, con pleno respeto al pluralismo, a la división de los poderes y al federalismo. En este ámbito, la Secretaría se constituye como interlocutor privilegiado y capacitado, para cultivar el constante y fructífero diálogo político con los gobiernos estatales y municipales, los partidos políticos, las asociaciones políticas nacionales, los grupos de interés, los medios de comunicación y los organismos no gubernamentales, entre otros destacados participantes de la vida política nacional.

La Secretaría funciona así y ahora en un esquema de mayor equilibrio entre los poderes; de respeto a las entidades y de diálogo constante con los actores políticos y la sociedad civil.

El segundo eje de la gobernabilidad democrática, se dirige a que prevalezcan siempre las condiciones para el ejercicio pleno de las garantías constitucionales de todos los mexicanos. Para ello, la Secretaría de Gobernación tiene la obligación de respetar y promover los derechos fundamentales de los mexicanos en todas y cada una de las funciones que realiza. Y en este sentido se da la promoción de los derechos humanos, de la mujer, del respeto a los derechos del ciudadano, como la libertad de expresión.

La Secretaría ya no tiene como misión el control político en un sistema cerrado y verticalista, con un presidencialismo excesivo. Ahora trabaja para ampliar los derechos civiles de todos los mexicanos.

El tercer eje de gobernabilidad, se refiere al procesamiento de información para la seguridad nacional y el mantenimiento de la paz social. En particular, la información política se requiere para la toma de decisiones políticas. Por ello, las funciones de la estructura de seguridad nacional rebasan el ámbito policíaco y corresponden a una dimensión estratégica del Estado mexicano, cuyo encuadre se localiza necesariamente en la Secretaría de Gobernación.

La aportación de la Secretaría de Gobernación a la democracia ha sido la de coadyuvar a un clima propicio para la libre expresión de las ideas y el pleno ejercicio de los derechos políticos de todos los ciudadanos. Para ello, el fomento de la cultura política participativa, y el mayor respeto a la libertad de prensa han sido herramientas fundamentales, conjuntamente con el diálogo intenso y responsable con todos los actores políticos del país.

## Gobernabilidad democrática y ejercicio de gobierno

---

Un régimen democrático, como el nuestro, tiene voluntad de diálogo, capacidad para imponer la ley, mecanismos para canalizar las demandas y, sobre todo, cuenta con la legitimidad de su contrato social, que está inscrito en la Constitución de la República.

El riesgo no está en el incremento inusual de las demandas nuevas o añejas, sino en la acción de los grupos radicales que no aceptan las reglas de la democracia. Sin embargo, el Estado ha demostrado capacidad de acotamiento de los conflictos.

En este sentido, debemos señalar también que uno de los grandes peligros que sufre la democracia es el embate delictivo y, especialmente, el que representa el crimen organizado, con su capacidad corruptora que pretende minar las bases del Estado.

Por eso, complementando la visión del cambio político llevado a cabo con el nuevo federalismo y la consolidación de la democracia, el gobierno ha aplicado una política de largo alcance en materia de seguridad pública. Señalo algunos elementos importantes. En primer término, hemos asignado a este rubro recursos financieros sin precedente. Este año, el presupuesto asciende a 12 mil millones de pesos que, a través de la firma de convenios de cooperación entre el gobierno federal y los estados, se aplican principalmente a la capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, equipamiento, tecnología, infraestructura e instancias de coordinación.

En particular, destaca la creación de la Policía Federal Preventiva, un instrumento estratégico que ha dado muy buenos resultados, contribuyendo, por su profesionalismo y eficacia, a que se recupere paulatinamente la confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

Los mexicanos sabemos defender la democracia manifestada en una gran descentralización que fortalece el federalismo, a los gobiernos estatales y a los municipios; lo hacemos por la vía política que consiste en dar certidumbre a los procesos electorales, así como también sabemos cuidar a la democracia de la delincuencia, que significa y representa corrupción, violencia e inseguridad para la sociedad.

Hoy podemos decir que el país está en calma, confiando en sus instituciones democráticas y en la madurez de una nueva cultura política. Estamos

----- *Diódoro Carrasco Altamirano*

preparados, todos, para asegurar que nada perturbe la confianza de los mexicanos.

Asimismo, se observa en México un avance sustantivo e indiscutible de la cultura política democrática. Lo más notable, y para algunos medios extranjeros incluso sorprendente, fue la gran madurez de todos los actores políticos mexicanos el día de las elecciones federales pasadas. Felipe González la calificó como "la noche sueca" de México, en alusión a la tranquilidad, madurez y responsabilidad de los actores políticos.

Los valores y las percepciones que integran la cultura política de México, en efecto se han modificado, como se ha podido constatar a través de diversos estudios de campo realizados por la Secretaría de Gobernación.

En ellos, se han apreciado cambios, tan trascendentales, que autentifican una mayor confianza en las instituciones democráticas del país y en su funcionamiento; una más amplia participación de la población, de las mujeres en especial, en la vida pública; un ejercicio más intenso de la libertad de asociación, que se ha traducido en un mayor pluralismo político e ideológico; un incremento considerable en los canales de comunicación social; un desarrollo notable de la cultura del respeto a los derechos humanos; y finalmente, un claro aprecio de los valores democráticos por parte de nuestros ciudadanos.

A manera de conclusión, podemos afirmar que el cambio político que ha vivido el país transformó los métodos de la gobernabilidad; ahora sólo es posible avanzar con certidumbre y firmeza hacia una gobernabilidad democrática que se basa en una relación crecientemente equilibrada entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; entre la Federación y los estados; entre el gobierno y los distintos actores políticos; entre el gobierno y los ciudadanos; en el diálogo constante con los actores políticos; en la defensa de los derechos constitucionales y en la salvaguarda de la seguridad nacional.

La gobernabilidad que hoy vivimos se nutre de la legitimidad de los procesos electorales y se expresa en leyes, instituciones y conductas ciudadanas; es, así, una gobernabilidad democrática en tanto surja del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

# Gobernabilidad: mitos y realidades

---

*Modesto Seara Vázquez\**

La Segunda Guerra Mundial fue la más cruel confrontación armada de la historia, un choque de ambiciones imperiales, de ideologías y de intereses económicos. Al término del conflicto armado, los pueblos tenían la legítima esperanza de que aquélla sí había sido la guerra para acabar todas las guerras y que se abriría una era de paz y prosperidad para todos.

La Conferencia de San Francisco, en el crepúsculo del conflicto, diseñaba en la Carta de las Naciones Unidas un gran plan para la convivencia de los Estados. Pero los nubarrones políticos, que se habían disimulado por las necesidades de la lucha contra las potencias del eje, pronto fueron evidentes en la nueva confrontación ideológica de la llamada guerra fría, que iba a mantener al mundo al borde del aniquilamiento nuclear por varias décadas.

Con el derrumbe del imperio soviético, vuelve la esperanza y muchos lanzan las campanas al vuelo, viendo en ello el heraldo de una nueva época, en la que los dividendos de la paz permitirían acabar con los males que la humanidad había arrastrado por tanto tiempo.

---

\* Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca y Rector de la Universidad del Mar.

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

Algunos, advertimos contra el optimismo excesivo, apuntando a los nuevos peligros que traía consigo la ruptura de la disciplina internacional impuesta por las dos grandes potencias en la era de la bipolaridad.

Los años nos han dado la razón. Las causas profundas del conflicto entre individuos y pueblos no han sido eliminadas. Las desigualdades sociales a nivel de las naciones y en el plano internacional se agudizan: con una concentración creciente de la riqueza y del conocimiento, con la depauperización de regiones enteras del planeta, con la destrucción progresiva del medio físico y con la descomposición general del orden jurídico, por la incidencia creciente del crimen organizado.

En ese medio social en descomposición continúa el festival de incoherencias por parte de los responsables de los pueblos, con mensajes de impertérito optimismo, y con insistencia en las recetas de gobierno que han probado su obsolescencia. Las fórmulas de la democracia liberal del *laissez faire* y la minimización del Estado continúan extendiéndose, dejando el campo libre a todas las fuerzas transnacionales, que por encima de las fronteras escapan al control de los gobiernos y de los pueblos. Los valores tradicionales son sustituidos por la simple búsqueda de la ganancia.

En ese remolino político y social, aparece como distractor el debate bizantino sobre la gobernabilidad, centrado en las formas procesales de la democracia como curalotodo, dejando de lado la esencia del verdadero debate: una democracia dpara hacer qué?, dpara que cada quien diga y haga lo que le da la gana?, dpara que cada quien tenga una oportunidad de compartir y disfrutar el poder? ¿Dónde quedan las obligaciones, el sentido del deber, la solidaridad con los que sufren, la vocación de servicio? ¿Dónde está un plan racional de ordenación de las relaciones sociales, basado en la justicia y encuadrado en el marco de las posibilidades reales de realizarlo?

Con la gobernabilidad como pretexto, voy a hacer a continuación algunas reflexiones sobre la cosa pública.

### La Gobernabilidad

Una de las palabras más utilizadas en el lenguaje de la política en la última década es gobernabilidad, un término derivado de una palabra griega que significa dirección. Aunque el problema de la gobernabilidad de los pueblos

Modesto Seara Vázquez

empezó a adquirir importancia en la década de los años 70, entre otras cosas por la pérdida de credibilidad de los pueblos en la eficacia de los gobiernos y en la honestidad de los partidos políticos,' el uso de ese concepto se generaliza al cerrarse la fase de la Guerra Fría, cuando el mundo se quedó sin la terminología simplista de la supuesta confrontación Este-Oeste, capitalismo-socialismo, democracia-dictadura y todas las demás dicotomías que se puedan recordar;"

Ahora, gobernabilidad es lo que define el objetivo de toda política que se respete y se usa para describir determinadas situaciones de la política interna y también de la política internacional. De modo general podría definirse como el conjunto de condiciones que hacen posible el funcionamiento efectivo de la sociedad. A ese ingrediente esencial se pueden añadir otros, principalmente los de la justicia, y se presenta además en envoltorios muy diferentes, con fórmulas autoritarias o más democráticas, en las que hay una distribución del poder. Cada quien puede utilizar la receta que mejor satisfaga sus intereses o sus inquietudes ideológicas, si es que puede haber discrepancia entre ambas perspectivas. Como tantas otras palabras, se ha convertido en el perejil de todas las salsas o en el chile de todos los moles. En el idioma inglés existe la palabra equivalente, *governability*, con la misma significación, pero además tienen otra de la que carecemos nosotros y es *govemance* que más que a las condiciones de gobernabilidad se refiere a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan para tratar de ordenar el sistema social, a los distintos niveles, incluido el internacional. El término se usa incluso para las empresas y ya hay una amplia literatura al respecto.

## Los ingredientes

En la Enciclopedia Larousse Gastronómica se define (o definía) a la paella, como un plato truculento, compuesto de... y seguía una larga lista de ingredientes, que a mí me pareció interminable.

Al plantearme el tema de la gobernabilidad, empecé a escribir una lista, sin orden pre establecido, de cuestiones relacionadas con él, y pronto me encontré

<sup>1</sup> Esa pérdida de credibilidad en las instituciones se volvió muy evidente en los años 80 y a ello me borbón referido en la parte relativa a la crisis política, en mi libro *La Hora Decisiva*, cuya primera edición apareció en 1986.

<sup>2</sup> En realidad, la desaparición de la bipolaridad destruyó el orden basado en la distribución de la hegemonía entre las dos principales potencias y dio paso a lo que he llamado la sociedad amorfa, con una extraña fórmula de hegemonía, en que la primera potencia no tiene ni la fuerza física ni la voluntad política de imponer modelo alguno, limitándose por tanto a propugnar un reequilibrio de su propio sistema, que no responde a la idiosincrasia de los demás pueblos y que además ni siquiera es una copia fiel del original, en el que hay muchos instrumentos para corregir las distorsiones que se dan en su funcionamiento,

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

con un catálogo interminable, que iba cubriendo todo el ámbito de la ciencia política. De esa larga lista, quiero mencionar en esta ocasión, los siguientes puntos:

Origen del término. Burocracias y servicio civil. Sociedad civil. Derechos humanos (libertad, etcétera). Globalización. Medio ambiente. Ordenación del territorio. Partidos políticos (poder político y poder militar). Poder efectivo, requisito de la gobernabilidad; pero poder legítimo, en cuanto a su origen y en cuanto al contenido de sus políticas (definidas democráticamente). Gobierno fuerte o gobierno débil. Grupos de interés y grupos de presión. ONG's. Delitos y crimen organizado. Poder económico transnacional. Democracia. Formas reales y falsas. ¿Cuánto vale un demócrata? Democracia y alternancia. Mayo-riteo. Legalidad y legitimidad. Negociar la adopción de la ley. Negociar la aplicación de la ley. Liderazgo. Cultura política. Uso, abuso y no uso del poder. El libre mercado como regulador de conductas (?). Representación. La democracia continua (electrónica). Gobernar por encuestas. Fraccionamiento del poder: Federalismo y descentralización. Interés nacional e intereses locales. Individualismo vs. solidaridad. Corrupción y eficacia.

En el fondo, el problema social es la elección entre:

- a) Barbarie: con un orden injusto impuesto desde arriba mediante la dictadura o ley de la selva por la inhibición del poder, que deja sueltas todas fuerzas sociales y queda el campo abierto a la acción de los grupos inorgánicos que mediante el uso o amenaza del uso de la fuerza chantajean a la sociedad entera.
- b) Orden: que debe partir de la definición democrática del interés colectivo, cuyo respeto se impone con el poder coercitivo que da la legalidad acompañada de legitimidad.

Hasta aquí la lista.

## Gobernabilidad y democracia

El objeto de este trabajo no es ofrecer un estudio sistemático, sino reflexionar o divagar sobre algunos temas polémicos y provocar una reflexión colectiva sobre ellos.

Lo primero sería preguntarse cuál es la esencia de la gobernabilidad, y a mí la respuesta me parece clara: la posibilidad de garantizar un funcionamiento

----- Modesto Seara Vázquez

efectivo de la sociedad, independientemente de cómo se garantice esa efectividad.

En unos casos la gobernabilidad radica en el mantenimiento de la estabilidad presente y en otros, en la acción transformadora, para pasar del desequilibrio o del equilibrio inestable a una situación más ordenada basada en un orden jurídico justo.

La idea de democracia se ha relacionado mucho con la gobernabilidad, aunque sean dos conceptos distintos, y por ello es preciso aclarar algunos puntos. Al concepto de democracia me he referido en muchas ocasiones hace bastante tiempo", y lo he reducido a una afirmación esencial: el gobierno de la mayoría. Cuando se le añaden adjetivos se falsea su naturaleza; así, democracia socialista, democracia orgánica, democracia social, democracia dirigida, entre otros, son disfraces de algún tipo de manipulación del concepto.

La democracia tampoco es la búsqueda constante y desgastadora del consenso. El consenso es muy importante para la adopción de los procedimientos de discusión, pero en todo proceso de organización social hay dos fases esenciales: la del establecimiento de las reglas para la toma de decisiones (constitución en el nivel nacional más alto y leyes en un nivel más bajo) y la del funcionamiento de ese sistema. En la primera fase cabe la discusión, es conveniente la búsqueda de un consenso para acomodar intereses que procuren armonizar la regla mayoritaria con los intereses vitales de las minorías. Una democracia es tanto más perfecta cuanto mejor se protejan los intereses de las minorías, pero sin olvidar un principio básico: a las minorías se les debe respetar pero a la mayoría se le debe obedecer.

## Democracia Representativa

También tengo serias reservas a las críticas que se ha puesto de moda formular respecto a la democracia representativa. Es comprensible que los pueblos desconfíen de quienes, habiendo sido elegidos para el desempeño de determinadas funciones, acaban más preocupados por sus intereses personales que por los de sus representados; entonces éstos desean conservar el control de su propio destino. Sin embargo, ese escrutinio constante de las decisiones políticas, muchas veces realizado por algunos medios de comunicación que

---

, En el libro *La Sociedad Democrática*, México, UNAM, 1978. recojo varios ensayos, algunos de ellos previamente publicados, en los que rechazaba algunos defomaciones de la democracia y consideraba inaceptable añadirle adjetivos.

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

también persiguen intereses propios y no muy transparentes, dificulta sobremanera la labor de gobernar. Los gobiernos se dejan llevar por la marea de críticas y empiezan a actuar coyunturalmente, abandonando las estrategias de medio y largo plazo, sin darse cuenta de que los pueblos al final de cuentas juzgan por los resultados y no por la respuesta inmediata que los funcionarios den a sus reclamaciones. Los políticos que gobiernan con los ojos en las encuestas, claudican de su papel de líderes; buscando la popularidad inmediata, pierden un lugar de dignidad en la historia.

### Liderazgo

Esto nos lleva al tema del liderazgo. No hay política sin liderazgo. Desgraciadamente, hace tiempo ya que el mundo carece de verdaderos líderes y esa ausencia constituye una de las manifestaciones de la crisis mundial. Hoy los líderes se inventan y se comercializan mediante la compra de espacios en los medios de comunicación de masas. Los expertos en manipulación crean imágenes, inventan cualidades y saturan los medios, hasta el punto en que la imagen virtual de cualquier mediocre bien promovido puede aparecer como un líder carismático. Los resultados, sin embargo, no se pueden evitar y pronto se pone en evidencia la falta de proyecto político inteligente. Claro que casi nunca dicho proyecto es necesario para los intereses que están detrás de los líderes falsos, pues aquellos ya tienen su propio proyecto y lo único que quieren es una máscara.

El liderazgo es indispensable y la historia nos prueba hasta la saciedad que no hay progreso sin ese liderazgo. Los pueblos son conjuntos de individuos que mientras alguien no me pruebe lo contrario, actúan en busca de satisfactores inmediatos. Por eso es necesario el tipo de individuo anormal, que relega a segundo término sus intereses personales y trata de poner en práctica un proyecto de acción social, conservadora o transformadora, que satisface su vocación de servicio.

### Vocación de servicio

Éste es otro concepto clave para entender la función pública. Quienes desempeñen un puesto público deben tener vocación de servicio, si no la tienen no entenderán jamás la función que les corresponde desempeñar. El dirigente debe subordinar su interés al del pueblo al que sirve y debe estar dispuesto a asumir la responsabilidad de tomar decisiones impopulares. No

## -----Modesto Seara Vázquez-----

se trata de gobernar a contrapelo de la voluntad popular. El político inteligente tiene su propio proyecto político, que refleja su idea de la sociedad justa, y debe de presentarlo y defenderlo ante el pueblo, asumiendo los costes que se deriven de ello. Ahí está la diferencia con el populismo rastrero, bien puesto de manifiesto en aquella terrible frase de Lope de Vega: " pues que lo pide el vulgo es justo, hablarle en necio para darle gusto". Claro que el político listo, cuyo primer objetivo es la supervivencia política, jamás defenderá posiciones que considere impopulares y estará siempre atento a la dirección del viento para tender su vela. No le importa tanto a dónde va, sino seguir flotando. No es muy difícil, pero ahí esta la diferencia entre los politiquillos y los líderes. La verdad es que la política sin grandeza es poca cosa.

También hace falta sentimiento; no basta la inteligencia para simular identificación con los intereses del pueblo. Si el líder no siente realmente los problemas del pueblo que desea dirigir, este acaba dándose cuenta de ello y ahí termina el liderazgo, por eso es tan difícil encontrar líderes, pues es muy rara la combinación de inteligencia y sinceridad.

### La ley

En la misma línea de pensamiento estaría la reflexión sobre el valor de la ley en una sociedad civilizada. Se ha hablado mucho del Estado de derecho, como un Estado en el que el gobierno ajusta su conducta a leyes pre establecidas, que regulan y controlan el ejercicio del poder. Eso está bien y es un avance sobre los Estados en los que hay un poder arbitrario y sin control; pero es insuficiente. Baste recordar que la Alemania hitleriana fue también un país de leyes, como las infames leyes sobre raza y nacionalidad de 1935. Por eso se requiere que las leyes sean justas y el problema filosófico y social de la justicia de las leyes ha de ser resuelto de la única forma socialmente admisible, es decir, a través de una definición democrática, por la mayoría de la población. No termina ahí el problema, pues puede haber hermosas leyes, adoptadas en un proceso democrático puro, pero que no se aplican porque falta voluntad política para aplicarlas o porque hay grupos sociales que sean, partidos políticos, grupos de presión, üNG's, etcétera, que pretenden negociar la aplicación de la ley. Es bueno insistir en un problema que se ha planteado en los últimos tiempos, debido a una serie de factores, como la ignorancia sobre los procesos democráticos, la desvergüenza por parte de grupos de presión que ejercen un chantaje sobre los pueblos, o la timidez, incompetencia o falta de valor por parte de quienes no entienden que han sido

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

elegidos (si efectivamente han sido elegidos), para ejercer el poder y no para negociarlo. No hay que olvidar que la negociación para la adopción de las leyes es posible y conveniente; pero si se negociara su aplicación se estaría burlando la voluntad popular y a fin de cuentas, traicionando al pueblo que adoptó las leyes a través de sus representantes.

### Voluntad mayoritaria y mayoriteo

En la democracia, la mitad más uno basta para legitimar las decisiones políticas. La invención de términos como mayoriteo revelan total desconocimiento de la esencia de la democracia, sino es que muestra descarnadamente las intenciones de chantaje a la mayoría por parte de quienes lo utilizan y que por su parte podrían ser acusados de minoriteo. De Alexis de Tocqueville<sup>1</sup> a Daniel Patrick Moynihan, hay muchos que se han referido a la democracia como la dictadura de la mayoría, pero no nos explican dónde hay una fórmula menos maia.

La voluntad mayoritaria da la base, la única base legítima, al poder político y el que lo detenta tiene la obligación de ejercerlo de acuerdo con lo que establecen las leyes. El que reciba el mandato y no lo ejerza incurre en una grave responsabilidad, pues nadie está obligado al desempeño de funciones que no desea desempeñar, pero si lo acepta no puede ampararse ni siquiera en su propia conciencia para no aplicar la ley. La única salida para quien no tenga valor o voluntad de hacer lo que tiene que hacer es irse a casa. Sobre esto cabe preguntarse si el no uso del poder no es peor incluso que el abuso del poder (cuando fue adquirido legítimamente). En efecto, el abuso puede perjudicar a muchos sectores de la sociedad, pero el no uso, al crear las condiciones propicias para la anarquía y desembocar en la pérdida de la seguridad jurídica, vital para la existencia de una sociedad justa, acaba por perjudicar a todos los miembros del cuerpo social.

### Sociedad Civil

Mencionábamos al principio, que entre las razones que explican el interés por el concepto de gobernabilidad hacia los años 70, está la pérdida de credibilidad en los gobiernos y en los partidos políticos. Por esa misma razón y en busca de una fórmula de solución a los problemas sociales de todo tipo,

---

<sup>1</sup>• *De la Democracia en América*, 1835

Modesto Seara Vázquez

se dirigió la atención a la sociedad civil, la *bürgerlicher Gesellschaft* de que hablaba Hegel," con la ingenua esperanza de que los individuos actuarían en el seno de las diversas organizaciones de la sociedad civil de manera diferente que en las instituciones estatales o de los partidos políticos. Primero se recurrió a los grupos de presión y de interés, cuyo *modus operandi* de todas formas se desarrolla en estrecho contacto con el medio político, en el que únicamente trata de influir en la toma de decisiones, sin ir al choque directo ni mucho menos intentar substituir las instituciones existentes. Lo malo con la llamada sociedad civil es que sus miembros, individuos o instituciones, actúan de modo aislado y fragmentario y no pueden ofrecer así una alternativa válida al Estado, que por definición representa a la sociedad entera.

## Las Organizaciones No Gubernamentales

Posteriormente, se pusieron de moda las organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, que a muchos nos hicieron sentir una gran esperanza. Empezaron a aparecer en campos como los derechos humanos, el desarme y la paz, la conservación del medio ambiente, etcétera, y crecieron, proliferaron y se multiplicaron prodigiosamente, apareciendo ahora como una gigantesca mezcla de organizaciones serias y de gran efectividad con otras que no van más allá de un membrete y sirven de milagrosos salvavidas para todos los mediocres y farsantes. Sin la más elemental prueba de la representación que dicen ostentar, se erigen en jueces de todo el mundo, se proclaman expertos en cualquier cosa y reclaman la exclusividad para la defensa de los intereses más variados. Algunas actúan de buena fe y con inteligencia; pero la mayoría, sobre todo cuando proceden de países desarrollados, mezclan una buena dosis de frivolidad con el intento de aplacar su mala conciencia o jugar al héroe por un poco de tiempo, sin perjudicar demasiado su vida burguesa.

Baste recordar, como ejemplo, la bufonada de aquel grupo de italianos que vino a México a apoyar la lucha indígena de Chiapas, exhibiéndose con el lema de sus camisetas (*Tutti sismo indñ*, para regresar días después, cumplida su misión heroica, a su rutina diaria, de pasearse por la Via Veneto, sorber un buen *capuccino* y contemplar a las *ragazze*.

Esta plaga ha alcanzado enormes dimensiones: según una estimación de la revista británica The Economist," solo en Estados Unidos habría unos dos

---

<sup>1</sup>S. Avineri, *Hegel's Theory of the Modern State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

<sup>2</sup>"Sins of the secular missionaries", en *The Economist*, 29 de enero- 4 de febrero, 2000. pp. 25-27.

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

millones de ellas, 65 mil en Rusia y en Kenia se crean unas 240 cada año. Si pasamos a las internacionales, en este momento su número podría alcanzar las 30 mil. De acuerdo con cifras de la OCDE, en 1997 habrían recaudado de fuentes privadas una suma cercana a los 5.5 mil millones de dólares.

Con su conducta han conseguido el increíble resultado de reacreditar a los partidos políticos y a los gobiernos nacionales. Lo peor de todo es que la legitimidad de las causas que dicen defender sigue vigente y se trata de cuestiones ciertamente vitales.

### Cultura Política

La problemática social actual ha desbordado a todas las instituciones, que siguen luchando contra viejos fantasmas. Los nuevos y urgentes problemas se tratan de resolver con los instrumentos arcaicos de siempre y con la rancia mentalidad que está detrás de todos ellos.

Vamos a retomar los conceptos de cultura política y de derechos humanos. Cuando siguiendo la moda, se trata de orientar a los pueblos hacia su tierra prometida, de libertades políticas y prosperidad económica, se promueve el modelo de la potencia hegemónica del momento y se acusa a los gobiernos que no asumen estrictamente esos valores de todas las culpas, que van de la ineficiencia económica a la corrupción política. Según ellos, la transformación hacia una sociedad democrática, con todas las virtudes que ello lleva consigo, sólo es posible, al cambiar el gobierno y alternar el poder. Claro, aquí como en otras cosas, empezamos con las confusiones, pues la alternancia se hace sinónimo de democracia y libertad, cuando lo que realmente importa es que el pueblo pueda expresar libremente su voluntad, sea para el cambio o para la continuidad. La alternancia en el poder puede no significar nada, cuando hay continuidad en el cambio, lo mismo que la continuidad puede significar mucho si se traduce en un cambio en la continuidad. En realidad el problema no es tan sencillo; no es un simple cambio de gobierno el que puede cambiar las cosas. Hace falta también un cambio en la cultura política general de los pueblos, que normalmente aparece reflejada en los gobiernos que se dan, que toleran o que sufren. No llegaríamos a asumir plenamente la afirmación de que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen, pero en muchos casos así sucede.

Lo que sí se debe entender es que los males de una sociedad no reflejan sólo la naturaleza del gobierno sino también los valores que la sociedad ha asumido.

----- Modesto Seara Vázquez

Podríamos definir este concepto de cultura política como un conjunto de valores queemanan de la conducta general de un pueblo y que se van convirtiendo recíprocamente en criterios de conducta. Con palabras diferentes y con diversas variantes es un concepto bastante viejo, cuyos orígenes podríamos remitir, quizá **exagerando** un poco, a Aristóteles o más recientemente a Tocqueville,<sup>7</sup> e incluso a quienes en la sociología o la ciencia política han hablado de un carácter nacional-que identificaría a los pueblos. Ya sabemos hoy que esto del carácter nacional no es tan fácil de definir y en todo caso es un concepto histórico que está sujeto a una constante transformación. Pero quienes en nuestros tiempos han contribuido a difundir el estudio del término son Gabriel Almond<sup>8</sup> y Talcott Parsons.<sup>9</sup>

## Derechos Humanos

En donde la exageración ha traspasado los límites de la caricatura es en el tema de los derechos humanos. En el afán de evitar los abusos por parte de las autoridades, se han adoptado documentos de tipo internacional o constitucional y se han promulgado leyes que crean órganos de defensa de los derechos humanos, a lo cual no debería de haber objeción. El problema es que no se ha entendido la simple verdad de que no hay ningún derecho que sea efectivo si frente a él no hay una obligación correlativa y, la insistencia a ultranza en los derechos de una persona o grupo de personas, acaba por anular los de los demás.

No hay más que ver algunos ejemplos: el derecho de manifestación, que se ha convertido *de lacto* en la negación de la libertad de circulación por el territorio nacional; la libertad de expresión se ha interpretado de modo tan amplio, que prevalece sobre el derecho al honor.

Quienes no compartimos las exageraciones del individualismo y todavía creemos en la solidaridad de los pueblos, lamentamos que no haya más que declaraciones de derechos y no se haya pensado en enunciar las correspondientes declaraciones de deberes.

## Conclusión

No es posible cubrir en este texto todo el espectro de cuestiones relacionadas con el termino de gobernabilidad. Pero ahí quedan algunas ideas críticas,

, 01', *Cit.*; también *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1956.

• Gabriel A. Almond y S. Verba (eds.), *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ. • Princeion University Press, 1963.

<sup>9</sup> Ver D. Kavanagh, *Political Cleavage*, Londres, Macmillan, 1972.

## Gobernabilidad: mitos y realidades

---

respecto a una sociedad que ha podido resolver muchos problemas, pero que deja pendientes muchos otros y ha creado algunos nuevos.

Ya sabemos que los seres humanos no son un dechado de racionalidad, pero por su propio interés deberían jerarquizar correctamente sus ambiciones y entender así que su supervivencia, el objetivo prioritario a conseguir, depende de que reconozcan que ya no es posible lograrlo en forma individual, sino en un actuar solidario, de medio y largo plazo. Sería bueno que quienes hayan sido elegidos por los pueblos para dirigir su destino cumplan con el compromiso adquirido, de aplicar estrictamente, por las buenas o por las malas, las reglas de conducta que los pueblos hayan adoptado, siguiendo los procedimientos normales en la democracia.

### Bibliografía

Arrighi, Giovanni, Iftikhar Ahmad, Beverly J. Silver, *Cities and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

Carver, John y Miriam Mayhew Carver, *Basic Principles of Policy Government*, San Francisco, Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.

Duerst-Lahti, Georgia, y Rita Mae Kelly (Eds.), *Gender Power; Leadership, and Governance*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.

Fox, Gregory H. Brad R. Roth (Ed.), *Democratic Government and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Fuller, Steve, *The Government of Science: Ideology and the Future of the Open Society*, San Francisco, Open University Press, 1999.

Hedge, David M., *Governance and the Changing American States*, Boulder, CO, Westview Press, 1998.

Hempel, Lamont C. C., *Environmental Governance: The Global Challenge*, Washington D.C., Island Press, 1996.

Kamarck, Elaine Ciulla y Joseph S. Nye (Eds.), *Democracy: Governance in a Networked World*, Hollis, NH, Hollis Publishing Company, 1999.

Kettl, Donald, *Global Public Management Revolution: Challenges for Government*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000.

McLagan, Patricia, Christo Net, Foreword by Peter Block, *The Age of Participation: New Governance for the Workplace and the World*, San Francisco CA, Berrett-Koehler Publishers, 1996.

Meier, Gerald M., *The Transformational Environment of Business: Competition and Governance in the Global Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Michie, Jonathan y John Grieve Smith (Eds.), *Global Instability: The Politics of World Economic Governance*, Nueva York y Londres, Routledge, 1999.

Nye, Joseph S. y John D. Donahue (Eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

----- Modesto Seara Vázquez

O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams, *Contesting Global Governance*, Cambridge. Cambridge University Press, 2000.

Peters, B. Guy y Donald J. Savoie (Eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1995.

Rosenau, James N. (Editor), Ernst-Otto Czempiel (Editor) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge. Cambridge University Press, Vol. 20. 1992.

\_\_\_\_\_, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge. Cambridge University Press, 1997.

Rousseau, Bruce M. • *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, MA. • Harvard University Press, 1990.

Sandholtz, Wayne y Alee Stone Sweet (Eds.) *Europe's Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Schuck, Peter H. • Peter Schuck, *The Limits of Law: Essays on Democratic Government*, Boulder, CO., Westview Press, 1999.

Seara Vázquez, Modesto, *La Sociedad Democrática*, México. VNAM. 1978.

\_\_\_\_\_ • *La Hora Decisiva*, México, Porrúa, 1995.

Sperling, Valerie, *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, CO. • Westview Press, 2000.

Wheeler, James H., Michael T. Rock, Kenneth Kusterer, *Achieving Broad-Based Sustainable Development: Governance, Environment, and Growth with Equity*; West Harbour CT, Kumarian Press, 1996.

Young, Oran R. • *Governance in World Affairs*, Ithaca NY, Cornell University Press, 1999.

\_\_\_\_\_, (Ed.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge. MA, MIT Press, 1997.

# Democracia y transición\*

---

*Luis E Aguijar \*\**

1.- La democracia ha sido indudablemente el detonador de todo un conjunto de transformaciones radicales del mundo social mexicano y el condensador (por lo menos discursivo) de esas transformaciones inacabadas. Sin embargo, la democracia, así como de hecho ha sido predominantemente entendida, valorada y practicada en los años recientes, resulta una condición insuficiente para lograr que las transformaciones en curso culminen en orden político, en gobernabilidad y, en consecuencia, en orden social. Dicho metafóricamente, la democracia, en su concepción estándar dominante, no parece ser el hilo que basta descubrir y jalar para desenredar la madeja enmarañadísima en que ha devenido el cambio político de los últimos veinte años en México y para evitar, por tanto, que los varios o muchos candidatos impetuoso a jugar el papel de Alejandro Magno rompan el actual nudo gordiano con la espada de la retórica, la fuerza, la astucia o la telegenia, pero sin el esfuerzo por descifrar el embrollo, identificar sus componentes y reordenar los hilos de la convivencia.

---

.. Director General de Gerencia Pública, S.C. y Profesor de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-Xochimilco.

\*Una versión preliminar de este texto se publicó en la Revista Ciencias Sociales "Trayectorias", núm. 1, septiembre-diciembre de 1999, Universidad Autónoma de Nuevo León.

## Democracia y transición

---

Para estudiar –y para construir– la capacidad de gobierno de la democracia, una estrategia heurísticamente útil es la de preguntarse acerca de cuáles fueron los problemas que se creyeron y pretendieron resolver con la democracia. Cuando ésta fue reivindicada poderosamente en México al comienzo de los años ochenta, despertó las expectativas de numerosos sectores sociales y los motivó a luchar por su instauración. Esta estrategia intelectual, al hacernos saber las cosas que vio y las cosas que no vio el planteamiento inicial democratizador, nos ayuda a identificar la noción que factualmente se tuvo o se ha tenido de la gobernabilidad democrática, de sus requisitos y componentes esenciales y por consiguiente a entender por qué se privilegió una determinada agenda política, por qué se emprendieron ciertas acciones y se omitieron otras. En contraste y complementación, nos ayuda también a identificar cuáles son realmente los requerimientos para asegurar y desarrollar la capacidad de gobierno de la democracia y, en consecuencia, reconocer cuáles son los factores e instancias que hay que consolidar o que de plano hay que comenzar a construir, para evitar que una democracia ineficaz o incompetente frustre las expectativas que desató su reivindicación y lucha: el riesgo de que la ineffectividad derive en ilegitimidad por decepción.

El objetivo de este texto es mostrar que la idea y proyecto dominante de democratización del régimen dejó de lado temas importantes y cruciales para el funcionamiento político y el rendimiento social de la democracia, tales como el sistema de justicia, la administración pública, el modelo de crecimiento económico y desarrollo social, las relaciones entre los poderes públicos y las organizaciones sociales. Al resaltar en estas páginas los olvidos y omisiones no se busca ajustar mezquinalmente cuentas con nuestros democratizadores sobresalientes, no obstante que sus concepciones limitadas y hasta sesgadas influyeron en la orientación, la estrategia, la marcha y también el actual atolladero del impulso democratizador. El propósito es entender que, a menos que superemos esos límites mentales y políticos que hemos arrastrado desde los años ochenta, no podremos construir y desplegar toda la capacidad de gobierno que contiene la democracia pluralista y que el país necesita para cerrar exitosamente el ciclo de la democratización y entrar en un tiempo social nuevo. El tono de mis consideraciones será en muchos puntos crítico y en otros reivindicador de reformas ausentes y necesarias, que empero no serán desarrolladas de manera específica.

2.- En el arranque y desarrollo del proceso político que se ha dado por llamar la transición democrática, se puede registrar que ocurrió un olvido de temas y problemas fundamentales. A esta negligencia y restricción de tematizaciones

y problematizaciones básicas —de reflexión crítica— se debe precisamente que los protagonistas intelectuales y políticos de la democratización mexicana no se hayan planteado o no hayan anticipado con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad de la democracia (en el sentido básico de capacidad de gobierno) o la hayan planteado de manera restringida, dejando fuera de su foco y énfasis varios componentes que son indispensables para que el gobierno legítimamente democrático despliegue sus potencialidades de buen gobierno: cumpla las funciones públicas constitucionales, encuadre y limite los poderes sociales, asegure las libertades, conecte su agenda de gobierno con las posiciones y demandas de los ciudadanos y, en ese marco, genere orden.

Anticipando algunas conclusiones, el olvido de ciertos temas y problemas hizo olvidar que la democracia es ante todo un orden político, un orden de instituciones que define y estabiliza las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y las libertades ciudadanas por ende, también define y enmarca el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio de gobierno, fijando sus reglas y modos, sus alcances y límites. Si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituya electoralmente a los gobernantes y se considere que los nuevos líderes son portadores de otra moralidad pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática enfrentará problemas básicos sin poder resolverlos y, dicho más genérica pero radicalmente, el orden político de la democracia será incapaz de crear orden social.

Desde otra perspectiva, se puede también afirmar que la reivindicación mexicana de la democracia olvidó y en verdad desconoció los valores, temas y propuestas de la tradición republicana y liberal, con el efecto de propiciar que la democracia se entendiera principalmente como la elección universal y directa de los gobiernos por sus ciudadanos y como ejercicio de gobierno no advirtió que la democracia es ante todo un orden político, estructurado y animado por el imperio de la ley, la división de poderes, la ciudadanía hecha de libertades privadas y públicas, y la corresponsabilidad de los ciudadanos con la seguridad y prosperidad general de la sociedad política a la que pertenecen. Por el olvido (y dicho más insolentemente, por la ignorancia) de las raíces y referencias republicanas y liberales de la democracia, la nuestra padece dificultades, limitaciones e ineficacias en el modo de gobernar, a pesar de que comiencen a llegar al mando público otro tipo de gobernantes, con otros planes y proyectos, con otros estilos directivos y administrativos, con otras biografías.

## Democracia y transición

---

3.- En México -y seguramente en otros países con similares infortunios- la democracia de los años ochenta se entendió principalmente como la respuesta política y de gobierno a la recurrente crisis fiscal en la que se hundía el Estado desarrollador, debido a su generosidad de gasto e inversión y a su pobreza de ingresos y endeudamiento. Los varios desplomes de la hacienda pública (a fines de los años setenta ya comienzos de los ochenta), arrastraron a la economía nacional y fueron tan devastadores y ultrajantes que comenzaron a dejar de ser interpretados en términos administrativos -errores de decisión gubernamental por mal cálculo y mala gestión- y a ser enjuiciados directamente en términos políticos. El juicio fue claro, contundente y correcto: el gobierno o más en general, el sistema político, por carecer de controles, competencia y sanciones efectivas, era proclive al error, a tomar decisiones equivocadas, y no contaba con los estímulos adecuados para corregirse, aprender y evolucionar. Dejado a sí mismo, el gobierno (federal, presidencial, con su aparato partidario y burocrático de apoyo y control), a pesar de sus innegables e incontables logros y beneficios, representaba una real amenaza pública, como lo exhibían los quebrantos periódicos que padecía el desarrollo económico, estatalmente sostenido y protegido, con su secuela de desastres en el bienestar social.

La reivindicación de la democracia como la respuesta política para detener y revertir los efectos sociales destructivos provocados por el agotamiento del esquema de desarrollo y del régimen político posrevolucionario, permite dos consideraciones. En primer lugar, es de destacarse que el planteamiento inicial de la democracia mexicana mantuvo una relación directa con la cuestión de la gobernabilidad. En efecto, a principios de los años ochenta, la lucha por la democratización del régimen tuvo su motivo de fondo en la creencia y expectativa de que la democracia significaba capacidad superior de gobierno, en virtud de que sus múltiples controles y acotamientos del poder público reducían o hacían muy costosas la arbitrariedad, el capricho y la torpeza de las decisiones. En el planteamiento mexicano inicial, democracia significaba no sólo la forma de gobierno legítimo, entendido como ciudadanamente electo, sino además gobierno competente, capaz, eficaz en el cumplimiento de sus diversas funciones públicas, particularmente en las relacionadas con el desarrollo socioeconómico del país y de las personas.

En segundo lugar, al vincularse la reivindicación de la democracia con la inconformidad social por los efectos de la crisis económica y por la cerrazón del sistema político nuestro, el planteamiento de la cuestión de la democracia tuvo originalmente el enfoque limitado y menor del planteamiento *popperiano*, a saber, la pregunta práctica acerca de "cómo liberarse pacíficamente de los

gobernantes incompetentes y nocivos" o, dicho mexicanamente, cómo liberarse de los presidentes incompetentes y nocivos. Desde su origen la democracia se planteó así, exclusiva o principalmente, como una cuestión de gobierno, de titularidad y ejercicio de gobierno, de acceso al gobierno. Sólo más tarde (muy recientemente) comenzó apenas a compartirse la percepción de que la cuestión de la democracia rebasaba con mucho su planteamiento gubernamentalista original acerca de la necesidad y urgencia de sustituir a la clase política establecida y/o al partido dominante, cuya incompetencia y capacidad de daño eran notorias, por otros líderes y partidos a la cabeza de los poderes públicos.

La dialéctica del agitado proceso de democratización, junto con otras circunstancias traumáticas (asesinatos políticos, levantamiento en Chiapas, crecimiento de la inseguridad pública, penetración del crimen en aparatos cruciales del Estado, por ejemplo) y otros procesos (liberalización de la economía, señaladamente), nos hizo empero descubrir y entender poco a poco que la cuestión de la democracia era fundamentalmente una cuestión de Estado, de estructura, configuración y funcionamiento del Estado, de orden constitucional democrático. Era algo de mayor calado, más radical, estructural e integral, que enmarcaba y sustentaba a la democracia como simple cuestión sobre el acceso, la titularidad y la acción de gobierno. Se trataba, a la raíz, de poner en pie un orden de instituciones y no sólo de activar un gobierno administrativo alternativo. Muchos de nuestros democratizadores sobresalientes no ponderan este nivel crucial de la cuestión de la democracia.

4.- La visión gubernamentalista de la democracia se volvió hegemónica, cuando a fines de los años ochenta se incorporó la expresión transición democrática al debate intelectual y a la acción política. Transición democrática tuvo la denotación gruesa de las (en verdad) "conclusiones tentativas e inciertas", que remataron los estudios de los famosos y multicitados autores de los cuatro volúmenes titulados "Transiciones desde un Gobierno Autoritario". A partir de entonces, la democratización mexicana fue resignificada radicalmente como el tránsito o paso de un régimen autoritario a uno democrático, por ende, como alternancia en el mando del Estado, y lógicamente la alternancia fue entendida como un requisito y desenlace obligado de la transición democrática más que como una posibilidad institucionalmente contemplada, asegurada y regulada. Para todo fin práctico, la alternancia significó entonces la destitución de una clase política considerada intrínsecamente autoritaria, no democrática ni democráticamente recuperable (los priístas, en concreto), y su sustitución por una clase política alternativa que se presenta o puede acreditarse como

## Democracia y transición

---

intrínseca y confiablemente democrática. Mientras no ocurriera la destitución! sustitución de la vieja clase política, no se podía afirmar con certeza que el viejo régimen autoritario había muerto y que la época de la democracia política de México había nacido.

Puede ser que algunos hayan pensado o esperado razonablemente, bajo el signo y la consigna de la transición y la alternancia, que otros actores al mando del Estado, con diferentes historias y actitudes, habrían conducido a sus burocracias y ciudadanos hacia otras prácticas político-administrativas y que éstas a su vez, iban a reactivar instituciones formales anquilosadas o iban a generar o regenerar otras. Sin embargo, en la literatura dominante y reiterativa, tanto en la especializada como en la periodística, no se desplegó y probó explícitamente esta conexión causal, la cual quedó registrada como una entusiasta declaración de creencia o de esperanza.

Sólo muy recientemente comenzó a descubrirse que la alternancia significaba algo más que el cambio de gobierno y que, en realidad, se trataba del cambio hacia otro "paradigma de gobernabilidad" (A. Camou), hacia otra forma de representar, conducir, coordinar y conciliar a la sociedad. A última hora, por fuerza de los golpes de la realidad, la democratización comenzó finalmente a significar el cambio hacia otro orden político constitucional, que había que hacer vigente y efectivo o que había que construir desde los cimientos. Se empezó entonces a hablar muy recientemente de la necesidad de "La Reforma Política del Estado", muy distinta a la primera reforma del Estado, que consistió simplemente en el redimensionamiento del aparato de gobierno y de su ámbito de intervención económica. Sin embargo, a pesar de su importancia crucial, la revisión y reforma de las instituciones políticas ha sido una empresa demandada insistentemente, pero intermitente e inconclusa.

Se puede llegar por otro camino a una conclusión similar, al mostrar que el énfasis en la transición-alternancia llevó a centrar toda la atención política e intelectual en la competencia por el acceso del poder, en la creación de las condiciones para tener un proceso electoral justo y confiable mediante reglas públicas y autoridades imparciales. En cambio, se dejó fuera de foco y sin acento el tema de la funcionalidad y gobernabilidad de la democracia y, en consecuencia, no se planteó con claridad y prioridad el problema acerca de cómo establecer o restablecer todas las instancias institucionales que la democracia requiere e integra para poder desarrollar su capacidad de gobierno y de creación de orden político y social.

Es explicable y justificado el énfasis que se puso en el proceso electoral, puesto que la democracia comienza por exigir y garantizar la libertad de los ciudadanos para elegir entre diferentes opciones políticas de gobierno y justamente en el punto de la libertad política de los ciudadanos y del respeto a sus decisiones residía la patología básica del sistema político establecido. Sin embargo, el resultado que arrojan las luchas por la democracia es hoy, notoriamente, una situación muy cercana a la normalidad democrática en lo que concierne al proceso electoral y algo aún bastante lejano a la normalidad democrática en el ejercicio de gobierno. Una normalidad a medias. Si se hubiera anticipado con lucidez que la democracia electoral, el día después de las elecciones transparentes e impecables, se desdoblaban en la acción concreta de gobernar, habrían aparecido temas y problemas que no se agotan en la aguerrida militancia política para deshacerse de gobernantes indeseables y que representan, en cambio, una precisa agenda institucional.

A esta agenda de temas descuidados, desestimados o menguados, relacionados con la gobernabilidad y, más específicamente, relacionados con la capacidad de los gobiernos democráticos para crear orden político y social, pertenecen nada menos que cuestiones fundamentales, como la operación de un sistema de procuración e impartición de justicia honesto y efectivo, la limitación y complementación de las iniciativas del Ejecutivo por la deliberación acuciosa de un Legislativo independiente, la articulación apropiada entre el gobierno federal y los órdenes de gobierno estatal y municipal, la dialéctica entre sociedad política y sociedad civil en la deliberación pública... La reivindicación democrática estándar pudo aquí y allá evocar discursivamente estos temas y asuntos cruciales para asegurar la capacidad de gobierno de las democracias, pero dejó sin resaltarlos conceptual y prácticamente. No constituyeron una prioridad intelectual y política. Una mirada a la producción de los democratizadores sobresalientes de nuestro país muestra que sólo muy recientemente han comenzado a prestar atención a las instituciones de la justicia y la seguridad pública, a las relaciones entre los poderes públicos, a la organización y funcionamiento de la administración pública, a la articulación entre la sociedad política y la sociedad civil. El énfasis en la alternancia bloqueó visiones y compromisos de mayor alcance.

5.- El hecho de que la cuestión de la democracia no se haya planteado correctamente en el nivel del Estado se debe también a que los democratizadores sobresalientes, a diferencia de los reformistas y *tccnos* del gobierno calificado como autoritario, no tematizaron ni problematizaron los límites y el agotamiento del modelo de desarrollo económico, estatalmente sustentado y

## Democracia y transición

---

protegido, cuya expresión terminal más notoria había sido la crisis fiscal del Estado por endeudamiento inmanejable, la cual había sido justamente el detonador de la reivindicación democrática y del movimiento democratizador a lo largo del país. Paradójicamente, los democratizadores sobresalientes no se plantearon con claridad estratégica la necesidad de dar origen y forma a un nuevo esquema de desarrollo que, como su base material, sustentara firmemente la acción de gobierno y administrativa del régimen democrático.

En efecto, la primera generación de democratizadores, a comienzos de los ochenta, con epicentro en los estados del Norte y con el Partido Acción Nacional como catalizador, tendió a pensar que el establecimiento de la democracia -elecciones confiables, controles al presidencialismo ilimitado y autonomía de los gobiernos locales- era una condición suficiente para restablecer la dinámica del desarrollo, pues reconstruía la responsabilidad de los gobernantes mediante el acicate de la competencia y el escrutinio público. En sus batallas políticas hubo pronunciamientos a favor del libre mercado y contra el intervencionismo estatal, pero la reforma de la economía no constituyó un eje intelectual y político, a diferencia de la democracia política que representó la referencia y meta básica de su acción. La segunda generación de democratizadores militantes, a fines de los ochenta, con epicentro en el Distrito Federal y regiones del centro del país y con el Partido de la Revolución Democrática como punto de condensación, descalificó de antemano la reforma económica iniciada a mitad de los ochenta por neoliberal, antirrevolucionaria, antinacionalista y antipopular, y consideró que la lucha por elecciones libres y respetadas era la manera más eficaz para ocupar la cumbre del Estado Mexicano y así detener y revertir el cambio liberalizador y privatizador. En suma, la casi totalidad de los democratizadores destacados no se planteó ni problematizó la conexión que ha de correr entre política (democracia) y economía (mercado) o defendió simplemente la vieja economía política posrevolucionaria (cepalina, keynesiana, desarrollista...), otorgándole todavía posibilidades de levantarse de sus cenizas y crear riqueza y desarrollo. La pasión por una "democracia sin adjetivos", por la alternancia sin más, hizo que algunos democratizadores no reflexionaran cuidadosamente acerca de la calidad fundamental de la democracia, la cual o es de cuño liberal y republicano o se vuelve la forma de gobierno de una dictadura de masas. Mientras, otros democratizadores se movían deliberada o irreflexivamente hacia una democracia iliberal, sin prever los defectos de su opción.

Haberse planteado en serio la cuestión acerca de cómo el gobierno democrático iba a poder resolver el problema del crecimiento económico y del desarrollo

general -un asunto crucial de la democracia de masas en países económicamente rezagados- hubiera ayudado a entender por qué era insuficiente plantear y entender la democratización como la mera alternancia en el gobierno. Tomar el mando y seguir el viejo esquema de desarrollo y de rectoría económica gubernamental, además de improductivo, habría significado repetir o reactivar todos los dispositivos de mediación política que eran necesarios e inherentes a su funcionamiento y que contradecían directamente los valores y las prácticas constitutivas de la democracia. En cambio, haber percibido y asumido con claridad y oportunamente que la democracia no habría podido dar respuesta a las demandas de las masas por bienes, servicios y oportunidades sin proceder a revisar el esquema de desarrollo seguido por décadas y a rehacerlo y transformarlo en uno abierto y centrado en el mercado -sin caer en las exageraciones dogmáticas del mercado libre como la panacea-, hubiera llevado a descubrir la importancia y la exigencia de renovar o construir por primera vez los componentes del orden institucional que dan legitimidad y funcionalidad al gobierno democrático. Además el nuevo modelo de desarrollo, centrado en la libertad, competencia y apertura de mercados, exige también como condición necesaria para poder implantarse y desenvolverse de manera duradera.

6.- Una democracia consciente de su agenda económica y social -requisito imprescindible para su legitimidad de masas- hubiera descubierto, reivindicado y valorado más centralmente la importancia de la ley (el imperio de la ley) como principio fundamental de regulación de las relaciones sociales y como condición para que las políticas sociales distributivas no fueran sólo medidas compensatorias contra las carencias de la vida asociada sino factores de orden. Habría entonces exigido como algo inherente y no sobrepuesto a la gobernabilidad democrática un sistema de justicia (civil, penal, laboral...) efectivo e imparcial y un armado alternativo de las relaciones entre el Ejecutivo y los legisladores en el debate y la aprobación de las iniciativas de ley.

En resumen, habría descubierto y valorado que la transición democrática consiste en realidad en pasar a un orden político alternativo, cuyas instituciones ponen en las relaciones de poder, para desde ahí poner orden en las relaciones sociales asimétricas, inequitativas, injuriantes, conflictivas. Esta memoria de las instituciones republicanas y liberales, que constituyen el humus en que arraiga y del que se alimenta la democracia, hubiera ayudado a encontrar las muchas afinidades e interconexiones que corren entre democracia y libertades privadas (incluyendo las económicas), entre agenda política democratizadora y agenda económica del gobierno democrático. La vigencia y la efectividad de

## Democracia y transición

---

esas dos tradiciones institucionales fundantes y también acotadoras de la democracia -con toda la ingeniería constitucional pertinente según las circunstancias- posibilitan y aun facilitan tanto la consolidación funcional de la democracia como la del mercado. Dos mecanismos de regulación y coordinación social que, por estar todavía en elaboración y montaje en nuestro país, no han podido desencadenar todas sus potencialidades ordenadoras y convencer acerca de ellas.

A manera de ejemplo, la tradición liberal y republicana habría ayudado a entender que el régimen democrático se sustenta y se sitúa dentro del orden legal del Estado de Derecho, que el gobierno democrático es aceptable y viable a condición que sea ante todo gobierno de leyes, que el sentido de las leyes es garantizar la coordinación de las libertades privadas y públicas y fomentar de esta manera el significado y valor de pertenecer y contribuir a una convivencia y asociación común, a una república. Obviamente al pensarse la democracia como proceso de alternancia más que como proceso de edificación de orden político institucional y como nuevo régimen, la mayoría de los democratizadores sobresalientes desvinculó a la democracia del republicanismo y del liberalismo, dos tradiciones a las que resulta propio y esencial el orden político y social de las libertades, hablar de él, valorarlo y sustentarlo. En cambio, con mucha frecuencia la democracia se enarbó como bandera de militancia contra los males del (neo)liberalismo y se regresó a reivindicar la república en los términos nacionalistas y colectivistas acostumbrados.

Sólo muy recientemente, frente a las peligrosas inconexiones de la democracia electoral con la democracia como ejercicio de gobierno y como gobierno que en las presentes condiciones no puede prescindir de contar con una precisa agenda económica y social, se han congruentemente levantado dos planteamientos. El primero se refiere a la necesidad y trascendencia de llevar a cabo la Reforma Política del Estado (en el fondo y en conclusión, definir y acordar una nueva constitución política), resaltando la dimensión de las condiciones institucionales que la democracia en formación requiere para operar satisfactoriamente y crear orden político y social. El segundo se refiere a la necesidad o conveniencia de acordar una Política Económica de Estado y resalta la dimensión de las condiciones institucionales y operativas de un sostenido crecimiento económico, socialmente incluyente y equitativo, de modo que el gobierno democrático dé respuesta a las múltiples demandas de los ciudadanos en desventaja por bienes, servicios y oportunidades. Se trata

de dos planteamientos que permanecen todavía en formato discursivo más que político e institucional, pero cuya solución vía negociación y consenso es decisiva para que el gobierno democrático no vaya a la deriva, sacudido por incompetencias, ineficacias e incumplimientos, y termine por provocar entonces la decepción social sobre las bondades y ventajas de la democracia, particularmente entre las masas que se movilizaron electoralmente con la promesa y la creencia de que su libertad política de elegir gobiernos conllevaba o facilitaba la liberación de sus necesidades económicas.

7.- Hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autoregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social. Me refiero a las relaciones de mercado, que mediante el sistema de precios regula la correspondencia entre bienes y necesidades, entre producción y consumo; a las multiformes relaciones interpersonales de comunicación que tienen lugar en todos los lugares de la sociedad civil y que acercan y enlazan la pluralidad de posiciones, preferencias, deseos y proyectos de la gente; al tejido social conectivo de la cooperación, asociación, entendimiento y confianza entre las personas y los grupos (el hoy denominado capital social), que todavía está presente en familias, vecindarios, comunidades y organizaciones civiles.

Paradójicamente la función complementaria de estos factores de regulación, coordinación y equilibrio social, que desarrollan sus actividades fuera del perímetro de la política y del gobierno, no ha sido ni destacada ni desarrollada por los que en la teoría o en la práctica se ocuparon de la democratización del régimen, a pesar de que muchos de los nutrientes para una democracia representativa vigorosa provienen de las deliberaciones de la sociedad civil sobre los asuntos públicos y de los vínculos de solidaridad presentes en los grupos sociales. Los modelos mentales de nuestros democratizadores sobresalientes los indujeron a concentrar su máxima atención en las capacidades propias del poder público y del aparato de gobierno pero no en las capacidades de la sociedad. Les ocultaron también la cuestión importante sobre el tipo de relación (central o periférica, intrínseca o incidental?) que es constitutiva del gobierno democrático con los demás factores no políticos ni gubernamentales de coordinación y autogobierno social. Y les impidieron asimismo considerar o resaltar que la capacidad del gobierno democrático se consolida y acrecienta cuando se establece la articulación adecuada (según la historia y circunstancias de una sociedad) entre gobierno y organizaciones productivas de mercado,

## Democracia y transición

---

entre gobierno y redes sociales de mutuo apoyo, entre poder público y capital humano y social. En la perspectiva estándar la capacidad de gobierno de la democracia fue esencialmente un asunto de gobierno más que de gobernación o de acción efectiva de gobierno, la cual incluye y requiere múltiples relaciones de las autoridades con los ciudadanos para asegurar la conducción, la coordinación, la conciliación y la seguridad de la convivencia.

La contribución de otras instancias regulatorias de la sociedad para la configuración y mantenimiento del orden social debe ser recuperada, reconocida y acentuada en la teoría y práctica de la gobernabilidad democrática, en contrapunto a la tendencia pertinaz de considerar que el orden social resulta directamente por obra y gracia del Estado y de considerar que el gobierno -el gobierno democrático inclusive- se reduce exclusivamente al ámbito interno de las organizaciones, programas y procesos administrativos. Es paradójico que muchos democratizadores no hayan superado sus inclinaciones al estatismo y al gubernamentalismo, como si la democracia consistiera simplemente en otras formas de tener acceso al poder o de ejercer el poder, pero no de otras formas de relación del poder público con sus ciudadanos y sus organizaciones sociales. Síntoma de esta situación es el hecho de que, con todo y alternancia, no se han ampliado las formas de participación ciudadana en las políticas públicas, ni se han modificado sustancialmente las relaciones del gobierno con las organizaciones civiles, gremiales y mediáticas o con las comunidades étnicas.

8.- Sin embargo, es necesario equilibrar esta posición reivindicatoria de las capacidades (reales o imaginadas) de la sociedad civil y recordar e insistir en que -por razones históricas y sociales conocidas- han sido las normas, agentes e instrumentos y pautas de la regulación/coacción estatal y de la acción administrativa de gobierno los factores principalísimos de la construcción y reproducción del orden social mexicano. En nuestras sociedades el orden social es principalmente producto de la acción estatal. En el pasado lejano y en el cercano, la acción estatal (juicio de valor aparte) intervino sustitutiva o subsidiariamente, pactada o forzosamente, pertinente o atropelladamente, para dar origen y forma al orden social que se plasma en el Estado-nación, debido al subdesarrollo del mercado, a la frecuente incivilidad de la sociedad civil y a la insuficiente producción y reproducción del capital social de las familias, etnias, vecindarios y organizaciones, que con frecuencia no logran superar su clausura particularista y, en algunos casos, hasta su aislacionismo.

Las cosas han cambiado, pero no lo suficiente como para poder desplazar la acción estatal y la de gobierno de su sitio indispensable y fundamental para producir y reproducir el orden. En este sentido, a pesar de lo apenas reivindicado, la gobernabilidad democrática sigue siendo principalmente un asunto del gobierno mismo: de la capacidad, eficacia y calidad de su acción directiva, regulatoria y administrativa. Y esto obedece al bajo desempeño y al insuficiente rendimiento que caracteriza todavía a los otros campos de coordinación y acoplamiento de la acción social, los cuales por sí mismos son incapaces o son insuficientes para lograr un equilibrio de escala (de la sociedad entera) y no sólo local, duradero y no sólo temporal. Además, las capacidades de la sociedad civil mexicana se han debilitado y desordenado debido a los impactos de la liberalización de la economía y de la misma democratización del régimen. Liberalización económica (con su aderezo de regionalización y globalización económica) y democratización del régimen han desestructurado y hasta desmantelado el orden político y social del siglo en varios de sus territorios, sin haber obviamente logrado aún trazar los planos, juntar los recursos y reunir los instrumentos y materiales para levantar el nuevo orden: las instituciones mediadoras de la representación, participación e influencia política, junto con las instituciones del desarrollo económico y con los recursos sociales de la cooperación social.

9.- En efecto, los años finiseculares mexicanos se caracterizan por una larga y polimorfa interfase o interregno entre el viejo orden que no acaba de morir y el orden nuevo que no acaba de gestarse y nacer. La característica del tiempo presente, que propicia iras, inquietudes y suspicacias, consiste en que la sociedad vive una situación informe y bastante improductiva, en la que ya no recibe del todo los beneficios del viejo régimen político y administrativo que le fue familiar y no recibe todavía los posibles beneficios del nuevo régimen democrático. La mayoría de los sectores sociales se encuentran en un espacio intermedio en el que se sobreponen y rivalizan -sin que nadie gane aún la batalla y defina la dirección futura- la economía estatalmente animada y los rendimientos de una economía de mercado genuina, el teso asociacionismo corporativo y el naciente asociacionismo civil y político, la organización política centralizada y la multipolar de la sociedad pluralista, la administración pública populista y clientelar y la administración eficiente e imparcial en la provisión de los bienes y servicios públicos, el carácter uni o multicultural del Estado-nación. Y, a la raíz, como corolario de décadas de dominación patrimonial, la sociedad no logra todavía ordenarse y equilibrarse porque oscila todavía incierta e inconcluyentemente entre la ventaja o conveniencia de organizarse y actuar

## Democracia y transición

---

conforme a reglas impersonales de leyes generales o la opción de seguir desarrollando su vida conforme al arreglo interpersonal con las autoridades y funcionarios.

En este interregno se han ido desmantelando los dispositivos, los estilos, los agentes de la solución de los conflictos sociales, sin todavía construir aceptablemente los mecanismos y prácticas alternativas de un sistema impecable de justicia (procuración e impartición) y de seguridad pública. Asimismo hemos desmantelado los dispositivos y los agentes de la solución de los problemas sociales (las necesidades de masas), sin todavía poder acrecentar los rendimientos y la imparcialidad de la administración pública y, más a fondo, sin afianzar las condiciones para desplegar las potencialidades del desarrollo más centrado en la productividad y en las oportunidades de mercado.

Es arriesgada la situación de una democracia adolescente que comienza a gobernar sus sociedades en circunstancias de subdesarrollo económico y pobreza persistente, de asociacionismo civil independiente sustitutivo de las corporaciones pero de limitada representatividad social y que todavía practica la doble moral tradicional (asociaciones solidarias con sus miembros y excluyentes con los externos); de un naciente sistema de partidos y agrupaciones políticas en el que la regla dominante es por ahora el antagonismo pugnaz más que la polémica productiva; de gobierno legalmente elegido pero aún desarticulado del pleno gobierno de leyes. Por consiguiente, el foco estratégico intelectual y político ha de ser la construcción de las instituciones del Estado y gobierno democrático, que recuperen y reactualicen en la circunstancia los principios republicanos y liberales.

Se trata de estructurar el orden político y social con base y centro en la ley, mediante el establecimiento de un sistema de justicia imparcial y eficaz, mediante la puesta en práctica de un Legislativo deliberante y conocedor de los problemas públicos y mediante el establecimiento de una administración pública que es eficaz por la calidad de sus procesos y que, por su actuación conforme a leyes, ofrece además igual consideración a los ciudadanos en la prestación de sus servicios. Alrededor del eje estratégico de la ley (deliberada, aprobada y aplicada por el conjunto de los poderes públicos), se podrán asegurar mejor los intercambios fundamentales del mercado a la vez que inhibir sus abusos. Y la vigencia de la ley completará y resguardará la ética social que regula las interacciones fundamentales y cotidianas de la convivencia. Sin construir el orden estatal de derecho, en cuyo horizonte se ubique el orden

político de la democracia, los gobiernos democráticos desarrollarán muy aza-rosa y discontinuamente la capacidad de resolver conflictos y resolver problemas sociales, los dos planos y condiciones básicas para que la democracia cree orden social.

El logro realmente trascendente de la llamada transición democrática se ubica por encima de la alternancia gubernamental, aunque la contemple, la valide y la haga posible. Su impulso, si no es desviado o desacelerado, podrá llevarnos a la tierra prometida de la República de Leyes, pertinazmente declarada y profetizada en estos años inquietantes. Se trata entonces de una alternancia institucional de gran calado, con efectos reordenadores de la vida social y alcance histórico, que rebasa por mucho la noción popular de la transición y que va más allá del marcador cambiante de los partidos políticos en sus juegos de poder.

Bi bi liograffa

Aguilar, Luis F., "Gobernabilidad y democracia", en Esthela Gutiérrez Garza (Coord.), *El Debate Nacional*, vol.2, México, Diana, 1998.

Camou, Antonio, *Gobemabilidad y Democracia*. México, IFE, 1995.

Popper, Karl, *The Open Society and its Enemies*, Londres, Routledge, 1991.

Schmieder y O'Donnell, *Transiciones desde un Obediente Autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1986.

Schurmpeter, J. A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Folio, 1984.

# Transición

## política y

## gobernabilidad

---

*José Luis Díaz Moll\**

El debate sobre la transición política en México no es nuevo; ha sido objeto de múltiples estudios que van más allá del sector académico e intelectual de nuestro país. Hoy, los grupos sociales y por supuesto los políticos, en sus diferentes formas de expresión, han asumido y han hecho suya esa discusión.

La permanente pregunta de cuáles son los requisitos para que la transición política nos conduzca a condiciones de gobernabilidad democrática estable, sigue estando presente en el debate nacional. De esta manera, transición y gobernabilidad democrática se presentan como un binomio en el que debemos insistir permanentemente.

Así como el tema de la transición, los términos gobernabilidad e ingobernabilidad, han pasado a ser vocablos cotidianos de líderes de opinión, dirigentes políticos y medios de comunicación. Términos que cabe señalar, todavía en los años setenta se restringían a los tratados académicos especializados.

Si bien el estudio de la gobernabilidad puede ser analizado en los diferentes regímenes políticos o formas de gobierno, lo cierto es que ha sido en los regímenes democráticos contemporáneos donde ha adquirido mayor relevancia

\* Polítólogo.

## Transición política y gobernabilidad

-

por la complejidad de los factores sociales, políticos y económicos que estos implican.

En este contexto, desde la década de los setenta este tema fue preocupación de los estudiosos en América Latina, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del Estado de bienestar. Los análisis se concentraron en torno al rumbo de las transiciones políticas en la región del Mediterráneo y posteriormente en las de Europa del Este. Por ello, el binomio democracia y gobernabilidad ocupa hoy el eje de múltiples reflexiones.

### Condiciones para el cambio de régimen en los sistemas políticos

Giovanni Sartori afirma que "en las democracias, de acuerdo con los procedimientos del régimen, los cambios políticos implican que el control del gobierno se gana sin usar la fuerza. La democracia legítima, por tanto, requiere la obediencia a las reglas del juego, tanto por parte de la mayoría de los ciudadanos que han votado como por parte de los que detentan la autoridad, así como la confianza de los ciudadanos en la responsabilidad del gobierno".<sup>1</sup>

Esta visión de las condiciones de un régimen político recuerda una vez más lo que algunos polítólogos han planteado sobre las dos características del poder político: en primer lugar, es un poder que se obtiene y se ejerce de acuerdo con las exigencias de legalidad; y en segundo, es un poder emanado de la legitimidad, de la aceptación de la mayoría de los ciudadanos.

El tema de la legalidad, relacionado con el proceso del constitucionalismo, no puede ser considerado como un asunto menor. A lo largo de la historia se han ensayado diversos mecanismos para mantener a raya el despotismo. Es hasta el siglo XVIII que se puede hablar propiamente del constitucionalismo como la búsqueda de la domesticación jurídica del poder; el establecimiento de un orden normativo que da forma institucional al Estado y limita los poderes del gobierno. El constitucionalismo busca un equilibrio entre el ejercicio del poder y el control sobre el poder.

Atendiendo a lo que precisa Robert A. Dahl, para que un régimen político se mantenga y sea capaz de responder a las demandas sociales, todos los

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, México, Alianza, 1989.1l. 39.

-----José Luis Díaz Moll-----

ciudadanos deben tener oportunidades parecidas para formular sus preferencias y expresarlas a otros y al gobierno mediante una acción individual o colectiva y todas las preferencias sean consideradas por igual. Además señala que la transición de un régimen autoritario o semiautoritario a uno democrático (poliarquía) debe existir un mínimo de garantías individuales, tales como: libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento, derecho al voto, derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, derecho a la información, posibilidad de ser elegido para cargos públicos, desarrollo de elecciones libres y correctas y existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones!.

La transición política exige definir el horizonte económico e intelectual para analizar los alcances de su significado y trascendencia. La búsqueda de nuevos enfoques y un cúmulo de transformaciones económicas, tecnológicas y geopolíticas, motivadas por la persistencia de una crisis de orden estructural, son en buena medida las condiciones que han caracterizado al mundo en los últimos años.

Para René Villarreal, dentro de este contexto de grandes transformaciones se pueden identificar cuatro importantes procesos de cambio, motivados por 10 siguiente:

- 1) Crisis en los modelos histórico-reales de desarrollo y en los modelos teórico-ideológicos, ubicando dentro de este último, de manera sobresaliente, la crisis del Estado Benefactor.
- 2) El surgimiento de una nueva estructura, organización y funcionamiento de la economía mundial, cuyo distintivo es la globalización, la interdependencia en las finanzas, los aparatos industriales y los servicios.
- 3) La crisis y derrumbe del modelo socialista, que entre otras cosas significó el fin de la polaridad ideológico-militar, sustituida por una tripolaridad económica entre grandes potencias y sus bloques de influencia: Estados Unidos, Japón y Alemania.
- 4) La búsqueda de una economía sustentada en nuevos enfoques y procedimientos que lleven a una nueva articulación equilibrada entre el Estado y el mercado y entre la sociedad y los sistemas de gestión pública,"

, Robert A. Dahl, *La Igualdad Político-Económica*, México, Alianza CONACULTA, 1989, p. 2.

<sup>3</sup> René Villarreal, *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno*, México, Nacional Financiera-FCE, 1993.

## *Transición política y gobernabilidad*

---

A estas tendencias supranacionales se suma, en la región latinoamericana, la crisis de un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva puesto en marcha por un Estado protecciónista, sobreregulador y propietario.

En los análisis actuales hay que considerar que por sus propias características y por las causas que la generan, la transición política es un proceso tendiente a transformar y adecuar al Estado. No obstante, la modalidad y profundidad de los cambios implícitos, las razones y los alcances en cada país dependen del marco y las condiciones de reinserción de éstos a la economía mundial y, por supuesto, del carácter de sus sociedades, de sus actores y sus tradiciones políticas.

La transición es pues la instrumentación de procesos internos y externos que abarcan todos los campos porque dentro de esta lógica el Estado es objeto y sujeto de la reestructuración económica, política y social necesaria para enfrentar los retos que los cambios mundiales imponen. Dicho en otras palabras, el problema es el Estado, pero paradójicamente en él se encuentra también la solución.

Por las condiciones históricas en las que se han desarrollado los países de América Latina, la fragilidad de sus sistemas democráticos y la crisis del modelo de desarrollo seguido, las transiciones y la gobernabilidad democrática han adquirido aquí matices más profundos y determinantes, ya que se conjugan transformaciones de fondo con dinámicas o ritmos distintos. Dependiendo de la orientación que se quiera dar a la reforma, esta puede presentar un mayor énfasis en lo económico, lo político o lo social, dependiendo de las condiciones específicas de cada país.

Para Fernando Calderón es posible identificar de manera general tres grandes ejes sobre los cuales se han desarrollado los procesos de transición en Latinoamérica<sup>1</sup>:

- ❖ La reinserción en la economía mundial implica la redefinición de alianzas internacionales, ya que se presenta un contexto internacional que se encamina a la formación de bloques económicos. Aquí la elección estratégica de con quiénes asociarse influye en el tipo de sectores económicos y productivos que serán los líderes de la reinserción, lo que de cierta manera selecciona la dinámica, la velocidad y la capacidad de arrastre de estos sectores de punta frente al resto de la economía.

---

<sup>1</sup> Fernando Calderón, *Hacia Dónde va el Estado en América Latina*, Santiago de Chile, FCE, 1991.

----- *José Luis Díaz Moll*

- .. Una segunda línea de transformación ligada a la anterior y que afecta al conjunto de las articulaciones entre economía, sociedad y Estado es el cambio en el modelo de desarrollo. Este proceso de cambio tiene una dinámica más lenta que el anterior, por cuanto mudar de modelo de desarrollo implica no sólo reorientar las bases y el funcionamiento de la actividad productiva, sino establecer las instituciones idóneas para su fomento y regulación, incluso formar o impulsar a los diferentes líderes o actores fundamentales del mismo y articular la presencia del resto de segmentos económicos y actores sociales en un esquema de funcionamiento económico autosustentado, socialmente incluyente y por ende estable. Por ello, la definición de un nuevo modelo de desarrollo requiere radicalmente de un nuevo perfil de Estado.
- La tercera línea es la constitución de un nuevo orden político, que responda a los procesos de democratización. El ritmo de estas transformaciones es más heterogéneo entre unos países y otros, pero sin duda es la dinámica más volátil e impredecible de las tres referidas. Aquí los elementos decisivos son: el tipo de instituciones, las características del sistema político, las fuerzas y tradiciones políticas que interactúan en el proceso y que definen en general el curso y las posibilidades reales de la reforma del Estado.

### El proceso de transición política en México

Ante la pregunta permanente de cómo entender la transición en México, es menester reconocer que a lo largo de los últimos años, el concepto de transición democrática ha sido moneda de uso común en el debate político y en la investigación académica. Al concepto se le ha endosado una buena cantidad de calificativos: difícil, inconclusa, interminable, sin alternancia.

José Woldenberg insiste en que todos ellos muestran la enorme dificultad que hemos tenido para aprehender y entender la realidad política, que, ha ido apareciendo ante nuestros ojos como una cascada de acontecimientos novedosos y aparentemente inconexos.<sup>1</sup>

En la dinámica del proceso de transición democrática que envolvió a México desde finales de la década de los sesenta, no obstante que sus expresiones han sido múltiples y han abarcado prácticamente todos los ámbitos de la sociedad, tuvo un papel central el tema electoral.

---

<sup>1</sup>José Woldenberg, "México: la mecánica de su cambio democrático", en *Derecho y Legislación Electoral: 30 Años Después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

## *Transición política y gobernabilidad*

—

La lucha permanente de las diferentes fuerzas políticas para que México contara con mecanismos electorales plenamente democráticos, llevaría desde 1977 hasta 1996, a la realización de diversas reformas cuyo corolario sería la construcción de una base institucional caracterizada por la plena autonomía de los órganos encargados de la organización de las elecciones y por la resolución jurisdiccional de las controversias en la materia.

Paralelamente y en medio de la vorágine de cambios a nivel mundial, bajo la ola democratizadora en Europa del Este se acrecentó la necesidad de adecuar nuestras instituciones a los nuevos tiempos. Desde sus primeras manifestaciones, en 1988, tanto en el ámbito político como en el académico se hizo referencia a la urgencia de llevar a cabo una reforma del Estado.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari los cambios se ciñeron, en buena medida, a una serie de modificaciones profundas orientadas a la vertiente económica, continuando con el cambio estructural que iniciara Miguel de la Madrid Hurtado. Específicamente, dichos cambios se enmarcaron en el redimensionamiento del Estado. En un marco de apertura a los mercados internacionales se desincorporó más de 90% de las empresas paraestatales. Sin embargo, la vertiente política fue escasamente abordada.

En diciembre de 1994, al tomar posesión como Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se comprometió a encauzar los trabajos para la reforma del Estado. No obstante las diferencias que entre las fuerzas políticas se dieron, pudieron concretarse reformas trascendentales para el país, destacando la reforma electoral. Sin duda la legislación electoral producto de la Reforma de 1996 es el indicador más sólido y contundente de este proceso, pues creó un espacio de competencia equitativo.

Efectivamente, continúa Woldenberg, en el proceso de transición e instauración paulatina de arreglos institucionales, empieza, en los hechos a cobrar forma una Presidencia acotada por las fronteras constitucionales, se ha levantado un sistema de partidos competitivo, se celebran elecciones libres, se despliega la libertad de expresión y emerge una sociedad más organizada y participativa. Por ello, los partidos políticos ganan y pierden elecciones.

En este sentido, hay que recordar que en la experiencia histórica podemos ubicar diferentes tipos de cambios políticos no revolucionarios, es decir, cambios no súbitos, que se desenvuelven por etapas y en los cuales la línea

----- **José Luis Díaz Mous**

entre el pasado y el futuro está sujeta a los vaivenes de las fuerzas políticas. Son cambios negociados donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son capaces de dialogar y establecer compromisos.

En los últimos tres decenios, según José Woldenberg, se comenzaron a ejercer, de modo cada vez más firme y sin cortapisas, las libertades esenciales de expresión, manifestación y organización, señalando algunos ejemplos:

- ❖ El país vivió entonces una expansión y un fortalecimiento verdaderamente nacional de los partidos políticos.
- ❖ Estos partidos se presentaron una y otra vez a las elecciones. Ocuparon cada vez más posiciones legislativas y de gobierno. Adquirieron una influencia y una visibilidad pública que antes no tenían.
- ❖ Se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron al menos seis reformas electorales y otras tantas reformas constitucionales. El litigio político central se trasladó a la disputa por un régimen legal y electoral equitativo, transparente y creíble.
- ❖ Las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México.
- ❖ Los partidos atrajeron grandes contingentes de ciudadanos, grupos y organizaciones. Exigieron para sí un esquema jurídico cada vez más preciso y desarrollado; mayores derechos y prerrogativas. De esa forma, los partidos en plural, se volvieron cada vez más competitivos, más poderosos; acudieron a las elecciones con mayores recursos y con mayores posibilidades de ganar. Su presencia y sus exigencias crecieron: mayores recursos y más equitativos para poder expandirse; mejores instrumentos que regulasen la contienda electoral; mejores fórmulas para conformar el Congreso de la Unión. A mayor fuerza política mayor presencia en el Estado, mayores exigencias institucionales, legales y mayor extensión del derecho electoral.
- ❖ Los partidos políticos de oposición dejaron de ser oposición. Alcanzaron cada vez más posiciones legislativas federales, en ayuntamientos, en congresos locales y conquistaron gubernaturas.
- ❖ Los códigos de entendimiento cambiaron. Ninguna fuerza pudo ya arrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la palabra clave de la lucha y la convivencia políticas.

## Transición política y gobernabilidad

---

- .. La presencia y competencia de los partidos ha cambiado casi todas las relaciones y las prácticas políticas: erosionó el poder del presidencialismo, planteó nuevas relaciones entre los gobiernos estatales y el federal invirtió la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión. Los partidos de diferente signo se encuentran todos los días procesando, negociando, definiendo las políticas estatales en todos los órdenes.
- De tal suerte que ya no es un sólo partido, sino los partidos políticos en plural, la columna vertebral del sistema electoral de nuestro país.
- Ese cambio crucial en las relaciones políticas es difícilmente reversible. México es una sociedad compleja, conectada con el mundo, denodadamente plural.<sup>6</sup>

Para Ricardo Becerra, en México los partidos políticos tuvieron que desarrollarse, expandirse, negociar las reglas de su competencia, sobre todo arraigarse a escala nacional y volverse eficientes maquinarias electorales. Tras una larga serie de cambios políticos, institucionales y legales, la decisión de quién gobierna se trasladó realmente a las urnas.<sup>7</sup>

Hay que recordar un dato: en la campaña electoral de 1976, un sólo candidato, un sólo partido; José López Portillo se presentó ante la ciudadanía como opción exclusiva. Por ello no hay que minimizar la importancia de la reforma electoral de 1977, misma que sentó las bases de una reforma desencadenante, pues su efecto principal consistió en poner en ruta sucesivas reformas.

Como lo siguió planteando Woldenberg, en 1996 ya no se trató de encontrar o abrir un espacio jurídico a pequeños partidos sino de apartar al gobierno de la organización electoral, lograr que el Congreso reflejara con mayor exactitud el caudal de votos de los partidos, garantizar que el financiamiento público fuera siempre mayor al privado, crear un complejo sistema de protección a la legalidad y de constitucionalidad, elegir directamente al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y ampliar las facultades legislativas de la Asamblea,<sup>8</sup>"

Ante este repaso de características, conviene señalar que la transición política, entendida en los términos anteriormente descritos, ha sido un proceso que se

---

<sup>6</sup> Ricardo Becerra, "Del partido de Estado al estado de partidos", en *Propuestas para el Debate*, México, Iniciativa XXI, 2000, p. 43.

<sup>7</sup> José Woldenberg, *Op. Cit.*

• *Ibid.*

----- **José Luis Díaz Moll**

ha venido desarrollado de manera gradual y paulatina, pero sobre todo, de acuerdo a las circunstancias existentes en el país al momento de trazar las principales líneas estratégicas.

Así, durante el gobierno de Miguel de la Madrid el acento estuvo puesto en sentar las bases para la transformación económica mediante una serie de programas de ajuste y cambio estructural tendientes básicamente a incidir en las variables macroeconómicas. Posteriormente, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los esfuerzos estuvieron concentrados fundamentalmente en profundizar y consolidar los cambios económicos del sexenio anterior, así como en reorientar la política social a través de un novedoso programa de asistencia social.

En esa etapa se observan los intentos para transformar al Estado en cuatro vertientes: un *Estado negociadore*n las relaciones económicas internacionales; un *Estado promotor* del desarrollo; un *Estado regulador* de las imperfecciones y excesos del mercado y un *Estado solidario* que combatiera la pobreza extrema y garantizara la atención a las necesidades básicas de la población.

En el gobierno de Ernesto Zedillo la consolidación de la transición estuvo enfocada en aspectos centrales de la vida política, pese a haber heredado una severa crisis al inicio de su mandato. En la administración zedillista no se retrasaron las transformaciones de orden político en aras de solventar la emergencia económica de los primeros años de su gestión, aunque ciertamente, estas transformaciones también fueron en gran medida resultado de una añeja demanda social. De hecho, la magnitud de las transformaciones que supone una transición no pudo ser sino una obra colectiva, imposible de ser llevada a cabo por la voluntad de un sólo individuo o grupo político.

En el marco de los cambios políticos apareció la Reforma del Estado, orientada a transformar las relaciones de orden político entre el Estado y la sociedad, adquiriendo la connotación de *reforma del poder*. Estuvo encaminada a robustecer el Estado de Derecho, avanzar con mayor rapidez y de manera definitiva a una plena normalidad democrática y lograr un efectivo equilibrio de poderes dentro de un marco que permitiera renovar el pacto federal.

En enero de 1995 fueron firmados, por los cuatro partidos políticos representados en el Congreso (PAN, PRI, **PRO** YPT), los compromisos para el denominado Acuerdo Político Nacional, en esa ocasión, el Presidente Zedillo definió la *refonna del poder* en los siguientes términos:

## *Transición política y gobernabilidad*

"A partir de ahora el avance democrático estará sustentado en un diálogo nacional para la reforma del poder, una reforma que nos lleve a un régimen presidencial mejor equilibrado por los otros Poderes del Estado y por la estricta observancia de la Constitución Política; una reforma que consolide un sistema republicano, donde las relaciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estén fundadas en una genuina autonomía y en el respeto invariable; una reforma para avanzar hacia un nuevo federalismo donde los estados y municipios sean más fuertes por su capacidad de tomar decisiones y llevarlas efectivamente a cabo en beneficio de las comunidades.

La reforma del poder que México reclama debe erradicar suspicacias y recriminaciones que empañan los procesos electorales. Por eso, en el diálogo y en el consenso que sustentarán el Acuerdo Político Nacional, seguramente se incluirá una reforma electoral definitiva en la que se aborden todos los temas que desde hace mucho tiempo han sido motivo de inconformidad. Entre ellos, deberá atenderse el financiamiento de los partidos políticos, los topes a los gastos de campaña, el acceso pleno a los medios de comunicación y la autonomía plena de los órganos de autoridad electoral, esa reforma significará el fortalecimiento de la vida partidista bajo principios claros y firmes de equidad en la competencia, civildad en la contienda y aceptación de la autoridad surgida de los comicios"."

Entre los primeros balances de esa reforma, surgieron las interrogantes sobre si se trató legítimamente de una reforma de Estado, una reforma política o sólo aludió a una reforma electoral en el denso ciclo de reformas electorales de nuestro país. Los analistas políticos no parecen haberse puesto de acuerdo sobre el particular. Sin embargo, existen elementos incuestionables que nos indican que pese a que no fue posible incluir todos los aspectos propuestos como el plebiscito y el referéndum, efectivamente por sus alcances y resultados se trató de una reforma del Estado.

Si se analiza de manera aislada la reforma constitucional que fue aprobada en 1996, seguramente se llegará a la conclusión que se trató de una reforma política y no de una reforma de Estado; sin embargo, si se analiza en retrospectiva y se consideran las transformaciones que ha sufrido nuestro sistema político, llegaremos a la conclusión que se trata efectivamente de una reforma del Estado evolutiva, en la que poco a poco se han ido transformando las estructuras del Estado mexicano.

---

• Ernesto Zedillo Ponce de León. Discurso pronunciado durante la firma del Acuerdo Político Nacional suscrito por los principales partidos políticos del país en una ceremonia efectuada en la residencia oficial de Los Pinos. 17 de enero de 1995.

----- **José Luis Díaz Moll**

## Arreglos institucionales para garantizar la transición política

Junto con la democracia, son necesarias condiciones de gobernabilidad, es decir, que las instituciones de la República funcionen de manera adecuada, oportuna, eficiente y apegadas a lo que las leyes señalan, dando cauce y rumbo a la pluralidad política del país.

En la propuesta de Ernesto Zedillo, la gobernabilidad democrática tuvo, estas características mínimas:

Vigencia de un país de leyes. La consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde .. ley se aplica a todos por igual y la justicia es la vía para la solución de los conflictos.

Desarrollo democrático. Pleno desarrollo con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Desarrollo social. Un desarrollo social que propicie las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

Desarrollo económico. Promoción de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Continuando con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se propuso que a fin de articular el compromiso de gobernabilidad, los partidos y la sociedad en su conjunto, debían afirmar y desplegar la democracia en todos las esferas de la vida de la República. Continuar con una nueva relación entre los Poderes de la Unión sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución estableció para cada uno de ellos, la división y el equilibrio de poderes. Adicionalmente, un nuevo federalismo, en el que se redistribuyeran competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. Se abordó la promoción de la participación social, definiendo un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

Una de las columnas vertebrales de este nuevo esquema de gobernabilidad democrática fue el fortalecimiento del sistema de partidos. En este sentido, hubo un compromiso común por lograr que la vida política fuera un espacio abierto a la convivencia plural y pacífica.

## Transición política y gobernabilidad

---

En el mismo tenor podernos hablar de otro elemento, el pluralismo, un componente que contribuye de manera substancial a continuar con los avances originados por la democracia misma y es el espacio donde los regímenes políticos ponen a-consideración su continuidad. El pluralismo se presenta sólo de manera real cuando en la competencia política existen condiciones de igualdad entre los diferentes participantes, lo que facilita la competencia y disminuye riesgos de desestabilidad y crisis de credibilidad en los procesos de selección.

### Rasgos de la gobernabilidad democrática

En buena medida, la gobernabilidad democrática debe pasar por la capacidad para fortalecernos como un país de instituciones. En primera instancia, debernos concebir esta gobernabilidad como el instrumento de la viabilidad de nuestro régimen; se trata de insistir en aquellas modificaciones constitucionales, legales y prácticas que tiendan hacia la construcción de un Estado capaz de resolver los conflictos sociales.

Corno lo plantea Samuel P. Huntington, en "una sociedad compleja, la comunidad política depende de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos... La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. En este sentido, se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos".<sup>III</sup>

El gobierno debe estar dotado de una gran sensibilidad política y contar con la capacidad de pulsar el sentir de los diferentes actores sociales en el ejercicio de la toma de decisiones.

La gobernabilidad democrática, encuentra sus pilares en las propias instituciones de gobierno, en un contexto donde se han aceptado y se ha garantizado el respeto del Estado a las formas 'de organización, con base en el reconocimiento de la libertad y de la autonomía, con pleno respeto al Estado de Derecho. En este sentido, para que se lleve a cabo la conciliación de intereses y posturas políticas, se debe trabajar en la construcción de reglas que aseguren no sólo una convivencia, sino que se transite por la vía del diálogo y la construcción de acuerdos.

---

<sup>III</sup>Samuel P. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; Paidós, España, 1996, p. 23.

La gobernabilidad democrática no incumbe sólo al gobierno o gobernante en turno, esto significaría adjudicarle una falsa paternidad que no estaría a la altura de las necesidades y expectativas del país. Se trata de una empresa colectiva de mayor complejidad, por ser evidentemente sistemática y multi-dimensional, y no poder reducirse únicamente a la acción de la autoridad. Se trata de una definición de reglas claras en el ámbito económico y de la participación política, con programas administrativos que traduzcan esas reglas y objetivos comunes en acciones y metas concretas sin perder de vista la realidad internacional en la que México necesita participar con mejores condiciones y perspectivas.

Como se ha podido constatar, los grandes avances en materia de desarrollo político y gobernabilidad tienen la misma perspectiva, es decir, la urgencia de garantizar la cohesión de nuestra sociedad a través de una serie de modificaciones jurídicas y políticas que permitan aprovechar el potencial existente en la base social de la Nación. Tanto el sistema legal como las instituciones del Estado deben someterse a un proceso de reformas que les permita ajustarse a las nuevas circunstancias internas y externas.

No se trata que los cambios políticos respondan a uno u otro proyecto partidista, sino a un esfuerzo que involucre a gobierno, partidos, organizaciones sociales y ciudadanía, lo cual explica que sea referida como una reforma política del Estado, transformación central por la que las estructuras políticas del país puedan alcanzar una nueva eficacia y legitimidad institucional.

Sin embargo, la imposibilidad de concretar acuerdos en algunos temas, producto de la falta de conciliación en las posiciones de las fracciones parlamentarias y de los institutos políticos, dejó un saldo significativo en los siguientes temas:

*Paquete presupuestal y cuenta pública.* Específicamente está pendiente la reforma para que la presentación del proyecto y posterior aprobación, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, cuente con un margen de tiempo suficiente para el análisis y consenso de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, se han hecho pronunciamientos en el sentido de darle al Senado de la República facultades en la materia.

*Fortalecimiento del Poder Legislativo.* Diversos temas relativos al *incremento* de facultades tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, han

## *Transición política y gobernabilidad*

sido paulatinamente agregados por las diferentes fracciones parlamentarias, entre ellos la ratificación de los miembros del gabinete presidencial por parte del Congreso de la Unión.

*Refonna fiscal integral.* En torno a este tema, aún cuando las diferentes fuerzas políticas coinciden en que es prioritario e inaplazable, lo cierto es que no han logrado unificar una posición que refleje sus diversas perspectivas. Incluso la SHCP manifestó la importancia de la reforma fiscal integral, sin embargo, también señaló que implica un análisis detenido que permita el consenso necesario y su correcta implementación.

*Formas de democracia directa y participación ciudadana.* Las reformas concernientes a la implantación del plebiscito, referéndum e iniciativa popular han carecido de consenso entre las fuerzas políticas para su concreción. Al ser un tema relacionado estrechamente con el ámbito electoral, el hecho de que formara parte de la oferta política sólo de algunos partidos, dificultó establecer los acuerdos necesarios.

*Medio ambiente.* Existe un consenso entre los partidos políticos respecto a su carácter prioritario e inaplazable. Los enfoques difieren en lo referente a la conformación e integración de las instituciones encargadas de dicha tarea; destacan puntos de vista como los del PAN y del PRO que proponen la fusión de Secretarías para obtener un enfoque global que permita atacar con eficiencia la problemática.

*Reforma laboral.* Este es un tema en el que se reflejan posicionamientos ideológicos plenamente diferenciados del PAN, PRI y PRO, en cuanto al papel del Estado en los procesos productivos, incluso desbordando la discusión hacia la política económica.

*Responsabilidad de servidores públicos.* Considerar reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

*Comunicación social.* En tanto que es un tema altamente controvertible, relacionado inevitablemente con la libertad de expresión, únicamente se avanzó en cuanto a su posicionamiento en la agenda política nacional. Dicho tema requiere de un amplio consenso no sólo de las fuerzas políticas sino de los sectores sociales, para legislar sobre un posible Código de Ética o incluso un *ombudsman* de la comunicación.

Es pertinente agregar que permanentemente se han incrementando los temas para la gobernabilidad democrática, algunos respondiendo a problemas coyunturales, como es el caso de los siguientes:

- .. Reforma constitucional para abrir el sector de energía a la inversión privada.
- El conflicto en la UNAM, vinculado estrechamente a la reforma educativa.
- ❖ El tema del secreto bancario frente al asunto del FOBAPROA.
- Aprobación del Plan Nacional del Desarrollo por parte del Congreso de la Unión.
- Que el Presidente de la República sea sujeto de juicio político.
- Para el Distrito Federal, preparar la reforma constitucional que lo convierta en el estado 32.
- Regulación de gastos y tiempos de precampañas y campañas electorales.

### Consideraciones finales

El análisis de la transición-alternancia llevó en muchos casos a concebirla, casi exclusivamente, en la competencia por el acceso del poder, en la creación de las condiciones para tener un proceso electoral justo y confiable mediante reglas y autoridades imparciales. Sin embargo se dejó fuera la importancia de la gobernabilidad y de la funcionalidad de la democracia.

No se planteó con claridad y prioridad el problema de cómo establecer o restablecer todas las instancias institucionales que la democracia requiere para poder desarrollar su capacidad de crear un orden político y social.

Considerando la experiencia histórica, es explicable y justificado el énfasis que se puso en las reformas electorales, puesto que la democracia comienza con exigir y garantizar la libertad para elegir entre diferentes opciones políticas. Frente a la falta de conexión de la democracia electoral con la democracia como ejercicio de gobierno, no se puede prescindir de una agenda no sólo política sino económica. El primer planteamiento se refiere a la necesidad de dar continuidad a la reforma del Estado y resaltar las condiciones institucionales que nuestro régimen político requiere para poder operar satisfactoriamente. El segundo se refiere a la conveniencia de acordar una política económica de Estado que, sin entrar en por menores, debe resaltar las condiciones institucionales y operativas para un sostenido crecimiento económico.

Desde otra perspectiva se puede afirmar que el olvido de los temas y problemas de la tradición republicana y liberal, propició que la democracia se entendiera

## *Transición política y gobernabilidad*

—

como elección universal de gobiernos y como ejercicio de gobierno, pero se pasará por alto que se trata ante todo de un orden político (régimen), estructurado y animado por el imperio de la ley, la división de poderes, las libertades privadas', civiles y políticas de los ciudadanos.

La gobernabilidad democrática por considerar, el riesgo de que un gobierno poco efectivo o incompetente frustre las expectativas de desarrollo de una sociedad determinada.

La democracia es un orden político, un orden de instituciones políticas en cuyo marco se sitúa el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio del poder público, con su lugar y tiempo, con sus alcances y límites, su significado y funcionalidad.

Por consiguiente si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituyan electoralmente los gobernantes y se les considere portadores de otra moralidad pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática de nuestra sociedad no estará exenta de riesgos.

El tema de la gobernabilidad no sólo hace referencia a la forma de gobierno ciudadanamente legítimo, también hace alusión a si es competente, capaz, eficaz, en el cumplimiento de sus funciones públicas, particularmente en las vinculadas con el tema socioeconómico. Por ello no es un asunto menor el hecho de que la democracia se plantea cómo sustituir pacíficamente a los gobernantes incompetentes y nocivos.

El proceso de democratización en México, junto con otras circunstancias como el levantamiento en Chiapas, la inseguridad pública, yesos asesinatos políticos, nos recuerda que la cuestión de la democracia es fundamentalmente una cuestión de Estado, de estructura y configuración del orden constitucional. Es algo estructural e integral, es decir, se trata de poner en pie un orden de instituciones y no sólo instaurar gobiernos alternativos. Así pues, la gobernabilidad democrática sigue siendo, en nuestro sistema político, principalmente un asunto del gobierno, de la capacidad, eficacia y calidad de su acción directiva, regulatoria y administrativa. Paralelamente habrá de fortalecerse la participación social también como un eje rector.

El logro realmente trascendente de la llamada transición democrática está por encima de la alternancia gubernamental, aunque la contemple y la haga posible. Su esencia consiste en ubicamos en una república de leyes. Se trata

----- **José Luis Díaz Moll**

entonces de una alternancia institucional que va más allá de una transición electoral que, por supuesto, le da sentido y vigor.

#### Bibliografía

Becerra, Ricardo, "Del partido de Estado al Estado de partidos", en *Propuestas para el Debate*, México, Iniciativa XXI, 2000.

Calderón, Fernando, *Hacia dónde va el Estado en América Latina*, Santiago, FCE, 1991.

Dahl, Robert. *La Polisrquie*, México, Alianza-CONACULTA, 1989.

Huntington, P. Sarnuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, España, Paidós, 1996.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1989.

Villarreal, René, *Liberlismo social y reforma del Estado, México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera, FCE, 1993.

Woldenberg, José. "México: la mecánica de su cambio democrático", en *Derecho y Legislación Electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrua, 1999.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Discurso pronunciado durante la firma del Acuerdo Político Nacional. 17 de Enero de 1995.

# Democratización y gobernabilidad —

*Afán Arias Merin"*

Las elecciones del dos de julio son un punto de inflexión en la historia política del país al ser el resultado del proceso electoral más libre, competitivo y transparente de todos los tiempos. La coincidencia de los términos en un proceso electoral es inédita en México y debe entenderse como el producto de la prolongada y peculiar transformación de un régimen que ha logrado adaptarse a un cambio político de fondo, por la vía de sucesivas reformas electorales. Sin grandes fricciones se llegó al desmantelamiento de un orden intrínsecamente no liberal y se construyeron bases sólidas para conformar un sistema plural de partidos.

La alternancia en la Presidencia de la República después de más de setenta años de predominio del PRI, no constituye un cambio de régimen, como se repite tozudamente; tan sólo reafirma la existencia de un régimen político democrático en México. El acatamiento de la decisión ciudadana y el buen funcionamiento de los órganos electorales confirmó el carácter extralógico de la estéril discusión sobre la transición a la democracia. Todos los candidatos y partidos perdedores ratificaron con su actitud la vigencia de la democracia como forma de gobierno.

---

• Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Analista y ensayista político.

## Democratización y gobernabilidad

—

En la perspectiva de consolidar la institucionalidad democrática del país, genuino tema del debate actual, el reto de la política se centra en la capacidad del gobierno para incorporar la diversidad de puntos de vista e intereses del conjunto de la sociedad. En los próximos años el avance democrático y la eficacia de las políticas públicas dependerán, en buena medida, de la dinámica equilibrada entre las necesidades y las demandas de la sociedad con la capacidad gubernamental para procesarlas.

Un grado de gobernabilidad suficiente, fundado en un régimen plural de partidos, requiere que la beligerancia partidista, el oposicionismo legislativo a ultranza o las pretensiones hegemónicas por parte del Ejecutivo Federal se asuman en adelante como criterios erróneos que degradan el ejercicio del poder, multiplican los conflictos e incrementan los riesgos de regresiones autoritarias o de una reafirmación de un presidencialismo ya superado. La conformación de un Congreso de la Unión en el que ninguna organización política goza de la mayoría absoluta y en el que no podrá haber reformas constitucionales sin el acuerdo entre el partido gobernante y el PRI, principal fuerza de oposición, obligarán al Presidente de la República y al PAN a desarrollar un trabajo permanente de negociación y construcción de acuerdos, además de una tolerancia a prueba de fuego como principio de conducta política.

Estamos no sólo ante lo que la teoría describe como un gobierno dividido (en el que el partido predominante en el Legislativo es distinto al que tiene el control del Poder Ejecutivo), sino ante una correlación de fuerzas inédita, polarizada y volátil, que indica la creciente complejidad del sistema político mexicano.

En este contexto, los principales desafíos para la gobernabilidad remiten a un análisis que rebasa los límites del presente estudio. Sin embargo, cabe señalar que en el ámbito de las instituciones políticas democráticas será una tarea estratégica la refuncionalización de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Congreso, así como con los partidos políticos. Conviene tener presente que el tema de fondo en el cambio político es la consolidación de la institucionalidad democrática y no el trance pre-democrático de establecer pactos acerca de las reglas para transitar a la democracia.

Más allá de la discusión inmediata sobre la novedad histórica o las características del régimen político, la teoría y el análisis corren el riesgo de la *historización*. Se trata del procedimiento teórico mediante el cual la evolución

histórica del proceso político mexicano es observada desde el supuesto punto de llegada que ha sido la alternancia en el poder. Lo sucedido el dos de julio se asume como el momento final del proceso de transición a la democracia, el cual se reconstruye con una lógica finalista que acomoda los hechos en función del resultado ya conocido. Este texto intenta eludir esa tentación presuntamente sistemática, aunque a final de cuentas, banal. Su propósito es exponer de modo interpretativo el proceso de reforma del régimen jurídico-electoral mexicano y presentar una serie de elementos que buscan plantear críticamente la problemática derivada del resultado de las trascendentales elecciones federales del 2000. A tal efecto se propone, en primer lugar, una valoración de las transformaciones a la legislación electoral, con especial énfasis en la reforma de 1996 y, en segundo término se analizan las implicaciones para el sistema de partidos de lo que puede entenderse como el mayor giro político de la historia reciente: la alternancia en el Poder Ejecutivo.

### Institucionalización democrática: Inclusión y pluralismo político

El cambio democrático en México se explica en función de lo que puede definirse como una evolución histórica tipificada por procesos de inclusión de fuerzas políticas.<sup>1</sup> Esta capacidad del Estado Mexicano deriva lógicamente del impulso decisivo aportado por la Revolución como un movimiento socio-político muy extenso que inicia como revuelta contra el *sancien régimen* y culmina en la instauración de un nuevo orden constitucional y en el gran pacto político de 1929.<sup>2</sup>

Ninguna interpretación del desarrollo democrático en México resulta adecuada a la realidad del país sin referencia a esos dos momentos fundadores de la modernidad política: el proyecto constitucional de 1917 y la suma de fuerzas que dio origen al partido en el poder desde 1929. Resulta ineludible analizar la cuestión del prolongado monopolio político ejercido por el PRI, pero una afirmación de esta naturaleza debe especificarse a fin de contar con una explicación objetiva. El partido que ha asociado su identidad política a la Revolución Mexicana gobernó a partir de las directrices de la ley fundamental, en donde se resumen las orientaciones surgidas de un amplio movimiento social. Los

<sup>1</sup> Alán Arias Marín, "Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano", en *Estudios Políticos*, No. 3, rcPys, UNAM, México, 1994.

<sup>2</sup> Respecto al proceso de conformación del régimen político postrevolucionario err. Arnaldo Córdova, *La ronnanación del poder político en México*, Era, 1972. Amaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1973. Amaldo Córdova, "Revolución burguesa y política de masas", en *Interpretaciones de la revolución mexicana*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1979, pp. 55-90.

## Democratización y gobernabilidad

—

gobiernos postrevolucionarios asumieron las premisas de defensa de las libertades básicas, promoción de condiciones de equidad social y también, no obstante la permanente presencia de formas de ejercicio autoritario del poder, mantuvieron un compromiso democrático.

Un primer gran momento del régimen postrevolucionario estuvo asociado centralmente al establecimiento de políticas sociales extensivas que aportaron una gran base de apoyo al Estado y al partido gobernante. Este momento podría relacionarse con el trayecto histórico que va de la presidencia de Plutarco Elías Calles al sexenio de José López Portillo y la primera parte del gobierno de Miguel de la Madrid. El epítome de esta política fue el populismo ejercido por Lázaro Cárdenas y sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida social, incluida la figura de un Estado y un partido fuertes, en estrecha relación con las masas.<sup>1</sup>

Ese primer momento del régimen posrevolucionario se caracterizó por el desplazamiento de los temas democráticos. La democracia era más un aspecto formal, entendido bajo una perspectiva antirreelecciónista, y no una práctica acorde con el esquema liberal clásico. El desplazamiento de los temas democráticos se explica por la vasta capacidad de representación del partido en el poder y la consecuente ausencia de una efectiva oposición política.

Sin embargo, esa situación, generada por condiciones históricas particulares comenzó a cambiar a medida que la sociedad mexicana requirió de nuevas formas y vías de representación y participación política. El sistema corporativo que fue tan importante para la estabilidad política comenzó a mostrar signos de desgaste desde la época de Adolfo López Mateos; más tarde, el Movimiento Estudiantil de 1968 revelaría trágicamente los límites del sistema de participación unívoca.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, el esquema de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones y economía cerrada mostraba sus insuficiencias.

El sexenio de Luis Echeverría se vincula al inicio de una política de intervención del Estado en la economía prácticamente sin restricciones. Esta línea fue continuada por José López Portillo, bajo el espejismo de la riqueza petrolera. Fue una decisión errónea que provocó un enorme endeudamiento externo y un costosísimo déficit de las finanzas públicas. Desde 1973 la historia de la economía nacional ha sido la historia de la crisis permanente, a pesar de que

<sup>1</sup> Cf.: Arnaklo Córdova, *La política de masas del cárdenismo*; México, Era, 1974.

<sup>2</sup> Cfr.: Sergio Zermeño, *Méjico: una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 68*, México, Siglo XXI, 1978.

se han realizado esfuerzos por reconducir el rumbo económico y reencontrar la estabilidad perdida.

La respuesta a la crisis política de 1968 fue la expansión del gasto público. Cabe apuntar que también se procuró abrir espacios de participación política, aunque bajo una perspectiva aún muy limitada. La reforma política de 1977 incorpora a un sector mantenido al margen bajo las restricciones de la guerra fría. Al incluir a nuevas organizaciones políticas, destacadamente al Partido Comunista Mexicano, se ponen las bases de un prolongado proceso de liberalización política del régimen. Cabe hacer notar que la iniciativa de liberalización fue promovida por el propio gobierno y que esa ha sido la constante desde entonces.<sup>6</sup>

Los antecedentes de esta reforma son el otorgamiento del voto a las mujeres en 1953; la instauración de plenos derechos ciudadanos desde la edad de dieciocho años en 1969; así como los esfuerzos para la integración de un padrón electoral confiable. Puede decirse que la constante ha sido la tendencia a la ampliación del sujeto político y la orientación básica de las reformas se define por su carácter incluyente. Desde la instauración de la figura de los diputados de partido en 1963, la constitución de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se han instrumentado mecanismos para que los grupos con aspiraciones políticas puedan articularse al marco jurídico-político nacional,<sup>7</sup>"

En 1985 se inicia una segunda fase del régimen postrevolucionario. El problema a resolver era la insolvencia del Estado y la ausencia de factores de crecimiento. La lógica que se deriva de esa situación se resume en el saneamiento de las finanzas públicas y el redimensionamiento del Estado. En el marco exterior se desarrolla la reforma del régimen soviético con la *perestroika* y avanza inconteniblemente la política neoliberal del gobierno norteamericano.

En términos políticos, a ese momento corresponde la promulgación del Código Federal Electoral de 1986, que permitió la ampliación del número de diputados de representación proporcional en busca de una mayor equidad de la

---

<sup>6</sup>Respecto a este asunto *Cfr. César Cansino, La transición mexicana /1977-2000*. México, Centro de Estudios de Política Comparada A.C., 2000.

<sup>7</sup>Para una exposición pormenorizada del proceso de reformas electorales pueden consultarse José Woldenberg, *et al. La mecanización del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000; y Jorge Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales 1978-1996", en *Diálogo y Debate*, año 1, número 1, abril-junio de 1997, pp. 99-114.

## Democratización y gobernabilidad

-

representación en el Legislativo. No obstante, el régimen sigue siendo deudor de un modelo centralizado de poder;<sup>1</sup>

El cambio de condiciones externas y la crisis interna, económica y política, lleva a profundizar las reformas iniciadas por Miguel de la Madrid. Carlos Salinas de Gortari llegó al poder en medio de un serio cuestionamiento a la legalidad de los comicios de 1988 y la legitimidad del gobierno. La escisión del **PRI** y el amplio caudal de votos obtenidos por el Frente Democrático Nacional anunciaban la necesidad de cambios profundos en la estructura política. Paralelamente la reducción de los cauces de desarrollo planteaba la urgencia de un nuevo esquema acorde con la realidad económica internacional. La apertura comercial y la privatización se constituyeron en factores de estabilización y creación de condiciones para el crecimiento, luego de la prolongada recesión. El régimen salinista recuperó legitimidad al impulsar un cambio económico con resultados patentes y promover una nueva política social a partir de la colaboración entre las comunidades y el gobierno. La historia siguiente es bien sabida. Las premisas de estabilidad económica no se mantuvieron y llevaron a la catastrófica crisis financiera de 1994, coincidente con el retomo de la violencia política.

La última etapa del sexenio salinista se caracterizó por las medidas de emergencia, incluida la reforma política de 1994. Esta reforma es decisiva porque define la separación formal del órgano responsable de las elecciones, con lo que se aporta una base de credibilidad a la organización de los importantes comicios federales de ese año. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que durante el sexenio de Carlos Salinas se llevaron a cabo una serie de reformas electorales que anteceden a la de 1994. En 1989 se crea el Instituto Federal Electoral y se renueva el Padrón Electoral; en 1992 se llevan a cabo modificaciones procedimentales para garantizar la equidad en las contiendas electorales; en 1993 se crea la figura de senadores de primera minoría a fin de dar mayor representatividad a los partidos de oposición. Todas esas reformas, muy importantes, fueron insuficientes para cumplir con los requerimientos de liberalización y participación efectiva de la ciudadanía.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Una explicación detallada sobre la reforma electoral de 1986 se encuentra en Manuel Barquín, "La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis" en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol. 2, Madrid, Fundación Ebes, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987, pp. 305-350.

<sup>2</sup> Claudio Woldenberg, *Op. cit.*; Jorge Alcocer, *Art. Cit.* y César Cansino, *Op. cit.* pp. 217-235.

Ernesto Zedillo Ponce de León inicia su gobierno con la legitimidad que le otorgó el voto ciudadano en comicios altamente competitivos y con resultados confiables. Sobre esta base el Ejecutivo Federal estuvo en condiciones de convocar a un Acuerdo Político Nacional, suscrito el 17 de enero de 1995 por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Ese acuerdo marcó el comienzo de los trabajos de la reforma política del Estado, que adoptó como capítulo inicial el tema de la reforma electoral.<sup>9</sup>

En las mesas de discusión se definió una agenda de trabajo constituida por los siguientes puntos: reforma electoral, fortalecimiento del Poder Legislativo, procuración e impartición de justicia, impulso al federalismo, reforma política del D.F., derechos indígenas, comunicación social, participación ciudadana y atención a problemas coyunturales.

Debido a las prioridades de los partidos y la inminencia del proceso electoral federal, sólo fue posible avanzar en los temas cruciales de la reforma electoral y la reforma política del Distrito Federal, las que determinaron el cambio político que se desarrolló en dos momentos: agosto de 1997 y julio del año 2000.

### La reforma electoral de 1996

La aprobación de la reforma electoral por votación unánime de los diputados y senadores de la LVI Legislatura constituyó un importante avance en el proceso de democratización del país. Los cambios a dieciocho artículos constitucionales, concertados por los principales partidos políticos, fueron producto de un acuerdo inédito con el que se intentaron superar las deficiencias históricas del sistema electoral mexicano.

La primera reforma por consenso de todas las fuerzas políticas representó también, la conclusión de una serie de cambios a la legislación electoral que liberalizaron de manera relativa el sistema político fundado en 1929. Las modificaciones a la Constitución para las reformas electorales y del Distrito Federal establecieron un marco legal más claro y completo para la competencia democrática, al tiempo que restituyeron los derechos políticos de los habitantes de la capital de la República.

Por su carácter integral, la Reforma de 1996 amplió significativamente la legitimidad de las instituciones y procedimientos electorales, con lo que se eliminó

<sup>9</sup> Cfr; Luis F. Aguilar, "La reforma por consenso", en *Diálogo y Debato*, año 1, número 1, abril-junio de 1997, pp. 81-98.

## Democratización y gobernabilidad

naron las principales causas de controversia sobre el desarrollo de los comicios y se cerró el paso a impugnaciones infundadas de fraude electoral.

La aceptación general de las reglas de la competencia democrática y el establecimiento de garantías para el respeto al voto han fortalecido al régimen, legitimado al gobierno y debilitado al PRI. Pero lo decisivo es que limitan el riesgo de un descontrol en el proceso de afirmación efectiva de la pluralidad política. Con la reforma electoral los derechos políticos de los ciudadanos cuentan con mecanismos jurídicos de protección; los órganos y autoridades electorales adquieren plena autonomía; la organización del proceso electoral queda sujeta estrictamente a las condiciones previstas por la ley y la representación popular en el Congreso de la Unión se adecua a nuevas reglas de participación.

La reforma se perfilaba hacia el desmantelamiento de lo que en algunos círculos políticos se ha definido como *sistema de partido de Estado*. El principio de asociación libre, pacífica e individual se opone a los métodos corporativos que fueron la base del orden priista, por lo que es explicable la reacción de reticencia que suscitó en algunos sectores políticos. Este mismo principio, no obstante, deja en entredicho la identidad democrática de las organizaciones políticas armadas como el EZLN. Al mismo tiempo, la completa autonomía del Instituto Federal Electoral y la adscripción del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial impide la injerencia del Ejecutivo en las elecciones, con lo que cambiaron radicalmente los procedimientos de organización y calificación de los comicios. A estos elementos se suma la definición de normas para establecer condiciones de equidad en la competencia democrática y tipificar los delitos en materia electoral, así como sus correspondientes sanciones. La introducción de restricciones a la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados y la elección de senadores por medio del principio de representación proporcional modifica también el orden político que sustentaba la fuerte hegemonía del **PRI**.

Con la reforma electoral de 1996 se traspone el umbral de la liberalización parcial del sistema político porque se establecen las bases para una competencia democrática, libre y equitativa. La superación de los constreñimientos estructurales a la participación plural y al desarrollo de las opciones electorales minoritarias abre el camino a modificaciones de fondo en el esquema de ejercicio del poder. La reforma electoral fue, en este sentido, la premisa de una democratización más amplia de la vida política.

Los cambios en la legislación electoral son una respuesta a la compleja situación generada por la doble crisis que marcó el inicio del sexenio 1994-2000. La reaparición de la violencia política tras años de estabilidad y el grave tropiezo de las reformas económicas iniciadas por el gobierno de Miguel de la Madrid sometieron al sistema político a una enorme presión. Las fracturas en el bloque gobernante, aunadas a las reacciones sociales ante la liberalización económica y los efectos de la abrupta devaluación del peso, minaron sensiblemente la capacidad de respuesta del gobierno. Al perderse prácticamente la posibilidad de continuar reproduciendo la racionalidad política tradicional que tenía al PRI como factor de cohesión, se hizo necesario el establecimiento de nuevas condiciones de gobernabilidad. La única vía para evitar el colapso del sistema político y asegurar un reordenamiento pacífico de las relaciones entre los grupos de poder fue el desarrollo de un proyecto reformista. El logro de un consenso interpartidista para modificar las reglas del juego democrático puede ser entendido, como un importante elemento de estabilidad política. Por otra parte, pese a los innegables avances democráticos que comporta la reforma electoral, pueden destacarse algunos rasgos en que se preservan varias de las inercias del sistema político. En primer lugar, salta a la vista el difícil acomodo de compromisos en los cambios al texto constitucional, lo que ha llevado a integrar iniciativas con pocas posibilidades de instrumentación, como en el caso del voto de los mexicanos en el extranjero. El mismo problema aparece en lo referente a la limitación del número de diputados que puede tener el partido que alcance la mayoría parlamentaria y, sobre todo, en la incorporación de 32 senadores electos según el principio de representación proporcional.

Los compromisos pactados por las fuerzas políticas hicieron sumamente compleja la reforma electoral, lo que sujeta el sistema democrático a eventuales problemas de operación, como los que se han advertido en los últimos tiempos. La complejidad de la reforma deriva del carácter cupular de los acuerdos y de los cálculos políticos de quienes la realizaron. Se aprecia un esfuerzo por conseguir el consenso aun a costa del apego a la voluntad popular y del respeto a los derechos políticos individuales, como lo dejó ver la incorporación de los senadores plurinominales y el veto a la participación de los exregentes en la contienda electoral por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Aparte de esos rasgos, la reforma recorre el camino de iniciativas anteriores, al orientarse principalmente en términos de compensación a los partidos minoritarios. El peso electoral de los partidos con mayor número de votos sigue siendo determinante y, por tanto, se ha procurado fortalecer a la representación con

## Democratización y gobernabilidad

---

menor reconocimiento entre el electorado. En el fondo, este hecho refleja la debilidad del sistema de partidos y las dificultades para establecer un mecanismo funcional de contrapesos que propicie el avance democrático.<sup>10</sup>

En síntesis, la reforma electoral aporta efectivamente un nuevo impulso al proceso de democratización, pero la composición de un verdadero sistema democrático depende de una amplia coincidencia de factores, entre los que destaca la afirmación de los partidos minoritarios, la transformación del **PRI** a las nuevas condiciones políticas como principal partido de oposición y adecuadas formas de participación ciudadana. En el caso contrario, es previsible que el proyecto de construcción de una democracia moderna en México siga limitado a la capacidad de acuerdos cupulares, la aquiescencia del gobierno y al juego de fuerzas que lo sostiene.

En esta perspectiva, la reforma electoral de 1996 sólo garantiza la vigencia plena de un sistema plural de partidos, pero es insuficiente para garantizar la gobernabilidad por el desplazamiento del **PRI** del Ejecutivo Federal en julio de 2000 y la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, toda vez que el sistema político mexicano está diseñado para la hegemonía de un partido y el ejercicio de una presidencia fuerte. De no modificarse las estructuras institucionales, la democratización puede llegar a un punto crítico.

No obstante, el establecimiento y aceptación de las nuevas reglas de competencia para la formación de gobiernos y de las representaciones legislativas constituye la premisa necesaria, y lentamente construida, para un auténtico sistema político-democrático en México. La legalidad, el pluralismo sin exclusiones, la equidad en la competencia y la transparencia de los procesos electorales y sus resultados constituyeron el conjunto de condiciones mínimas requeridas para abatir el déficit de credibilidad en los procedimientos electorales y, con ello, el establecimiento de los requisitos para una legitimidad moderna y democrática del poder público en México.

La aprobación de la reforma electoral de 1996 permite arrojar el siguiente balance general:

... Los partidos políticos y el Ejecutivo consiguieron una reforma pactada, avalada por todas las fuerzas políticas y con el beneplácito de la opinión pública internacional y nacional. Quedaron establecidas las reglas del juego y precisados los procedimientos electorales.

---

<sup>10</sup> Un estudio pormenorizado sobre la reforma electoral de 1996 es el informe titulado *Alálisis del sistema electoral mexicano*, que un grupo de expertos, entre los que destaca Dieter Nohlen, elaboró para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

... Las reformas realizadas permitieron la revitalización del sistema de partidos como único mecanismo de acceso al poder, quedando pendiente la identificación de fórmulas que puedan incorporar a este proceso democrático a fuerzas disidentes apartidistas como el EZLN, el cual ha resultado excluido de la reforma electoral, en buena medida debido a su carácter ambivalente: desafío político militar al gobierno y demanda simultánea de reconocimiento institucional.

La reforma electoral se afirmó con la aprobación de la legislación electoral secundaria, aunque únicamente con el voto favorable de los legisladores priistas lo que fue la consecuencia de las posiciones irreductibles sobre financiamiento a los partidos por parte del PRI y la oposición. Pese a las negociaciones entre los partidos para llegar a un voto de consenso, al menos en lo general, las prioridades contrapuestas de las organizaciones electorales impidieron alcanzar un acuerdo para otorgar pleno reconocimiento a la reforma de las leyes electorales. Para los partidos de oposición resultaba de importancia estratégica limitar los recursos económicos de que dispondría el PRI para mantener su aparato electoral, mientras que para el partido gobernante era preciso salir al paso de los riesgos que representaba la formación de coaliciones.

La ley electoral es sustancialmente mejor que la vigente en las elecciones de 1994 y abrió nuevas posibilidades a los partidos opositores. La oposición ha contado con un marco más completo para el desarrollo de las elecciones, incluida la independencia de los órganos electorales. El resultado ha sido el ingreso de México a la plena normalidad democrática.

Pareciera que, en rigor, los temas pendientes de la agenda electoral ya están definidos: mayor fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos, incluyendo las campañas internas para la selección de candidatos y las precampañas; reducción de los tiempos de campaña y de los periodos para las tomas de posesión; redefinición de criterios y mecanismos para la constitución de coaliciones y alianzas; regulación de los tiempos para los partidos políticos en los medios masivos de comunicación; reelección de los legisladores y presidentes municipales.

### El cambio político después del dos de julio

La pérdida de la mayoría legislativa por parte del PRI en 1997 y su posterior derrota en las elecciones del dos de julio de 2000 transforma radicalmente la

## Democratización y gobernabilidad

---

lógica prevaleciente en el sistema presidencial mexicano. En primer lugar se introdujo como factor determinante la diferenciación política entre los Poderes de la Unión. En segundo lugar, la alternancia en el Ejecutivo Federal rompió el vínculo entre la Presidencia de la República y el partido gobernante.

Con los grandes cambios políticos entra en vigor un nuevo esquema de gobernabilidad que se asienta en la legitimidad democrática de las estructuras políticas. Sin embargo, se ha abierto una fase de recomposición general de las relaciones de poder que necesariamente se asocia a problemas inéditos en el funcionamiento del sistema político.<sup>11</sup>

Los resultados de los comicios del dos de julio de 2000 son elocuentes: el PAN en alianza con el PVEM obtuvo 42% de votos frente a 36 del PRI Y 17 del PRD. Los partidos minoritarios sumaron 5 por ciento de los sufragios. Esta situación se refleja en el Congreso, donde en la Cámara de Diputados el PAN cuenta con 207 legisladores, el PRI 211 Y el PRD 50. El PT está representado por ocho diputados, el PVEM por dieciseis, Convergencia por la Democracia obtuvo tres curules, el Partido Alianza Social dos y el Partido Sociedad Nacionalista tres. En el Senado el PRI mantuvo la mayoría con 60 escaños, seguido por el PAN con 46, el PRD con 15, PVEM con cinco, PT y Convergencia con uno, respectivamente.

Como puede observarse, de entrada se ha incrementado la dificultad para la realización de reformas constitucionales, debido a que requiere del consenso de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión. Esa proporción sólo puede lograrse a través de una alianza entre el PAN Y el PRI, que en su carácter de primera minoría legislativa mantiene una importante capacidad de decisión. No obstante, en el caso de reformas a leyes secundarias, el PAN Y el PRD podrían obtener la mayoría simple en alianza con los partidos minoritarios.

El mayor peso político de los partidos de oposición es un factor determinante en la composición de la agenda legislativa y definirá, en buena medida, el curso de la nueva etapa de democratización. Es previsible que el PRI Y el

---

<sup>11</sup> Sobre el desafío de mantener e institucionalizar la democracia son de interés los artículos de Juan J. Linz, "Los peligros del presidencialismo" y "Las virtudes del parlamentarismo", así como los textos de Larry Diamond, "Tres paradojas de la democracia", Donald L. Horowitz, "Comparando sistemas democráticos" compilados en Diamond, Larry y Plattner, Marr F. (coed.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996. También puede consultarse Giovanni Sartori, *Ingenuidad constitucional comparada. Una investigación de contrastes, innovaciones y saludos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

**PRD** intenten, en el corto plazo, una política legislativa sustentada en el bloqueo de reformas contrarias a los contenidos nacionalistas de la Constitución, al tiempo que procurarán obtener ventajas políticas a través de la promoción de iniciativas con alto reconocimiento por parte de los sectores populares.

El inicio de la **LVIII** legislatura representa una transformación fundamental de la práctica política vigente desde 1929 y, en consecuencia, abre una etapa de recomposición del conjunto del sistema democrático mexicano. Los datos principales de este proceso son la posibilidad de una estrategia común de los partidos de oposición con mayor número de votos y la relativa dificultad del nuevo bloque gobernante para conformar consensos.

La transformación radical de la realidad política se refleja además en la recomposición del sistema de partidos. De la centralidad del **PRI** se ha pasado a una situación definida completamente por la pluralidad, la competencia y la ausencia de hegemonía de cualquier formación partidista. Resulta prematuro un análisis de las posibles trayectorias de los partidos y del sistema en su conjunto, pero cabe señalar desde ahora un conjunto de rasgos y problemas que determinan el nuevo estado de cosas.

Los puntos esenciales para una reflexión prospectiva sobre el cambio político serían: la correspondencia entre la dinámica actual de la sociedad y el voto por el cambio y, la recomposición del régimen de partidos.

En las elecciones presidenciales del dos de julio la mayoría de los electores decidió que el **PRI** había dejado de representar la opción adecuada a las enormes necesidades sociales. Pese al gran esfuerzo de actualización de sus procesos internos y a la innegable aportación del gobierno al avance democrático, el **PRI** no fue reconocido como la avanzada del cambio político. En su lugar, la alianza conformada por el PAN y el PVEM logró coincidir con el evidente ascenso de la participación ciudadana. De algún modo, la transformación de la dinámica social se expresa en el hecho de que la Alianza por el Cambio triunfó contundentemente en el norte y las principales ciudades del país, mientras que el **PRI** obtuvo las más altas votaciones en el sureste y los estados con mayor rezago social. En este panorama el **PRD** se vio circunscrito a sus bastiones electorales más firmes: Michoacán y el Distrito Federal.

En la capital de la República la alianza PAN-PVEM ganó las elecciones presidenciales y estuvo cerca de obtener la Jefatura de Gobierno del Distrito

## *Democratización gobernabilidad*

—

Federal. De hecho, el PAN tiene una importante presencia en la Asamblea Legislativa, pese al dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que decidió aplicar la fórmula de proporcionalidad pura en la composición de la AtOE. Como puede observarse, la centro-izquierda no está en el eje central de la tendencia política dominante y el hecho de que conserve el Gobierno de la Ciudad de México se explica básicamente por la ventaja competitiva obtenida en 1997. Las elecciones para gobernador en Chiapas del mes de agosto ratificaron el esquema de alternancia en el poder al triunfar la Alianza por Chiapas, constituida por los partidos de oposición (a excepción de Democracia Social).

Vicente Fox ganó porque su propuesta política de cambio logró el reconocimiento del sector más amplio de una sociedad fundamentalmente urbana e identificada con una perspectiva individualista del progreso económico. Según el último censo, sólo 25 por ciento de la población sigue aun vinculada a las actividades agrarias. A favor de Vicente Fox votó la mayoría de la clase media y una buena parte de los electores urbanos de bajos ingresos. Puede afirmarse que se trató de un voto con carácter plebiscitario contra la prolongada presencia del PRI en el poder, al tiempo que una respuesta electoral ineludible al elevado costo del ajuste económico. Deben también considerarse las hipótesis de la gran influencia de los medios en la decisión final de la ciudadanía y las limitaciones evidentes de la campaña del candidato priista.

Vicente Fox surge del PAN, pero representa una posición diferenciada de la tradición doctrinaria que fue preponderante hasta la aparición de una línea más pragmática. El resultado de esa transformación fue el constante ascenso político del panismo y su configuración como un espacio de alianzas. De tal modo, el triunfo de Vicente Fox no se restringe al proyecto político de Acción Nacional, sino que deriva de una conjunción de fuerzas con trayectorias distintas. No se trata, como se ha dicho, de una victoria de la derecha en un sentido estricto, sino de una convergencia de intereses que pudo articularse bajo la premisa de la alternancia en el poder. Sin embargo, debe reconocerse que tal alianza está encabezada por un núcleo empresarial que aspira a impulsar un nuevo proceso de modernización del país. No debe perderse de vista a algunos grupos conservadores, cercanos al foxismo, que reivindican demandas anacrónicas.

En suma, el cambio propuesto por Vicente Fox se identificó con las expectativas de los estratos que participan de un modo de vida moderno y que aspiran a

reactivar los procesos de movilidad social inhibidos por años de crisis. La imagen del presidente electo es la de un empresario exitoso que se presenta como la alternativa a un sistema desfasado de la nueva sociedad.

### La necesaria recomposición del sistema de partidos

El triunfo de Vicente Fox es indudablemente una afirmación de la democracia. Su gobierno contará con una legitimidad indiscutible, apoyada por quince millones de votos y una alta credibilidad en el proceso electoral, lo que potencia su aceptación social. No obstante, la llegada al poder del impulsor de la Alianza por el Cambio trae consigo grandes incertidumbres para todos los partidos, incluido el PAN.

De entrada, se ha producido una crisis mayor en el campo de la centro-izquierda y en el partido que gobernó México durante 71 años. Para el PRD *el cambio por la derecha* como lo definen sus dirigentes ha significado una gran desilusión: la mayoría del electorado no comparte la visión del nacionalismo revolucionario. La nueva derrota implica también, el ocaso de la carrera política de Cuauhtémoc Cárdenas, todavía el único líder capaz de aglutinar a las fuerzas de izquierda. En consecuencia, resulta ineludible la redefinición del partido que sostuvo la política de oposición más intransigente. En el futuro del PRD apunta una nueva política de alianzas, con una orientación más pragmática y constructiva.

El PAN tiene el mérito histórico de haber sido el primer partido en sostener la demanda de una democracia ciudadana, cuando el resto de las fuerzas políticas se centraban en el nacionalismo revolucionario y la justicia social. Con Manuel Gómez Morín se sentaron las bases de una estrategia de oposición, cuyas reivindicaciones fueron libertad de iniciativa y respeto a los derechos políticos individuales. La participación panista enriqueció el precario sistema de partidos que dominó el PRI hasta 1988. En torno al PAN gravitaron parte de los intereses empresariales, las aspiraciones de un sector de la clase media y algunas organizaciones vinculadas con la Iglesia Católica. Sobre esa base se construyó un peculiar proyecto de conquista del poder.<sup>12</sup> Tras su triunfo en las elecciones del dos de julio el PAN tiene el gran reto de preservar su identidad y fungir como partido en el gobierno con apego a las pautas

<sup>12</sup> Respecto a este lema Cfr. Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición legal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

## *Democratización y gobernabilidad*

—

democráticas. Habrá que observar si es capaz de orientar la acción del Ejecutivo dentro del cauce institucional y mantener una línea legislativa y partidista independiente y crítica.<sup>13</sup> No será menor la dificultad para mantener la cohesión entre la militancia propiamente panista y los nuevos núcleos adherentes, más identificados con la propuesta política de Vicente Fox, quienes durante la campaña se articularon en la organización Amigos de Fax.

El proceso de mayor interés en la recomposición del sistema de partidos es la incierta evolución del PRI. Tras su desplazamiento del Ejecutivo el partido que hegemonizó la vida política nacional se encuentra en una crisis de identidad. Si el tránsito del gobierno a la oposición de suyo no es fácil, en el caso del PRI resulta traumático. Se trata de una condición agravada por la extrema dependencia de esa organización a la dinámica gubernamental. Pese a los intentos por desligar la vida partidista de la institución presidencial, la democracia no llegó a ser el vector principal de una organización constituida para conservar el poder y no para competir electoralmente.

La democratización del PRI comienza apenas, si aplicamos un criterio estricto. Sólo hasta ahora, al perder el apoyo del Ejecutivo Federal, se pone en juego la independencia de un partido que mantiene, pese a todo, importantes recursos políticos. Ciertamente, la elección de la dirigencia partidista, el proceso para elegir al candidato y la posterior competencia por la presidencia fueron esbozos de lo porvenir. Sin embargo, la obligada identificación del PRI con los procedimientos democráticos deriva de la necesidad actual de recomponerse y adecuarse a circunstancias totalmente cambiadas. Si el PRI pretende continuar como una fuerza política influyente sólo podrá conseguirlo a través de procesos de legitimación acordes con los nuevos tiempos.

Actualmente los principales activos políticos del PRI son los gobernadores y sus amplios grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión. El bloque de gobernadores priistas intenta sustituir el papel de orientación y arbitraje que cumplía el Presidente de la República, aunque parece poco probable que logre superar sus divisiones. Los próximos procesos electorales podrían mermar la capacidad de liderazgo partidista que pretenden los ejecutivos estatales. Aun más, la lógica de gobierno los obligará paulatinamente a concertaciones y colaboraciones políticas con la administración foxista.

El PRI no sólo deberá readecuar su oferta política, sino que corre el peligro de disgregarse. Nadie puede adelantar el desenlace de la actual pugna por el

---

<sup>13</sup> Véase José A. Ollón Aguilera Rivera, "La ReinvenCIÓN del PAN" en *Propuesta*, año 5, número 9, volumen 11, agosto de 1999.

Alán Arias Marin

control de ese instituto político. Lo deseable es que dé paso a una transformación radical que le permita asumir cabalmente su papel de principal fuerza opositora. Sin embargo, está presente el fantasma de un retorno a la circunstancia que antecedió a la formación del viejo PNR. Si fracasan los intentos por mantener la unidad priista y dotar a ese partido de nuevos recursos democráticos podría iniciarse un proceso de descomposición de lo que fue el referente principal del sistema político mexicano.

El horizonte político es así el de un cambio general obligado por la alternancia en el poder que ratifica el avance democrático del país. Corresponde a todos los partidos políticos y a la ciudadanía la preservación y el desarrollo de una democracia que hoy se confirma como la principal decisión de los electores. Esta decisión requiere de grandes capacidades de reflexión y deliberación que deben desarrollarse a fin de dotar de contenido al mandato de las urnas.

Cabe aquí una última reflexión sobre el cambio político y el sistema de partidos. En México la tradición liberal no logró impregnar a la esfera pública, pese a la importante herencia de los intelectuales del siglo diecinueve y sus continuadores del siglo pasado. Tampoco podemos hablar en nuestro país de una democracia compleja al estilo de los régímenes europeos. Somos más bien un híbrido marcado por años de autoritarismo suave, la idea del ogro filantrópico de Octavio Paz, a la que pueden sumarse rasgos de caudillismo y esbozos de modernidad política. Con tales elementos comienza a apreciarse un nuevo panorama político que, como todo lo nuevo, será en buena medida consecuencia del pasado. Como puede observarse, el resultado de la elección del dos de julio tiene un significado sumamente problemático. Lo cierto es que estamos en el inicio de un proceso de mutación, de modernización acelerada de la cultura política tradicional y, en consecuencia, ante la urgente necesidad de articular un nuevo pensamiento democrático.

#### Bibliograffa

- Aguilar, Luis E, "La Reforma del Estado", en *Examen*, núm. 7, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, "El PRI entre la sociedad y el Estado", *Examen*, núm. 15, México, 1990.
- \_\_\_\_\_, "Por un Estado con los pies en la tierra", *Examen*, núm. 13, México, 1990.
- \_\_\_\_\_, "La reforma por consenso", Diálogo y Debate, Año 1, núm. 1, México, Abril-Junio, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Gobernabilidad y democracia", en Castañeda, Fernando (coord.), *Escenarios de la Democraciscian*, México, Diana, 1998.

## Democratización y gobernabilidad

---

Aguilar Rivera, José Antonio, "La reinvencción del PAN", en *Propuesta*, México, Año 5, núm. 9, vol.II, Agosto de 1999.

Alcocer V. Jorge, "El cielo de las reformas electorales, 1978-1996", en *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 1, México, Abril-Junio 1997.

Arias Marín, Alán, "Reflexiones sobre la evolución del régimen político mexicano", *Estudios políticos*, FCPyS, UNAM, No. 3, México. 1994.

\_\_\_\_\_ "Tesis sobre el presidencialismo mexicano y la democracia", en *Presidencialismo en México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1996.

\_\_\_\_\_, "Consideraciones sobre las elecciones presidenciales de 1994", en *México: el Voto por la Democracia*, México, Porrúa, 1995.

Barquín, Manuel, "La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis", *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, vol. 2, Madrid, Fundación Ebcrit-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1987.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1985.

Cansino, César, *La Transición Mexicana 1977-2000*, México. Centro de Estudios de Política Comparada, 2000.

Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, México. Era. 1972.

\_\_\_\_\_ "La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen", México, Era, 1973.

\_\_\_\_\_, *La Política de Masas del Comunismo*, México. Era, 1974.

Cornelius, W A., "Political liberalization in an authoritarian regimeen: México. 1976-1985"

En Gentleman, J. (ed), *Mexican Politics in Transition*, Boulder, Westview Press, 1987.

Crespo, José Antonio, *Urnas de Presidentes. Partidos políticos y Elecciones en el Gobierno de Salinas*, México, Espasa-CIDE, 1995.

Dahl, R. A., *Regimes and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1973.

Diamond, Larry y Marc F. Plattner (corps.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.

Diamond, Larry, "Tres paradojas de la democracia" en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.

Horowitz, Donald, "Comparando sistemas democráticos", en Diamond, Larry y Marc F. Plattner (corps.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996.

Linz, Juan J., "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, 1996.

\_\_\_\_\_, "Las virtudes del parlamentarismo", en Diamond, Larry y Marc F. Plauner (comp.), *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1996.  
Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la Larga marcha. 1939-1994. Oposición Leal y Pseudo de Protesta*, México, FCE, 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Análisis del sistema político mexicano. Informe del grupo de expertos*, México. PNUD. 1997.

*Alán Arias Marin*

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras. Incentivos .v Resultados.* México, FCE, 1995.

Woldenberg, José. Ricardo Becerra y Pedro Salazar, *La Mecánica del Cambio Político en México,* México, Cal y Arena, 2000.

# Poder compartido y gobernabilidad

---

*Alberto Begné Guerra\**

## Las cuestiones del poder presidencial

La discusión sobre la organización del poder público en México y, en particular, sobre los mecanismos y los procedimientos constitucionales previstos para encauzar las relaciones y resolver los conflictos entre los poderes federales, pasa necesariamente por las interrogantes que plantea la inminente transformación de la institución presidencial, como consecuencia de la derrota del **PRI** en las elecciones del dos de julio. La razón es muy sencilla: con la transformación de la institución presidencial, en tomo a la cual giró el régimen político posrevolucionario, los términos de las relaciones entre los poderes también cambiarán y, al hacerlo, fijarán nuevas condiciones, aún inciertas, para la construcción de la gobernabilidad democrática que sustituya a la vieja gobernabilidad autoritaria.

Asumir la transformación de la institución presidencial como una consecuencia necesaria de la derrota del **PRI** responde a una evidencia que no requiere mayor explicación: el presidencialismo, imperante desde la segunda mitad de la década de los treinta, no sólo estaba soportado por las amplias facultades

---

• Presidente de la Agrupación Política Nacional Iniciativa XXI.

### Poder compartido y gobernabilidad

constitucionales del Ejecutivo, sino también por las prerrogativas *de lucto* que la presidencia tenía y ejercía al margen o por encima del ordenamiento constitucional, las cuales derivaban de la aplastante hegemonía del PRI en todos los órganos de representación popular y en gran parte de las estructuras corporativas del país, lo mismo en las organizaciones gremiales, sindicales y campesinas aglutinadas en el partido que en las cámaras empresariales atadas al poder público. y no hace falta mucha ciencia para prever que una presidencia sin esos instrumentos y sin esas estructuras, sencillamente no podrá seguir siendo la misma de antes.

Pero dbasta la desaparición de las prerrogativas con que contaban los presidentes priistas para arribar a una presidencia acotada, sujeta estrictamente al ordenamiento constitucional, cuyo ejercicio garantice el principio de separación y equilibrio entre los poderes? O en sentido inverso, dtendría una presidencia rigurosamente constitucional, en los términos del ordenamiento vigente, la eficacia requerida para asegurar la gobernabilidad del país?

No es fácil dar respuesta a estas interrogantes. Para hacerlo se requeriría determinar primero hasta dónde el acentuado desequilibrio entre los poderes a lo largo del régimen priista fue producto del firme sello presidencialista que el Constituyente de 1916-1917 le imprimió al país y hasta dónde se debió a las facultades extraconstitucionales que concentraba el presidente; y hacer esto sin experimentar el ejercicio de una presidencia carente de esas prerrogativas es una tarea difícil o, para decirlo con exactitud, una tarea en buena medida especulativa. Sostener *a priori* que el actual diseño constitucional del sistema presidencial carece de funcionalidad cuando nunca ha sido sometido a prueba sin las distorsiones inherentes al poder del que disfrutaban los presidentes bajo el régimen priista, sería tan aventurado como afirmar lo contrario, es decir, que las distorsiones del sistema presidencial mexicano fueron únicamente producto de dicho poder *de lucto* y que, ya sin él, el ordenamiento constitucional vigente será funcional en el nuevo entorno político, sin necesidad de ningún cambio o ajuste.

Hasta ahora la única experiencia en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que sugiere algunos de los rasgos que podría tener una presidencia distinta a la que vivió el país en la era de la hegemonía priista, es la del período 1997-2000, cuando por primera vez un presidente de la República careció de la mayoría absoluta de su partido en la Cámara de Diputados. Esta situación sacó a la luz una serie de cuestiones constitucionales relativas a dicha relación

Alberto Begné Guerra

que, en el pasado, debido al dominio avasallador del presidente sobre el Congreso, eran sencillamente ignoradas o irrelevantes frente al peso de la realidad, y que hoy son cruciales para responder a los retos de la gobernabilidad en un contexto democrático. Pero utilizar dicha experiencia como referencia para pensar en la presidencia postpriista y para plantear los desafíos a los que tendrá que hacer frente, exige todas las reservas del caso, en la medida en que sólo respecto a aspectos muy específicos de las relaciones entre estos dos poderes la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo ofrece elementos útiles para prever las tensiones y los conflictos constitucionales que, bajo el mismo ordenamiento constitucional, podrían presentarse durante la presidencia de Vicente Fox. No obstante, identificar y valorar dichos elementos puede servir al propósito de diseñar y realizar los ajustes necesarios a la maquinaria constitucional.

La composición de la Cámara de Diputados que resultó de las elecciones de 1997 no sólo tuvo efectos en la relación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. También al interior del Congreso produjo una situación hasta entonces inédita en la vida parlamentaria del país, manifiesta en la crisis que se vivió para la instalación de la LVII Legislatura y en la necesidad de reordenar la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo. La expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999 da cuenta de algunas de las exigencias que debieron enfrentarse al llegar a su fin el histórico dominio del PRI en las cámaras y, por lo tanto, al adquirir esos cuerpos legislativos una buena dosis de independencia frente al Ejecutivo.

El Poder Judicial también experimentó cambios de enorme trascendencia durante el Gobierno de Ernesto Zedillo que, sin duda, ya han modificado los términos de sus relaciones con los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las reformas constitucionales de diciembre de 1994, cuyos alcances y significado aún no se manifiestan en toda su dimensión, sentaron las bases y marcaron el inicio de un proceso de cambio que ha dotado gradualmente a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones, instrumentos y procedimientos necesarios para fortalecer su función de control sobre los actos de los otros poderes -a través de las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales- y para dar sustancia y eficacia a su papel de contrapeso efectivo del poder presidencial. Estas reformas, además, abrieron el camino para la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, mediante las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral, con lo cual se resolvió una vieja polémica constitucional en el país: la conveniencia o

## *Poder compartido y gobernabilidad*

no de la intervención de dicho poder en asuntos político-electorales. La relevancia de estas reformas es enorme.

Todos estos cambios en la organización y en las relaciones entre los poderes no pueden dejar de considerarse en la discusión sobre los retos para construir y consolidar la gobernabilidad en esta nueva etapa de la vida política del país, pues lo cierto es que no se parte de cero. El carácter gradual del proceso de cambio político no sólo ha permitido acumular experiencias útiles para el ejercicio del poder en un clima de pluralidad, sino también avanzar en la construcción de un marco institucional más acorde a las exigencias de la vida democrática. En efecto, entre la necesidad de identificar las carencias e insuficiencias del proceso de cambio -para sobre esa base diseñar e impulsar las reformas y los ajustes normativos e institucionales que se requieran- y la pretensión de reinventar el país a través del diseño de un nuevo ordenamiento constitucional, sin antes someter a prueba al sistema vigente en condiciones distintas a las que imperaron durante las siete décadas de hegemonía priista, hay una gran distancia, llena de riesgos y atajos engañosos.

Por ello, lejos de las tentaciones y las obsesiones fundacionales, lo que se requiere para responder a las interrogantes planteadas por la alternancia en la Presidencia de la República es un ejercicio de responsabilidad política que, al mismo tiempo, reconozca los avances logrados e identifique las insuficiencias del proceso de cambio. Contra la fascinación que en algunos círculos políticos e intelectuales mexicanos ha despertado y sigue despertando la concentración de toda la densidad política e histórica del país en un instante que se congele en imágenes para la posteridad, el cambio político y la consolidación del sistema democrático no han sido ni serán producto de un gran pacto fundador; sino el resultado de un proceso gradual de acuerdos y pactos sucesivos y complementarios, si se quiere discretos, pero eficaces. En este sentido, conviene tener en cuenta dos rasgos singulares de la transición mexicana a la democracia.

El primero consiste en su carácter gradual, mismo que, como ya se indicó, obliga a considerar las reformas que a lo largo de los últimos años - por lo menos desde 1989- fueron pavimentando el piso necesario para la disputa democrática por el poder político y para el ejercicio acotado de dicho poder. Exige también tomar en cuenta, sin menospreciar las dificultades y las resistencias que se han enfrentado, la eficacia de las reformas de todos estos años, sin las cuales las elecciones de 1997, la alternancia creciente en gobiernos locales desde 1994 y los resultados mismos de las elecciones del dos de julio, no se

podrían explicar; como tampoco podría explicarse que, a pesar de las dificultades y las tensiones enfrentadas en la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde 1997, con una Cámara de Diputados sin mayoría absoluta del PRI, el país no se paralizó.

El segundo rasgo se refiere a la existencia previa de un ordenamiento constitucional, cuya debilidad -yen muchos casos abierta ineficacia- en lo que concierne a la organización, ejercicio y limitación del poder público fue paulatinamente superada en los años recientes como consecuencia del despliegue de la pluralidad política y la redistribución del poder político. En efecto, a diferencia de transiciones que tuvieron como punto de partida la carencia de un ordenamiento constitucional, en el caso mexicano lo que ha ocurrido es que el ordenamiento constitucional, a la par del cambio político, ha ido pasando paulatinamente de una centralidad sólo discursiva a una centralidad real; de un carácter esencialmente simbólico a una efectiva función normativa; y no puede dejar de reconocerse que una vez sometido a las exigencias del pluralismo, si bien con deficiencias, ha sido aceptablemente funcional.

Ahora el reto radica en acabar de empatar al país real con el país legal, en superar la persistente dicotomía -por cierto, ya menos acentuada- entre lo que es y lo que debe ser el ejercicio del poder en un sistema democrático, sin vulnerar la eficacia de las instituciones. El reto no es nada sencillo. Si el presidencialismo del régimen priista fincó gran parte de su eficacia en su carácter autoritario, la nueva presidencia debe hacer descansar su capacidad de gobierno en las facultades que le atribuye el ordenamiento constitucional y, desde luego, en una relación equilibrada y productiva con los otros poderes. ¿Con qué se cuenta y qué hace falta para lograrlo? ¿Qué riesgos se enfrentan en ese propósito?

### El poder compartido: la trayectoria del cambio

El presidencialismo mexicano, entendido como una deformación del sistema presidencial, fue el producto de la combinación de muy diversos factores que hicieron de la Presidencia de la República el eje indiscutible de la vida nacional desde la segunda mitad de la década de los treinta, por encima del ordenamiento constitucional y contra el principio de separación y equilibrio entre los poderes. Entre esos factores hay tres que deben destacarse: una presidencia dotada de amplias facultades constitucionales; el liderazgo real del Presidente

## Poder, compañía y gobernabilidad

—

de la República sobre el PRI; Y la hegemonía del **PRI** dentro de un sistema de partidos no competitivo, sin elecciones libres. La combinación de estos factores trazaba el círculo impenetrable del dominio presidencial: si el único partido con acceso a los órganos de representación popular era el PRI; si por las manos del presidente en torno, en su calidad de líder real del partido, pasaba el reparto de las candidaturas para todos los cargos de representación popular de cierta relevancia; si, en efecto, los integrantes de los otros poderes federales y de los gobiernos locales debían sus cargos al presidente; y si, en consecuencia, éstos no gozaban ni de legitimidad ni de fuerza propias para controlar o balancear al poder presidencial, entonces lo que había era una concentración prácticamente absoluta del poder público en la figura del presidente, sólo limitada por los intereses y compromisos derivados de las estructuras corporativas y las redes clientelares que formaban las bases de legitimación del régimen.

Sin controles ni contrapesos efectivos, el presidente añadía a sus importantes facultades constitucionales muchas otras que le permitían una amplia discrecionalidad en el ejercicio del gasto público, en la conducción de la economía, en la definición y ejecución de las políticas públicas, en la articulación de grupos e intereses de diversa índole, en el mando sobre la fuerza pública y en las relaciones con el exterior. Casi nada. La memoria fresca de los últimos años suele hacer olvidar los excesos del dominio presidencial que caracterizaron al régimen posrevolucionario. Pero basta leer o escuchar el discurso político de las décadas pasadas en torno a la figura presidencial, para constatar la actitud ignominiosa y el tono reverencial con el que lo mismo jueces, legisladores y gobernadores que líderes populares, empresarios y periodistas se dirigían al *Señor Presidente*, desde luego con pocas y, por ello, muy honrosas excepciones.

Las cosas han cambiado radicalmente. Con muchas dificultades, no sin resistencias, a lo largo de la última década el país ha vivido inmerso en un profundo proceso de cambio, que lo mismo ha significado la transformación de la economía y de las relaciones con el exterior que la normalización de la competencia electoral como la única vía legítima para acceder al poder. Todos estos cambios se fueron traduciendo en límites al poder presidencial, antes inexistentes. La inserción del país en los grandes circuitos financieros, comerciales y tecnológicos globales; el crecimiento y la autonomía alcanzados por el mercado frente al Estado; el despliegue de la pluralidad política, la creciente participación de la sociedad en los asuntos públicos y, desde luego, la libertad alcanzada por los

Alberto Begné *Guerra*

medios de comunicación, han disminuido sensiblemente la capacidad del Presidente de la República para definir los destinos de la economía, la política y la sociedad, como ocurría en el pasado.

El círculo cerrado del dominio presidencial se rompió gradual pero definitivamente con las sucesivas reformas electorales de los últimos 11 años (1989-90/1993/1994 y 1996). La creación de normas e instituciones electorales eficaces y confiables y, en paralelo, la formación de un sistema de partidos competitivo, tocaron al régimen en el centro de su corazón: la exclusividad de la que gozaban los priístas para obtener cargos de representación popular y, por lo tanto, para ejercer el poder público, origen de las lealtades y la sumisión hacia la figura presidencial. Las reformas electorales, en efecto, fueron desatando en forma gradual pero irreversible los nudos de la red que sostenían al viejo régimen: el presidente, el partido, las estructuras corporativas y, al final, la formación de la representación política, todo bajo el control del Ejecutivo. Las elecciones dejaron de ser una mera fachada democrática del sistema político para convertirse en el único procedimiento aceptable y aceptado para la disputa por el poder. Los votos empezaron a contar y, con ello, la capacidad de decisión para la integración de los órganos de representación popular fue pasando de la presidencia a dos nuevos actores, antes irrelevantes: los partidos y los ciudadanos.

El dominio presidencial en el escenario político encontró así sus límites en las urnas. El control prácticamente total del PRI sobre los cargos de representación popular cedió paso a la expresión de la pluralidad, con lo cual los otros poderes federales y los poderes locales empezaron a cobrar vida propia. Los datos son muy ilustrativos. Entre 1982 y 1997 el PRI pasó de ocupar el 91% a 54% de los cargos de elección popular del país (considerando presidencias municipales, diputaciones locales, gubernaturas, diputaciones federales, senadurías y la misma Presidencia de la República). En el ámbito de los órganos legislativos federales, la recomposición de la representación política fue igualmente profunda: entre 1982 y 2000 el PRI pasó de 74 al 42% de la representación en la Cámara de Diputados; y en ese mismo lapso el PRI pasó de 100 a 47% de la representación en el Senado de la República.

En la medida que el Presidente fue dejando de determinar a través de su partido la conformación de las cámaras, cada vez más legisladores empezaron a representar un poder que provenía de fuentes distintas a la presidencial. Pero no sólo eso. En la medida que el PRI debió empezar a enfrentar una

## Poder compartido y gobernabilidad

-

competencia real, las cualidades de sus candidatos, y ya no sólo la decisión cupular del partido o las cuotas corporativas, empezaron a contar. Así inició una doble ruta hacia la independencia de los legisladores: la de quienes llegaban de la oposición y la de los propios priistas, quienes iban adquiriendo cierto grado de autonomía debido a la base social con la que debían contar para ganar primero la candidatura y después el cargo en elecciones competitivas. Pero sin duda el nacimiento de una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, por lo tanto, el inicio de la ruta hacia un equilibrio real nació en septiembre de 1997 con la instalación de la primera Cámara de Diputados en la que el PRI no contaba con la mayoría absoluta. El Poder Legislativo fue por primera vez un verdadero poder, independiente del Ejecutivo.

El Poder Judicial no fue ajeno al cambio democrático. El reclamo de legalidad y los compromisos asumidos en materia de justicia por Ernesto Zedillo durante su campaña, lo llevaron, ya como presidente, a iniciar una profunda reforma en la estructura orgánica y en las facultades del Poder Judicial de la Federación, que incluyó la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia. y si bien para la designación de los ministros le bastaban los senadores de su partido (que entonces representaban el 74% del Senado, por encima de los dos tercios requeridos), para la aprobación de la reforma constitucional requería el respaldo de diputados de la oposición (el PRI tenía 60% de la Cámara de Diputados, por debajo de los dos tercios necesarios); así, la designación de los ministros y la reforma constitucional formaron un paquete que se negoció y aprobó con legisladores de la oposición. En esas condiciones, la Corte empezó también a adquirir autonomía frente al Ejecutivo, en la medida en que su cargo dejó de deberse en exclusiva a la voluntad presidencial y al aval rutinario del Senado, y pasó a ser el producto de negociaciones y acuerdos entre los distintos partidos allí representados.

En el acotamiento del poder presidencial hay un factor adicional que no puede dejar de considerarse. Me refiero al sello que Ernesto Zedillo le imprimió a la presidencia, distinto al de sus predecesores por lo menos en tres aspectos fundamentales: su ambigua y poca relación con el PRI, su no intervención en el desarrollo y en los resultados de los procesos electorales y su concentración en los asuntos económicos del país, en proporción inversa a su relativo poco interés por la concentración y el ejercicio del poder político. *Una presidencia constitucional? ¿Una presidencia políticamente apática?* *Las dos cosas a la vez?* No es fácil responder. Pero es indiscutible que la forma en que Ernesto Zedillo ejerció su mandato fue un factor relevante en el proceso de formación de una nueva relación entre los poderes, más cercana al equilibrio.

----- *Alberto Begné Guerra*

El proceso de cambio político produjo, en suma, una sensible disminución del poder presidencial y, en sentido inverso, la emergencia de los poderes Legislativo y Judicial como poderes cada vez más independientes, capaces de limitar y hacer contrapeso al Ejecutivo. Dicho proceso incluyó reformas constitucionales que limitaron las facultades del Ejecutivo y ampliaron las de los otros poderes. Respecto al primero, cabe destacar su salida del Instituto Federal Electoral, cuyo Consejo General era presidido hasta 1996 por el Secretario de Gobernación, y en efecto, su separación de la organización y calificación de las elecciones; la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, originalmente un tribunal administrativo; y la modificación de los procedimientos para la designación de los consejeros electorales y el Procurador General de la República, en los cuales el Presidente dejó de intervenir o requiere ya la aprobación del Senado, respectivamente.

En relación con el Poder Judicial deben destacarse las reformas al artículo 105 de la Constitución, en virtud de las cuales se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia las facultades para conocer y resolver las controversias constitucionales que se puedan suscitar entre diversos órganos de poder público y las acciones de inconstitucionalidad contra normas de carácter general que puedan contravenir al texto constitucional, incluidas las leyes electorales federales y locales; asimismo, deben destacarse las reformas a su estructura orgánica, tanto en la composición de la Corte, cuyo número de miembros se redujo a 11, como en la creación del Consejo de la Judicatura y en la incorporación del Tribunal Electoral como un órgano especializado del Poder Judicial.

Respecto al Poder Legislativo, hay que destacar la facultad de la Cámara de Diputados para designar, a propuesta de los grupos parlamentarios, a los consejeros electorales, y la intervención del Senado en la designación del Procurador General de la República; también deben destacarse las reformas relativas a la integración de la representación política que, además de reducir los márgenes de sobre y subrepresentación en las dos cámaras, permitieron que el Senado empezara a adquirir vida propia, al expresar por primera vez la pluralidad política del país y al cobrar un verdadero peso su participación en el proceso legislativo y el ejercicio de sus facultades exclusivas. Del mismo modo, deben destacarse las reformas dirigidas a la consolidación de las funciones de revisión y control sobre el ejercicio del gasto público, a cargo de la Cámara de Diputados y, por último, la recomposición de la estructura interna del Congreso, a través de la expedición de la Ley Orgánica de 1999.

## *Poder compartido y gobernabilidad*

—

### Algunas asignaturas pendientes

Estas reformas no han significado una transformación radical del ordenamiento constitucional. En esencia, el diseño original del sistema presidencial se ha mantenido; no obstante, en concordancia con las exigencias de la pluralidad política, se han realizado ajustes relevantes en la distribución de facultades entre los poderes y en su organización interna. Se puede afirmar que las bases constitucionales para que los poderes Legislativo y Judicial ejerzan funciones efectivas de control y contrapeso frente al Ejecutivo están dadas, si bien hace falta, desde luego, que en su organización y funcionamiento internos lleven a la práctica o consoliden los cambios formales que ya se han realizado.

Hoy la Suprema Corte cuenta ya con las facultades, los procedimientos y los instrumentos necesarios para realizar una efectiva defensa de la Constitución ante el poder político; aún hace falta conocer el destino del proyecto de reformas en materia de amparo, pero es previsible, en principio, que las mismas tiendan a fortalecer todavía más la capacidad de los jueces federales para la protección de las minorías y los individuos frente a los actos de la autoridad. En particular, una exigencia que deben atender dichas reformas es la de ampliar los efectos de las sentencias de los juicios de amparo, hoy limitados al demandante, pues en los términos actuales la protección de la justicia federal sirve únicamente, en la inmensa mayoría de los casos, a las personas con recursos y capacidades para interponer una demanda de amparo, dejando fuera de esa posibilidad a las personas de escasos recursos, con lo cual no sólo se refleja sino además se acentúa la desigualdad social.

En cualquier caso, las reformas señaladas significan un avance nada desdeñable en la ruta hacia la construcción de una verdadera democracia constitucional, donde además de garantizarse el principio del gobierno de la mayoría, tiene que asegurarse el principio del gobierno de las leyes, a través de la defensa de los derechos de las minorías y los individuos.

En torno a los órganos legislativos federales hay varias cuestiones pendientes, sin duda de enorme relevancia. Dos de ellas merecen, en mi opinión, especial atención: la reelección inmediata de los legisladores y la participación del Senado en el procedimiento para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto a la reelección inmediata de los legisladores existen dos argumentos poderosos a favor. El primero se refiere a la independencia que le confiere a

Alberto Begné Guerra

un legislador la posibilidad de reelegirse, en la medida en que sus lealtades se vuelven cada vez más hacia sus electores; el segundo alude a las ventajas que ofrece la reelección para la profesionalización de los trabajos legislativos. Los argumentos en contra se centran en las relaciones clientelares o corporativas que, al estilo norteamericano, se podrían generar entre los legisladores y las bases o los intereses que constituyan su respaldo, y en el debilitamiento de los partidos políticos que la reelección inmediata podría generar. Desde mi punto de vista, estos últimos no son suficientes para rebatir a los primeros. Pero, en todo caso, el debate debe abrirse y traducirse en decisiones constitucionales.

Respecto a la intervención del Senado en la aprobación del presupuesto, las cosas me parecen más simples, en tanto no hay ninguna razón sólida para seguir sosteniendo un arreglo constitucional, cuyo origen reside en la fallida experiencia unicameral diseñada por el Constituyente de 1856-57 y en el singular restablecimiento del Senado en 1875, ya sin la facultad para participar en dicho procedimiento. En cambio, hay dos muy buenas razones para atribuirle esa facultad. La primera se refiere a la conveniencia de armonizar los procedimientos en materia de ingresos y egresos, pues bajo el sistema actual resulta absurdo que la legislación fiscal sea aprobada por las dos cámaras y el Presupuesto de Egresos por una sola; la segunda se refiere a la indiscutible importancia que para las entidades federativas, representadas en el Senado, tiene la definición sobre el gasto público federal.

Además de las anteriores, otra cuestión de enorme relevancia requiere una nueva solución constitucional: el procedimiento compartido por el Ejecutivo y el Legislativo para la aprobación del Presupuesto de Egresos, sobre todo ante una Presidencia de la República sin mayoría absoluta de su partido en la Cámara de Diputados. El riesgo de arribar a la conclusión del primer período ordinario de sesiones del Congreso sin la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación no está actualmente resuelto, y si bien la experiencia del período 1997-2000 se quedó sólo en tensiones -finalmente superadas-, nada garantiza que las cosas no vayan a más. Para evitar este riesgo, creo que la solución más sencilla y práctica consiste en el establecimiento de una fórmula que, dado el caso, permita la aplicación del Presupuesto del ejercicio anterior, ajustado en función del índice inflacionario determinado por el Banco de México.

## El reto de la gobernabilidad

En síntesis, la redistribución del poder político a lo largo de la última década,

## Poder compartido y gobernabilidad

-

especialmente desde 1997, y las reformas normativas e institucionales a las que se ha hecho referencia, han generado la formación de una relación más equilibrada entre los poderes y han permitido sentar las bases para consolidar un efectivo sistema democrático de pesos y contrapesos. Fuera de las cuestiones pendientes y de los ajustes correspondientes a la maquinaria constitucional, creo que el sistema vigente, desde el punto de vista formal, reúne las condiciones necesarias para hacer realidad el principio de separación y equilibrio entre los poderes. Lo que hace falta, insisto en ello, son ajustes precisos, pero éstos no suponen un nuevo diseño constitucional. Recupero ahora una de las cuestiones planteadas al inicio de este texto: dbasta la desaparición de las prerrogativas *de Lecto* con que contaban los presidentes priístas para arribar a una presidencia acotada, sujeta estrictamente al ordenamiento constitucional, cuyo ejercicio garantice el principio de separación y equilibrio entre los poderes? Por todo lo expuesto, me parece que sí.

Sin embargo, en la medida en que la discusión sobre las relaciones entre los poderes no puede reducirse -como tampoco podría prescindir de ellas- a las cuestiones relativas al diseño constitucional, el asunto se complica. Sobre todo en relación con la segunda cuestión planteada al inicio de este ensayo: dtendría una presidencia rigurosamente constitucional, acotada por la distribución de facultades prevista en el ordenamiento vigente, la eficacia requerida para asegurar la gobemabilidad del país?

El presidencialismo que ha quedado atrás fue el eje de todo un sistema de redes clientelares, estructuras corporativas, intereses económicos, lealtades y complicidades, en tomo al cual giró el régimen político posrevolucionario. Por ello fue eficaz; porque el poder del presidente contaba con el doble soporte de sus facultades constitucionales y de las prerrogativas *de !acto* que dichas redes y estructuras le otorgaban. Sin ellas, la eficacia de la Presidencia de la República, como ya se apuntó, tendrá que construirse únicamente sobre la base de las facultades que el ordenamiento constitucional le atribuye al Ejecutivo y, desde luego, sobre el establecimiento de una relación equilibrada y productiva con los otros poderes.

La composición del Congreso como resultado de las elecciones del dos de julio abre muchas interrogantes en torno a la gobernabilidad del país, no porque el ordenamiento constitucional vigente - fuera de las asignaturas pendientes ya planteadas - carezca del sistema de distribución de facultades y de los mecanismos y los procedimientos adecuados para una relación equilibrada entre los poderes, sino porque, precisamente, los riesgos en materia

de gobernabilidad que hoy enfrenta el país no conciernen más que en una pequeña medida a las cuestiones propias del ordenamiento formal. El centro de estas interrogantes se refiere en mucho mayor proporción a los efectos que producirá la ruptura de los viejos nudos que sostenían al presidencialismo y, por lo tanto, al anterior régimen. En este sentido, me parece que las cuestiones decisivas residen en el desenlace y el destino inciertos de las estructuras corporativas, las redes clientelares, los intereses económicos y, en última instancia, el partido del régimen posrevolucionario. Y estas cuestiones, está claro, no se van a resolver mediante grandes reformas constitucionales, menos aún con la expedición de una nueva Constitución.

En otros términos, se puede decir que contar con un ordenamiento constitucional adecuado representa la condición necesaria para la separación y el equilibrio entre los poderes en un sistema presidencial. Hoy en México, con algunos ajustes, dicha condición está dada, pero no es suficiente para garantizar la gobernabilidad. Este es el problema. La construcción de una presidencia constitucional que sea a la vez eficaz y democrática representa el principal reto del país en esta nueva etapa de su vida política, y para superarlo deben sortearse con éxito algunos riesgos que, para concluir, me limito a señalar. En particular apunto dos: el primero se refiere a la tentación populista en la que podría caer el presidente Fox si no logra resolver las dificultades que plantearán para su gobierno un Congreso dividido y una Suprema Corte de Justicia independiente, y si, ante la frustración, opta por esquivar por fuera de los cauces constitucionales las contenciones propias de un sistema democrático de pesos y contrapesos; el segundo consiste en el debilitamiento o, incluso, la pulverización del sistema de partidos, como consecuencia de los necesarios procesos de cambio que deberán emprender el PRI y el PRD luego de sus respectivas derrotas electorales, pues ello podría conducir a la fragmentación de la representación política y a la carencia de interlocutores eficaces y confiables para la negociación y formación de los acuerdos necesarios para la gobernabilidad.

#### Bibliografía

Becerra, Ricardo, Pablo Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, rCE, 1996.

# Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional —

*Miguel Csrbonell"*

En México parecen haber quedado atrás los días en que el debate público nacional se centraba en la falta de limpieza de las elecciones. Actualmente la agenda está repleta de temas que contienen y reflejan buena parte de la ardua problemática con la que el país va a entrar en el siglo XXI.

Al parejo de la superación del fantasma del fraude electoral, hemos asistido en los últimos años al florecimiento de un pluralismo político y social inédito en la historia reciente de México. De ese creciente pluralismo da buena cuenta el hecho de que para el proceso electoral federal del año 2000 hayan participado con registro 11 partidos políticos; seis de ellos por vez primera, luego de acreditar los requisitos legales ante el Instituto Federal Electoral y que se agregan a los otros cinco que participaron en las elecciones federales de 1997.

A partir tanto de la confiabilidad en la organización y en los resultados de las elecciones, como del renovado y pujante pluralismo, se deben pensar los cambios necesarios que pudieran irse introduciendo en el marco constitucional

---

"Doctor en Derecho por la Universidad Complutense, Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

a fin de estar en posibilidades de reforzar las funciones y el desempeño de los poderes públicos. En buena medida, de la consecución de estos cambios y del correspondiente mejoramiento de la operatividad de los poderes públicos trata la llamada "Reforma del Estado". Este proceso de reforma ha pasado por varias etapas, involucrando en su delineación y en los debates que ha suscitado tanto a instituciones nacionales (sindicatos, poderes públicos, académicos, etcétera), como internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea, etcétera).'<sup>1</sup>

Una vez que se ha dejado atrás, por lo menos en la mayor parte de los países de América Latina, la etapa de la "reforma estructural" -enfocada particularmente hacia los componentes del sistema económico-, a principios del siglo XXI las tareas parecen concentrarse en la búsqueda de nuevos diseños institucionales. En este punto, como ha subrayado Adam Przeworski, no se cuenta todavía con suficiente evidencia empírica para responder a todas las interrogantes.<sup>2</sup> De hecho, un politólogo de la talla de Giovanni Sartori todavía hace unos años se preguntaba si, en las cuestiones institucionales, sabemos qué reformar y cómo vamos a hacerlo y se respondía que no.<sup>3</sup>

Al salir de lo que Jesús Silva-Herzog Márquez ha llamado "la siesta constitucional", la revisión de la parte orgánica -y seguramente también de la que se refiere a los derechos fundamentales- se presenta como un requisito ineludible para afianzar la incipiente democracia que estamos viviendo. El texto constitucional, tal como está, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano. De dicha posibilidad y de la insuficiencia de la regulación actual da buena cuenta el siguiente párrafo del propio Silva-Herzog Márquez: "... la legislatura está condenada al amateurismo, la sustitución presidencial ofrece el caos, el presupuesto se prepara cada año en el abismo, el Ejecutivo

<sup>1</sup> Algunos aspectos de la "reforma del Estado" han sido explicados en Carbonell, Miguel, "Una agenda alternativa para la reforma del Estado", *Este País. Tendencias y opiniones*; número 93, México, diciembre de 1998, pp. 12-18; *Id.* "Poder judicial y reforma del Estado", *Diálogo y debate de cultura política*, número 7, México, enero-marzo de 1999, pp. 27-40; *Id.* (en coautoría con Alejandro Anaya), "Instituciones judiciales y rediseño del Estado", *Este País. Tendencias y opiniones*; número 102, septiembre de 1999, pp. 40-44. Véase también, de entre lo mucho que se ha publicado sobre el tema, el número 12/98 de la revista *El mercado de vsknrs*; México, diciembre de 1998, monográfico sobre el tema de "Hacia una reforma del Estado en México", así como Serna de la Carza, José Ma., *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Ilij-UNAM, 1998. La posición de los organismos internacionales en el tema de la reforma del Estado se encuentra sintetizada en el Informe sobre el desarrollo mundial de 1997, editado por el Banco Mundial y que lleva por título "El Estado en un mundo en transformación".

<sup>2</sup> El análisis del impacto de la reestructuración económica en el ámbito político se encuentra, para el caso de México, en Ma. Lorena Cook, J. Kervin Middlebrook, y Juan Molinar Horcasitas, (eds.), *Las Dimensiones Políticas de la Reestructuración Económica*, México, UNAM-Cal y Arena, 1996.

<sup>3</sup> *Democracy and Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 59-60.

• *Ingeniería constitucional comparada en Una investigación de estructuras; incentivos resultados*; México, FCE, 1999 (reimpresión), p.12.

está llamado a despreciar al Congreso. No hay, pues, un tejido jurídico que alimente la responsabilidad, que estimule la competencia, que aliente los entendimientos y que prevea medidas de alivio para las emergencias. De allí que sea, a mi juicio, indispensable impulsar el debate de la reforma institucional'.<sup>5</sup>

En las siguientes páginas se enlista una selección de las reformas que se deberían ir dando en los próximos años para superar las eventuales situaciones de parálisis o de crisis que pudieran surgir. Al seleccionar los aspectos que integran el elenco que sigue, se ha tomado como criterio guía la necesidad y urgencia de los cambios a partir de las nuevas circunstancias que está viviendo el país; en casi todas las propuestas se podrá observar que la argumentación se basa en la reconfiguración que ha tenido el sistema de partidos y en el surgimiento de un importante pluralismo político en los últimos años, lo que hace que cada vez sea más difícil seguir encajando al sistema político mexicano en las etiquetas que tradicionalmente lo habían explicado y caracterizado."

Obviamente, a estas alturas ya para nadie es extraño el hecho de que no basta con cambiar la Constitución para mejorar la capacidad y estructura del Estado. Junto a los cambios constitucionales se deben generar también una serie de pautas de acción política que acompañen a esas modificaciones y que las hagan realmente actuantes." Sin embargo, también a partir del mejoramiento del marco constitucional se pueden crear las condiciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos del Estado mexicano," Como quiera que sea, a casi nadie escapa el hecho de que, en el futuro inmediato, la gobernabilidad será un "bien escaso" en México, de tal forma que se deben buscar las mejores condiciones posibles para mantener la eficacia y la legitimidad de los poderes públicos, como ya se apuntaba párrafos arriba.

El trabajo se ha dividido en dos partes. En la primera, como ya he anunciado, se enlista una serie de modificaciones constitucionales que resultan urgentes

---

, "La Constitución como proyecto", en *Diálogo debste de cultura política*, núm. 11, México, enero-marzo de 2000, p. 18.

<sup>6</sup> Una caracterización clásica, por fortuna ya superada, se encuentra en Giovanni Sartori, *Partido» y Sistemas de Partido*, Madrid, Alianza, 1980.

<sup>7</sup> Junto a los cambios constitucionales formales y a la conducta constitucionalmente correcta de los responsables de la aplicación cotidiana de los preceptos de la *Carta Magna*, también es necesaria la existencia de una teoría constitucional, es decir de un modelo explicativo que tenga por objeto la identificación, sistematización, descripción, crítica y predicción del sistema constitucional; sobre esto, José Ramón Cossío, *La Suprema Corte y la Teoría Constitucional*; Documentos de trabajo del Departamento de Derecho, ITAM, número 11, 4 de noviembre de 1999.

• De hecho, la renovación de los diseños institucionales es solamente una parte dentro de una política de cambio constitucional profundo; otras partes de ese cambio se han tratado de forma somera en Carbonell, Miguel, "La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos" en *Hacia una nueva Constitucionalidad*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 33-51.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

o necesarias a la luz del emergente pluralismo y del desvanecimiento de las características típicas del sistema político mexicano. En la segunda se hace una serie de consideraciones acerca de la necesidad de ir o no a un proceso de carácter constituyente; se trata, en este punto, de examinar las posibilidades que existen en México para abordar la tarea de dar una nueva Constitución. Algunos de los cambios que parecen más necesarios y que pueden constituir una "agenda constitucional" para los próximos años son los siguientes."

*Reelección legislativa.* Actualmente ningún partido político tiene una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número nada desdeñable de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados "gobiernos divididos" parece tomar cada vez más carta de residencia.<sup>10</sup> Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

Esto puede suponer tensiones más o menos fuertes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura, el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

Bajo el nuevo esquema pluralista y tomando en cuenta el cambio en el peso político específico que las cámaras van a tener en el futuro inmediato -y que en buena medida ya están teniendo desde 1997-, se vuelve muy urgente y necesaria la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II párrafo segundo constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección inmediata

• La enumeración que sigue es incompleta desde dos puntos de vista: en primer lugar, es incompleta ya que no contiene todos los cambios posibles y, probablemente, ni siquiera se haya hecho cargo de varios de los más importantes; en segundo término, es incompleta en el sentido que cada uno de los puntos que se mencionan deberían ser tratados de forma monográfica, desarrollándolos con mucha mayor amplitud de la que se les dedica en el texto. Vale la pena advertir lo anterior en vista de la complejidad que tienen casi todos los temas que se tratan en el texto.

<sup>10</sup> Un análisis de la *experiencia* de los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se puede encontrar en Alonso Lujambio (ed.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. IFE, UAM, 1996. En general sobre los gobiernos divididos y sobre la *experiencia* de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión. Alonso Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Es País. Encuestas y opiniones*, núm. 107. México, febrero de 2000, pp. 2-16.

de los legisladores federales y locales. Y lo mismo vale para el caso de lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 constitucional en lo que respecta a las autoridades municipales. Esta medida tendría, entre otras, las siguientes tres ventajas:<sup>11</sup>

Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos -como sucede en la actualidad- sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

Fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio, "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto... ".<sup>12</sup>

*Profesionalizar a los legisladores.* En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en un complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos norma-

<sup>11</sup>Sobre el mismo tema, Miguel Carbonell, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", *Quorum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35-45; idem, "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México" en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, FLACSO, MoA, Porrúa, 2000, pp. 105-117; Benito Xarif, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados", *Documento de Trabajo*, División d', Estudios Políticos, CIDE, núm. 63, México, 1997; del mismo autor, con una perspectiva más general, "El Congreso mexicano en transición", *Documento de Trabajo*, División de Estudios Políticos, CIDE, número 101, México, 1999. El estudio más completo que se ha escrito en México sobre no reelección legislativa, hasta donde entiendo, es el de Fernando F. Dworak (coord.), *El debate sobre la reelección legislativa en México: una Perspectiva Histórica e Institucional*, México, IJJ-UNAM (en prensa).

<sup>12</sup>"La no-elección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quorum*, México, enero de 1996, p. 23; del mismo autor, "Reelección legislativa y estabilidad democrática", *Estudio. Filosofía, Historia, Letras*, Ilfim. 32, ITAM, México, primavera de 1993 y "¿Para qué servirían las reelecciones en México?", en *Quorum*, México, abril de 1993.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

tivos, Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio, "los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan".<sup>13</sup>

Para entender cabalmente estas ventajas no se puede perder de vista, como se mencionaba al principio, la confianza que hoy se tiene en los órganos encargados de organizar las elecciones y en la transparencia de los procesos comiciales. Mientras que, como señala Jesús Silva-Herzog Márquez, la reelección en un régimen autoritario significa la momificación de la clase política, en una etapa transicional o de democracia emergente puede ayudar significativamente a la autonomía del poder legislativo y al mejoramiento de la representación política."

Al introducir la reelección legislativa inmediata quizá pudiera incorporarse también algún límite en la Constitución, de forma que no se tuviera la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano más de 12 años. Esto significa que, suponiendo que la duración de los períodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata

---

<sup>13</sup> "La reelección de legisladores.", *Op.cit.*, p. 23.

<sup>14</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Ioquín Moruz, 1999. pp. 3) y 96. entre otras.

una vez (completando dos períodos de seis años cada uno) y los diputados lo serían hasta por cuatro períodos (una primera elección y tres reelecciones inmediatas). Para el caso de los diputados quizás convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados "plurinominales"), luego de haber sido electos por dos períodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidades; con esto se evitaría el fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.<sup>15</sup>

Por razones sobre todo históricas y quizás también por la mala percepción que tienen los poderes públicos ante la sociedad, las encuestas demuestran que la reelección legislativa no es una medida vista con buenos ojos por la sociedad. En una encuesta de 1998, 52% de los encuestados se mostró contra la reelección inmediata de los diputados, mientras que 17% contestó favorablemente y 31% dijo que le daba igual.<sup>16</sup> Esto hace suponer que, a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar una medida como la reelección legislativa inmediata se deben hacer esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario puede ser vista como una regresión en el proceso democratizador de México.

### Extensión del periodo legislativo

De acuerdo con los artículos 65 y 66 constitucionales, los dos períodos ordinarios de sesiones que lleva a cabo el Congreso de la Unión comienzan el primero de septiembre y 15 de marzo y terminan como máximo el 15 de diciembre -con excepción del año en que toma posesión el titular del Poder Ejecutivo Federal en que podrá concluir el 31 de ese mismo mes- y 30 de abril respectivamente. Fuera de ese plazo la Constitución prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78) o, si fuera necesario, la convocatoria a períodos extraordinarios de sesiones (artículos 67 y 78 fracción IV).

El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos períodos ordinarios, es de cinco meses al año. Es decir, durante siete meses al año las cámaras no sesionan de forma ordinaria.

<sup>15</sup> La propuesta de limitar las reelecciones se tomado Lujambio, "La reelección...", *Op.cit*; p. 25. Ver, sin embargo, la muy convincente argumentación-en sentido contrario- de Fernando F. Dworak, "¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva sobre el posible re establecimiento de las carreras legislativas en el sistema político" en Dworak, Fernando F. (coordinador), en *El debate sobre la reelección legislativa*, en México: una perspectiva histórica e institucional, *Op. cit*.

<sup>16</sup>Datos rilados por José Antonio Crespo, "Reelección parlamentaria", en *Este País. Encuestas y opiniones*, número 86, México, mayo de 1998, pp. 10-11.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

Estos períodos tan reducidos quizás pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años y cuando el estado precario de las vías de comunicación dificultaba que los diputados y senadores de provincia pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso:" pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.

Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes."

En el derecho comparado ninguna legislatura tiene períodos ordinarios tan reducidos. De hecho, si se saca un promedio de los días en que trabajan ordinariamente las legislaturas de Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España se llega a la cifra de 201.6 días, contra los 153 que lo hacen los legisladores mexicanos.<sup>19</sup>

### **Control parlamentario**

El hecho de que el Congreso de la Unión haya ganado presencia y peso político hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia.

Una vertiente importante de esos instrumentos pueden ser las distintas formas de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.

---

<sup>17</sup> Diego Valadés nos recuerda que en 1857 algunos diputados constituyentes no estuvieron de acuerdo en que el primer período de sesiones del Congreso iniciara en septiembre porque, se dijo entonces, "es cuando más llueve y los caminos están intransitables", *El control del poder*, México, Iij-UNAM, 1998, p. 376 (hay una segunda edición, UNAM, Porrúa, 2000).

<sup>18</sup> En el mismo sentido, Susana I: Petiroza, *El Congreso de la Unión. Instancia y Funcionamiento*; México, Iij-UNAM, 1997, pp. 73 y ss.

\. Bernardo Alvarez del Castillo, *La Obligación del Legislador como Representante Popular*, tesis profesional, México, Universidad Anáhuac, 1999.

De acuerdo con el marco constitucional actual, las cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los responsables de la administración pública paraestatal y de las empresas con participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93).

Un paso adelante para fortalecer las facultades de control político de las cámaras podría darse si se les permite también citar al Presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Obviamente, no se trata de tener al Presidente cada semana en el Congreso, como sucede en la mayor parte de las democracias consolidadas (sobre todo las que cuentan con regímenes parlamentarios de gobierno), pero sí de tener la posibilidad de que el Presidente explique ante el Congreso y ante la opinión pública la atención que se le debe dar o se le ha dado a algún asunto importante.

Esto supondría, además de aumentar las facultades de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, la creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones del otro, lo que en mucho podría contribuir al establecimiento de una renovada cultura política. No es lo mismo tener al Presidente en el Congreso una vez al año para presentar el informe que prescribe el artículo 69 constitucional, que tenerlo cinco o seis veces, en sesiones tal vez menos solemnes que la prevista en el precepto mencionado pero más operativas y dialogantes. Por sí misma, esa posibilidad introduciría un cambio cualitativo muy importante en la vida política nacional.

Para los poderes legislativos de la actualidad, las facultades de control se han vuelto tanto o más importantes que las puramente legislativas.<sup>29</sup> Hoy en día buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión y aprobación de iniciativas de ley. Por eso se justifica, entre otras razones, la necesidad de

<sup>29</sup> Hector Fix-Zamudio, "La función actual del Poder Legislativo" en *El Poder Legislativo en IeActuslidsd*, México, Iij-UNAM, Cámara de Diputados, 1994, I'1.21 y ss.; sobre el significado e implicaciones del control político en general, Manuel Aragón; *Constitución y Control del Rxk-r*; Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 (especialmenn- capítulo VI, pp. 157 Yss.). Una perspectiva de derecho comparado sobre el control parlamentario puede verse en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlemento y Control del Gobierno. Vfomsdss dr la Asociación Española dr Letrados de Psrlsmentos*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1998.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

introducir mecanismos reforzados de control para que las cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones."

Otra medida posible, en el mismo sentido, sería facultar al Congreso para remover a un Secretario de Estado sin la necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el Título IV constitucional para el juicio político. En particular, parece un poco exagerado pedir en el Senado una mayoría semejante a la que se necesita para aprobar una reforma constitucional (dos terceras partes de los miembros presentes), para poder destituir no solamente a un Secretario de Estado, sino también a un director general de una empresa de participación estatal mayoritaria o de un fideicomiso público (artículo 110 constitucional). Quizá fuera más razonable que se pidiera mayoría simple para llevar a cabo dicha destitución o la correspondiente inhabilitación.

Otra medida de control político puede ser la de exigir la ratificación parlamentaria para los miembros del gabinete, tal como se explica en uno de los apartados siguientes.

### Aprobación del presupuesto

Con una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga mayoría absoluta, el riesgo de que se termine el año fiscal sin tener aprobado el presupuesto del año siguiente siempre va a estar presente. La aprobación del presupuesto, casi sobra decirlo, es uno de los actos más importantes que pueden darse dentro de una democracia pluralista, incluso por encima de la propia agenda legislativa de los poderes Ejecutivo o Legislativo."

Recordemos que, en los términos del artículo 74 fracción IV constitucional, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...". Para ello, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara el proyecto de presupuesto antes del 15 de noviembre o del 15 de diciembre en caso de que ese año haya tornado posesión un nuevo Presidente de la República.

¿Qué pasa si llegado el primero de enero de cualquier año el presupuesto no está aprobado? Esa es una pregunta que durante mucho años tuvo un interés

---

<sup>11</sup> La necesidad, modalidades y funciones del control, tanto en general como el parlamentario en concreto, han sido explicadas por Diego Valadés, *El Control del Poder*, Op. cit.

<sup>12</sup> Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, /997-2IXIO", *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, número 2, México, abril-junio de 1998, p.252.

simplemente teórico, pero que a partir de 1997 no ha dejado de tener creciente relevancia práctica. Desde luego, se han formulado cualquier género de respuestas, varias de ellas inconsecuentes y sin fundamento constitucional alguno, para tratar de resolver la alarmante situación que padecería el país en caso de iniciar un año sin contar con un presupuesto aprobado. Algunos sugieren que si para el 31 de diciembre la Cámara no ha tomado una decisión sobre el tema, se debe entender como aprobado el proyecto que hizo llegar el Ejecutivo. Otros, más sutiles, consideran que llegados a ese punto sin aprobación por parte de los diputados, se entenderá prorrogado el presupuesto del año anterior. Una tercera posición sostiene que, en este último supuesto, además de prorrogar el presupuesto del año anterior, se deberá hacer un ajuste conforme al avance que haya tenido la inflación. Aunque algunas de las opciones mencionadas están recogidas en diversas Constituciones de América Latina, tal como se va a exponer más adelante, e incluso que varias de ellas son recomendables para evitar situaciones de crisis o parálisis de las instituciones, lo cierto es que no cuentan con sustento constitucional alguno tratándose de la Carta de 1917.

La verdad es que ninguna de estas posibilidades pueden contar con sustento constitucional porque el texto de la Carta Magna no tiene ninguna previsión al respecto, con excepción de lo dispuesto en el artículo 75 que señala: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo". Tal como se encuentra actualmente la Constitución, en caso de llegar al 10 de enero sin contar con un presupuesto aprobado, se produciría un paro de muy grandes alcances en el funcionamiento de la administración pública nacional, como ya sucedió en los Estados Unidos hace unos años. La Constitución no proporciona respuesta alguna para ese caso, pero es muy clara en señalar el carácter anual del presupuesto.<sup>23</sup>

Para evitar una posible situación de parálisis que pudiera lesionar gravemente a la economía nacional y al propio funcionamiento de la administración pública,

<sup>23</sup> Y nada "vaga", sino muy clara en el sentido de no recoger la posibilidad de que el proyecto del Presidente pueda ser **aprobado** de forma automática; una postura contraria parece desprenderse del texto de SCOTI Morgenstern y Pilar Domingo, "The success of presidentialism? **Breaking gridlock in presidential regimes**" en Valadés, Diego y Serna, José Ma., *El gobierno en América Latina: cptrsidcucismo o parlamentarismo?*, México, Iij-UNAM, 2000, p. 121.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

quizá resulte conveniente realizar alguna modificación constitucional. Para ello, conviene revisar el tratamiento que sobre aspectos esenciales del tema realizan algunos textos constitucionales extranjeros.

La elaboración y aprobación del presupuesto. Un primer aspecto que resulta de interés, desde la perspectiva del derecho comparado, es definir el órgano encargado de proponer y aprobar el presupuesto. En cuanto se refiere al primer aspecto, es decir, al órgano encargado de formular el proyecto de presupuesto, la experiencia comparada de los regímenes presidenciales de América Latina indica con claridad que dicha facultad la tiene el poder ejecutivo o alguna de sus dependencias, con la excepción de República Dominicana.<sup>25</sup> Por lo que hace al segundo aspecto, es decir, al órgano encargado de aprobar el presupuesto, el derecho comparado demuestra que México se encuentra en una situación de excepcionalidad que quizá convendría repensar. En efecto, la Constitución de 1917 es la única en América Latina que, contando con un poder legislativo bicameral, asigna la facultad de aprobar el presupuesto a una sola de sus cámaras.<sup>26</sup>

El tiempo para la aprobación del presupuesto. En México, como ya se ha mencionado, el tiempo que la Cámara de Diputados tiene para aprobar el presupuesto es de escasos 30 días, en condiciones ordinarias. A la luz del derecho comparado este plazo resulta breve. En los sistemas bicamerales de América Latina el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el presupuesto. Por su parte, los sistemas unicamerales del continente, aunque pudiera pensarse lo contrario, le otorgan incluso más tiempo a su poder legislativo para examinar y aprobar el presupuesto: 100 días en promedio, es decir, 24 más que en los sistemas bicamerales.<sup>27</sup> La brevedad del plazo en el caso mexicano y el principio de no reelección inmediata de los legisladores – en este caso de los diputados- suponen una desventaja importante para el Poder Legislativo, por lo cual debería pensarse en ampliar el plazo por lo menos para establecerlo en unos tres meses. Sobre lo relativo a la no reelección inmediata de los legisladores ya se ha dicho algo en el apartado uno de este trabajo.

El veto del presupuesto. ¿Se puede vetar el presupuesto? Y si así fuera, dhabría lugar para un voto parcial o tendría que ser total?<sup>27</sup> En general, el examen del

<sup>25</sup> Carrillo y Lujambio, “**L**a incertidumbre constitucional...”, 01<sup>o</sup>. cit., pp. 253-255.

<sup>26</sup> *Ibid.* pp. 254 Y256.

<sup>27</sup> Carrillo y Lujambio, “**L**a incertidumbre constitucional...”, 01<sup>o</sup>. cit., cuadro núm. '1, pp. 254-255.

<sup>27</sup> Sobre las clases de vetos y las condiciones para su superación ver Matthew S. Shugarr, y John M. Carr, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 134 Yss.

derecho comparado parece demostrar que sí se puede vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el voto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría simple o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara."

El caso de México quizá requiere de algún argumento adicional para demostrar la imposibilidad del voto, parcial o total, del Presidente de la República sobre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. En efecto, la facultad de voto del Presidente de la República se encuentra en el artículo 72 inciso C constitucional. El artículo 72 se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas cámaras. Al tratarse, pues, de una facultad que puede ser ejercida dentro del procedimiento legislativo, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, como es el caso de la aprobación del presupuesto."

Al no tener posibilidad de vetar el presupuesto, el Presidente queda en una posición difícil. Como señalan Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "Si el Ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente remite al Legislativo, nos encontramos con un Ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública".<sup>30</sup> Ahora bien, con independencia del juicio de valor que nos merezca y de lo inadecuado que puede resultar dejar al Ejecutivo sin defensa frente una decisión de la Cámara de Diputados," lo cierto es que, en los términos actuales del ordenamiento constitucional mexicano, el voto presidencial no es posible en materia de presupuesto.

Las posibilidades para evitar una parálisis institucional. En diversos textos constitucionales de América Latina se observan cláusulas destinadas a evitar

<sup>28</sup> Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional...", *Op. cit.*, p. 258.

<sup>29</sup> En el mismo sentido, Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1989, p. 87 Y Ma. Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Políticas Gobierno*; volumen VI, núm. 1, México, primer semestre de 1999, pp. 95 Y 107.

<sup>30</sup> "La incertidumbre constitucional...", *Op. cit.*, p. 260.

<sup>31</sup> Recordemos que a principios del siglo XX Emilio Rabasa concebía como las dos finalidades directas del voto del Presidente las siguientes: "dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la oposición del Legislativo", *La Constitución y la dictadura*, 7<sup>a</sup> edición, México, Porrúa, 1990, p. 174.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

que de no tenerse aprobado el presupuesto cuando da inicio el año fiscal, se produzca una parálisis de las instituciones públicas, con el consiguiente daño económico que ello produciría a las economías de los Estados. Carrillo y Lujambio definen la "cláusula para evitar una parálisis institucional" como la "normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca las opciones para evitar una parálisis institucional y por lo tanto de gobierno...".<sup>32</sup>

Las variantes que ofrece el derecho constitucional de América Latina sobre este tipo de cláusulas no son muchas. De hecho, se reducen a dos, principalmente. En primer lugar, puede suceder que si el proyecto del Ejecutivo no es aprobado en los plazos que la Constitución establece, de forma automática adquiera fuerza de ley; en segundo término, existe la posibilidad de que llegados al inicio del año fiscal sin contar con un presupuesto aprobado, se prorrogue la vigencia del anterior. Para este último caso la prórroga puede ser definitiva o temporal."

La existencia de una cláusula para evitar la parálisis puede ser muy beneficiosa en ciertos momentos del desarrollo político de un Estado, pero no deja de generar dudas. La principal quizás sea que supone un desincentivo para que los partidos se pongan de acuerdo entre ellos y el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Este tipo de cláusula, "relaja la urgencia de los partidos por llegar a un acuerdo, porque con ella el costo, en todo caso incierto, que han de pagar los partidos ante la opinión pública, y tarde o temprano en las urnas, por la permanencia del desacuerdo es menor que el costo que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno".

### Ratificación del gabinete

En el mismo sentido de los puntos anteriores, también podría resultar interesante otorgar a las cámaras, o por lo menos a una de ellas, la facultad de aprobar los nombramientos de los secretarios de Estado. Actualmente el Senado cuenta con facultades para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República y el de otros altos cargos de la administración pública y del Poder Judicial de la Federación (artículo 76 fracción 11 constitucional).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Carrillo y Lujambio, "La incertidumbre constitucional.", Op. cit., p. 261.

<sup>33</sup> Carrillo YLujambio, "la incertidumbre constitucional...", Op. cit., p. 261.

<sup>34</sup> Carrillo YLujambio, "la incertidumbre constitucional.", Op. cit., p. 262.

<sup>35</sup> Valadés. *El Control del Poder*; Op. cit., pp. 393-394 Y410.

Lo ideal sería que todos los miembros del gabinete fueran ratificados por el Senado o por la Cámara de Diputados" y que la Constitución exigiera que para poder emitir dicha ratificación los candidatos deberían comparecer ante los legisladores para demostrar su conocimiento del ramo del que van a estar encargados y para exponer las políticas públicas que piensan implementar en caso de ser ratificados. Esta medida tendría tres ventajas concretas que no son para nada desdeñables: a) por una parte, involucraría al Poder Legislativo en una de las decisiones más importantes que se toman dentro del funcionamiento del Estado mexicano y que hoy toma un sólo hombre; b) por otro lado, se evitaría que se nombraran secretarios de Estado de forma improvisada o sin conocimiento del área de la que se van a encargar; en este sentido, se podría generar una mayor profesionalización de los titulares de las dependencias más importantes de la administración pública; y e) adicionalmente, la opinión pública contaría con mejores y mayores elementos de juicio con respecto a la idoneidad de los nombramientos de esos funcionarios.

La intervención del Poder Legislativo en materia de nombramiento de altos funcionarios de la Federación no es extraña en el derecho constitucional mexicano vigente. Basta recordar la intervención del Senado en el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte, de algunos Consejeros de la Judicatura Federal o del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el caso concreto del Procurador General de la República debería pensarse en que el Poder Legislativo interviniere no solamente en la ratificación de su nombramiento sino que también contara con facultades para autorizar su remoción. Recordemos que el Ministerio Público tiene por mandato constitucional el monopolio de la acción penal. Esto implica que, para desempeñar objetivamente su función, requiere de un mínimo de garantías que lo sitúen, si no por encima, al menos sí al margen de los designios e intereses presidenciales." En todos los países en los que se ha llevado a cabo una verdadera lucha contra la corrupción, se han tenido que crear mecanismos de acusación pública independientes, porque de otra forma los vínculos de "solidaridad" entre los miembros de la clase política han impedido en ocasiones un seguimiento a fondo de las investigaciones por corrupción."

---

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 410.

"Ver Díez Pieazo, Luis M., "Il problema della discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale", *Rivista Tiimestrslc di Diritto Pubblico*, núm. 4, 1995, pp. 919-940.

<sup>38</sup> Sobre el lema, Andrés, Perfecto, "Corrupción: necesidad, posibilidad y límites de la respuesta judicial", *Nueva Doctrina Penal*, Buenos Aires, 1996; *idem*, "Contra las inmunidades del poder: una lucha que debe continuar", *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 93, Madrid, enero-marzo de 1997; *Idem* (ed.), *Compendio Estudio de Derecho. El Papel de la Jurisdicción*, Madrid, Trona, 1996, entre otros; para una perspectiva de derecho comparado, Luis María Díez Picazo, *La Criminalidad de los Gobernantes*, Madrid, Crítica, 1996; un panorama general sobre el lema de la corrupción, con buenas referencias bibliográficas adicionales, en Francisco Laporta y Silvina Alvarez, (eds.), *La Corrupción Política*, Madrid, A/iaul.aEditorial, 1997.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

Quizá sea este punto, de entre los que se han mencionado a lo largo de este ensayo, el que implique agregar una connotación parlamentaria al sistema presidencial mexicano. Dejando de lado por ahora el debate que se ha suscitado en tiempos recientes entre la opción parlamentaria (también llamada sustitucionista) y la presidencial," vale la pena recordar lo necesario que es superar los "juegos de suma cero" en los que puede llegar a caer el diseño presidencialista. En este sentido, como señala Diego Valadés, .....si la experiencia y la razón indican que hay otras salidas, y que es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas".<sup>40</sup>

### Falta del Presidente de la República

En los términos actuales de los artículos 84 y 85 constitucionales, en caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Congreso de la Unión deberá nombrar un Presidente interino si dicha falta acontece durante los dos primeros años del mandato o uno substituto si pasa durante los cuatro últimos. El interino se nombra para que ocupe el cargo hasta en tanto se celebran nuevos comicios, los cuales se deberán llevar a cabo no antes de 14 meses ni después de 18, contados a partir de que se expida la correspondiente convocatoria. El substituto es nombrado para que termine el periodo presidencial de seis años para el que fue elegido su antecesor.

Ahora bien, los problemas pueden presentarse para el caso de que no se reúnan las mayorías que exige la Constitución para tomar esas decisiones. En concreto, el texto del artículo 84 constitucional exige que para el nombramiento del Presidente interino concurren a la sesión de las cámaras cuando menos dos terceras partes del total de sus miembros y que para dicha elección se alcance una mayoría absoluta de votos. Bajo un escenario sin mayorías claras, esta previsión puede dar lugar a un embrollo de enormes dimensiones.

<sup>39</sup> El debate, que se ha extendido en los últimos años en un sinfín de libros y artículos, es uno de los que más ha llamado la atención de los analistas constitucionales y políticos; un buen resumen del mismo, aplicado ron acierto al caso de México, puede verse en Jorge Carpizo, "México: dsistema presidencial o parlamentario?" en Valadés y Serna, *El Gobierno en América Latina...*, Op. cit., pp. 11-45; en la misma obra, además, pueden verse los comentarios al trabajo de Carpizo de José Woldenberg, "Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad", pp. 47-55 Y de José Ma. Serna, "Consolidación democrática y nueva insitucionalidad en América Latina", pp. 57-69.

<sup>40</sup> Valadés, *EICOluroldt'lltxl'r*, Op. rit; p. 412.

-----*Miguel Carbonell*

Lo mismo sucede para los casos del nombramiento de Presidente provisional a cargo de la Comisión Permanente (artículo 84 párrafo segundo constitucional) o de Presidente substituto por el Congreso, en los que aún cuando la Constitución no exige las mismas mayorías que para el caso del Presidente interino pudiera darse el supuesto de que no se alcanzara ni siquiera la mayoría simple en las votaciones del Congreso. Además, para el caso de tener que nombrar Presidente substituto debe tenerse presente que a la mitad del periodo presidencial hay elecciones para renovar la Cámara de Diputados, con lo cual se puede dar incluso una mayor fragmentación del sistema de mayorías (y sobre todo de la mayoría del partido del Presidente) de la Cámara.

Por las trágicas experiencias de tiempos recientes sabemos que nadie está exento, ni siquiera el Presidente de la República, de sufrir algún percance que le impida continuar en el puesto. Pero es justamente en tiempos de incertidumbre cuando las posiciones políticas suelen polarizarse y cuando más se mira por los propios intereses. Es por ello que quizá sería adecuado prever en el texto constitucional un mecanismo de sustitución directa inmediata en caso de falta del Presidente, de tal forma que el Poder Ejecutivo no se quedara sin titular en el supuesto de que las cámaras no se pusieran de acuerdo en el nombramiento o no se alcanzara la mayoría requerida. Habría que pensar en el puesto que dentro de la estructura del Estado reuniría las características para sustituir al Presidente, aunque fuera momentáneamente; podría ser el Presidente de la Cámara de Diputados o el del Senado o incluso algún miembro del gabinete presidencial como el Secretario de Gobernación o el de Relaciones Exteriores.

Si se optara por alguno de los miembros del gabinete, sería todavía más necesario adoptar la propuesta ya enunciada de someter su nombramiento a aprobación del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, pues de esa forma quien fuera a encargarse de ocupar momentáneamente la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, contaría por lo menos con una legitimidad aunque fuera indirecta al no haber sido nombrado solamente por la voluntad del Presidente, sino también por el voto aprobatorio de los legisladores.

De cualquier manera, debe subrayarse la necesidad de que la Constitución contenga mecanismos que, como en el caso de lo sugerido para la aprobación del presupuesto anual de la Federación, impidan que los poderes públicos queden paralizados; sobre todo, vale la pena repetirlo, ante un escenario político que parece afianzar día tras día la alternancia y el pluralismo y en el que las posibilidades de obtener mayorías absolutas son cada vez más remotas.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

### Reforma del juicio de amparo

Otra propuesta de cambio que puede emprenderse en el corto plazo es la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocido como Fórmula Otero y contenido en la fracción 11 del artículo 107 constitucional. Dicha fracción, en su primera parte, tiene el siguiente texto: "La sentencia (de amparo) será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".<sup>41</sup>

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etcétera) que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que les sea aplicable.

La eliminación de la Fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y con muy interesantes argumentos por juristas como Héctor Fix-Zamudio.<sup>42</sup> Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial Federal no habría podido resistir las "presiones" de los otros poderes.

Para entender cabalmente el debate, vale la pena tratar de sintetizar los argumentos principales de cada una de las posturas. Contra de la eliminación de la Fórmula Otero se esgrimen las siguientes razones.<sup>43</sup>

Se dice que de dotar de efectos *erga omnes* a las resoluciones de amparo el Poder Legislativo quedaría supeditado al Judicial, lo que provocaría el desequilibrio entre los poderes del Estado.<sup>44</sup>

Con respecto a este punto vale la pena recordar que, como señala Fix-Zamudio, "...la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las

<sup>41</sup> La misma disposición se recoge, con algunas variantes, en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

<sup>42</sup> Ver por ejemplo su trabajo "La derclaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo" en Hértor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 1999, pp. 183 Yss.

<sup>43</sup> Otras razones en el mismo sentido, aunque referidas más a los debates generales sobre la justicia constitucional y sobre los alcances del poder de los jueces que a las razones que se han esgrimido dentro de la experiencia constitucional mexicana, han sido expuestas por Fix-1. Zamudio, "La declaración general...", *Op.cit.*; pp. 210Yss.

<sup>44</sup> Ignacio Burgoa, *E/Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1992, p. 276.

disposiciones constitucionales contra extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas. no ha producido los conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos".<sup>45</sup> Es importante destacar que en este supuesto no se trata de una oposición entre órganos del poder; no es que litiguen entre sí el Poder Judicial y el Legislativo. Por el contrario, lo que sucede es que se da una confrontación entre lo previsto en la Constitución y lo realmente actuado por el Poder Legislativo; por tanto, no es que el Judicial anule por sí y ante sí un acto de otro poder, es la Constitución la que lo hace, imponiéndose de esta forma a todos los poderes, incluyendo al Judicial pues sus resoluciones en todo caso deben estar dictadas conforme al texto de la Constitución."

Bajo ese mismo argumento, entonces tampoco sería válido que los jueces anularan los actos del Poder Ejecutivo (con efectos frente a todos) porque también -en esa misma lógica- se estaría vulnerando el principio de división de poderes y creando una potencial situación de enfrentamiento entre los órganos de poder público. Hoy el funcionamiento de la realidad política de muchos países, como lo señala Fix-Zamudio en el texto ya transscrito, desmiente esta postura y afianza día a día la legitimidad y la necesidad de los órganos de la justicia constitucional."

La declaración general de inconstitucionalidad, en caso de instaurarse, podría privar de su vigencia a alguna norma jurídica "cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad".<sup>46</sup>

Este argumento es totalmente erróneo ya que, en principio, a nadie debe beneficiar un acto inconstitucional; en segundo lugar, si en efecto la aplicación del acto inconstitucional es más beneficiosa que lo estipulado por la Constitución,

<sup>45</sup> "La declaración general.", *Op.cit.* p. 214.

es buena parte del debate reciente sobre el papel del Poder Judicial en los países democráticos ha sido recogido en Tate, Neal C. y Vallinder, Torbjörn (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York-London, New York University Press, 1995 (es especialmente recomendable la lectura de los dos ensayos de los editores que sirven de introducción y de conclusión a los textos del libro: "The global expansion of judicial power: the judicialization of politics" y "Judicialization and the future of politics and policy", respectivamente).

<sup>47</sup> Un panorama de las relaciones entre los órganos de la jurisdicción constitucional y los demás poderes (y concretamente entre los Tribunales Constitucionales y el Poder Legislativo) puede verse en Eliseo Aja, (ed), *Las Tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Artus*, Barcelona, Ariel, 1998. Un planetamiento novedoso -y provocador- sobre el tema puede verse en Habermas, Jürgen, *Facticidad y slides*; trad. de Manuela Jiménez Redondo, Madrid, Trolfa, 1998. cap. VI.

<sup>48</sup> Burgoa, *Op.cit.* p. 278.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

entonces lo que hay que hacer es modificar la Constitución y no convalidar con argumentos utilitaristas la subversión del sistema jurídico; en tercer término, dpuede alguien *legítimamente* beneficiarse de actos que sean contrarios a la Constitución y además esgrimir tales beneficios para mantener la Fórmula Otero? El despropósito de este argumento es de una entidad muy difícil de superar.

Finalmente, también se dice que la Formula Otero representa una tradición histórica muy importante que hay que preservar. Por una parte, se sostiene, es heredera del principio clásico de *res Inter alia acta*, según el cual los efectos de los actos jurídicos se deben limitar a las partes que en ellos intervienen y no afectar a los que no han tenido que ver en una determinada relación jurídica;" por otro lado, se considera que es una parte importante de la tradición jurídica nacional al haberse mantenido vigente durante más de 150 años.

Si este argumento se hiciera extensivo a otras instituciones jurídicas, lo más probable es que nos seguiríamos rigiendo, con suerte, por las Leyes de Indias. Se trata del argumento conservador por antonomasia: "nada debe cambiar porque esto siempre ha sido así o lleva mucho tiempo siéndolo". El valor histórico de una determinada forma de regular la convivencia no puede suponer un obstáculo a la necesidad de cambio; por el contrario, la permanencia de una norma solamente se justifica si persisten las razones que llevaron a su creación y que sirven para justificarla. Si esas razones y esa justificación han desaparecido, no es válido en modo alguno sostener dicha norma con el único argumento de su larga permanencia en el tiempo. A favor de la supresión de la mencionada Fórmula se suelen esgrimir las siguientes razones:

Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías." Esto supone la *consagración jurídica de la desigualdad*, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la Fórmula Otero choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación *de iure* entre ellos.

<sup>49</sup> Carlos Arellano Gama, *El juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1998. pp. 385-386.  
seFix-Zarnudio, "La declaración general.;.", *Op. cit.*, p. 231.

Sumado a la discriminación jurídica que suponen, a los efectos relativos de las sentencias de amparo también se les achaca el detener el flujo de inversión privada hacia diversos sectores de la economía nacional, pues con tales efectos se mantienen varias facultades del gobierno y la burocracia que son inconstitucionales. Su derogación, se dice, "favorecería el Estado de derecho y la credibilidad de la institución judicial".<sup>51</sup>

Al no permitirse la declaración general de inconstitucionalidad se va contra el principio de economía procesal, pues se obliga a los ciudadanos afectados a tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial Federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia. De hecho, se ha llegado al absurdo de que para el caso de algunas leyes como la Reglamentaria de los artículos 4º y 50 constitucionales, el juicio de amparo se considera un trámite más (como llenar un formulario, entregar unas fotografías o pagar en el banco los derechos correspondientes) dentro de los que había que cumplir para que a los extranjeros les fuera expedida su cédula profesional."

Finalmente, un tercer argumento importante es que con la Fórmula Otero se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la superioridad de la Carta Magna al hecho de promover y ganar un amparo; es decir, para todos aquellos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se les siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados inconstitucionales.

La supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe ser concebida como una fuerza irresistible que arrastra a las normas inconstitucionales fuera del ordenamiento jurídico; de otra manera la Constitución no sería en realidad una norma suprema, sino una norma cuya superioridad estaría sujeta a que se realizaran una serie de variables en ausencia de las cuales valdrían más las otras normas (que se supone están por debajo de ella dentro de la construcción jerárquica del ordenamiento).

<sup>51</sup> Luis Rubio, "Un marco institucional obsoleto", en *El Mrrcsdo de Valores*, año LIX. núm. 10/99, Nacional Financiera, México, octubre de 1999. pp. 47-48.

<sup>52</sup> El ejemplo, en verdad esperpéntico, es narrado por Fix-Zamudio, "La declaración general...", *Op. cit.*; 1'1'.231-232.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

Obviamente, no bastaría con remover sin más la Fórmula Otero, sino que haría falta también que dicha supresión se acompañara de disposiciones que regularan de forma adecuada los efectos generales de las sentencias de amparo. Fix-Zamudio propone "que la declaración general la pueda realizar exclusivamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se requiera para ello que el criterio de inconstitucionalidad de la norma general en cuestión se constituya como jurisprudencia firme en los términos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Una vez que se reúnan los requisitos para integrar jurisprudencia, el criterio de la Suprema Corte se publicaría en el Diario Oficial de la Federación y la norma general declarada inconstitucional que-daría sin efecto alguna para el futuro, "sin perjuicio -agrega el propio Fix-Zamudio- de su desaplicación en los juicios de amparo en los cuales surgió la cuestión respectiva".<sup>53</sup>

A pesar de las buenas razones que puedan existir para derogar la Fórmula Otero, en una encuesta levantada por solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 1994 entre abogados de toda la República (y que, hasta donde entiendo, nunca fue publicada), a la pregunta "¿Está usted a favor de los efectos relativos del amparo o cree que debería tener efectos derogatorios generales?", 41.9% de los encuestados se mostró "totalmente a favor" de los efectos relativos y 26.6% simplemente "a favor". Por el contrario, 17.5% dijo estar "a favor" de los efectos derogatorios generales y un escaso 3.4% "totalmente a favor de los mismos".<sup>1</sup>"

Estos datos vienen a reiterar, como sucede con el tema de la reelección inmediata de diputados y senadores, la necesidad de realizar una explicación mucho más detenida de las consecuencias benéficas que traería la derogación de la Fórmula Otero, así como de los perjuicios que su mantenimiento conlleva.

### **Creación de un Tribunal Constitucional**

Otra modificación de carácter institucional que podría darse en los próximos años es la creación de un tribunal constitucional, distinto y separado de la jurisdicción ordinaria que ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de los órganos del Poder Judicial Federal.

---

<sup>53</sup> "La declaración general...", *Op. cit.*, p. 233.

<sup>54</sup> He podido consultar una copia de la encuesta mencionada gracias a la generosidad de Mario Melgar Adalid.

Las reformas que en los últimos años ha tenido la Suprema Corte la han acercado al modelo kelseniano de tribunal constitucional; sin embargo, todavía faltan algunos aspectos para consolidar dicha tendencia."

En la actualidad, el diseño institucional del Poder Judicial Federal y, en consecuencia, el sistema de control de la constitucionalidad que prevé la Constitución de 1917, presentan diversas deficiencias. Una de ellas es que existen más de un centenar de Tribunales Colegiados de Circuito," todos ellos dotados de facultades para emitir jurisprudencia obligatoria, es decir, para crear precedentes vinculantes para la resolución de casos futuros. Las contradicciones de criterios entre estos tribunales son una nota común en la jurisdicción federal, con lo que se crea una gran inseguridad jurídica y no pocos perjuicios concretos para quienes tienen que resolver sus controversias ante los tribunales." Se ha llegado al absurdo de que los asuntos se ganen o se pierdan dependiendo del circuito judicial en el que se litiguen, o incluso dentro del mismo circuito, dependiendo del Tribunal Colegiado que conozca del caso.

El mecanismo para solucionar las contradicciones de tesis que prevén tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo se ha vuelto obsoleto por la lentitud de la Suprema Corte al resolver las contradicciones y, sobre todo, porque dichas resoluciones ya no pueden beneficiar a los casos concretos de los que surgieron."

El problema de las contradicciones de tesis se ha visto acentuado a partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 1999 en la que se establece que por medio de acuerdos generales, la Suprema Corte podrá remitir asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados. Es decir, estos tribunales podrán decidir en última instancia sobre cuestiones no solamente de mera legalidad sino también de constitucionalidad en sentido estricto, con lo cual se atomiza el control constitucional y se aumenta la gravedad -por razón de la materia de que puede tratar- de las contradicciones de criterios jurisprudenciales."

<sup>56</sup> Héctor Fix Fierrro, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994" en *La Reforma Constitucional en México y Argentina*, México, IJ-UNAM, 1996; Miguel Carbonell, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000, p. 59.

<sup>57</sup> Los datos en Sergi López Ayllón y Héctor Fix Fierrro, "Tan cerca, tan lejos". Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, México, enero-abril de 2000, p. 197. En el informe de Lahores de 1999 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se da cuenta de la existencia de 117 Tribunales Colegiados de Circuito (Anexo estadístico, página 7).

<sup>58</sup> En la encuesta de junio de 1994 aplicada a abogados de toda la República, mencionada en el punto anterior, a la pregunta "¿Qué tan importantes son las contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados?", 57.5% de los encuestados consideró que "muy importantes" y 22.4% que "algo importantes". Opinión diversa manifestaron 12.2% de los encuestados, quienes consideraron "poco importantes" esas contradicciones y 3.6% que las tenía por "nada importantes".

<sup>59</sup> Sobre el tema, Raúl Plascencia Villanueva, *Jurisprudencia*, México, McGraw-Hill, UNAM, 1997, entre otros.

<sup>60</sup> José Ramón Cossío, "La Suprema Corte y la teoría constitucional", Op. cit.; Miguel Carbonell, "Poder judicial y transición a la democracia: la reforma judicial de 1999", & *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97, México, enero-abril de 2000, pp. 329-350.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

Finalmente, otra consideración a favor de la creación de un tribunal constitucional es de carácter personal o subjetivo y se basa en la distinta formación y sensibilidad que deben tener quienes resuelven cuestiones de legalidad o de "constitucionalidad refleja"<sup>60</sup>? y aquellos que lo hacen de temas verdaderamente constitucionales. Como recuerda Louis Favoreau, "Los Tribunales Constitucionales, a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos. La designación de los miembros de los Tribunales no obedece a los criterios tradicionales... los orígenes de los miembros son muy parecidos, compartiendo la característica principal de la importante proporción de profesores universitarios. A este último respecto, por lo demás, puede señalarse que no se trata de una casualidad, pues en los países considerados, la independencia de los profesores de universidad es mayor que la de los magistrados".<sup>61</sup>

En términos parecidos se expresaba, ya en 1959, Otto Bachof, cuando sostenía lo siguiente: "La labor, llena de responsabilidad, de la interpretación normativa de la Constitución y de protección de su sistema de valores, necesita una instancia especializada de estas cuestiones, requiere personas de notoria experiencia en cuestiones de Derecho y de práctica constitucionales; una experiencia -en definitiva- que no tiene el juez ordinario, ni puede tenerla. También requiere esta función un órgano con un carácter totalmente representativo que pueda decidir por sí sólo con suficiente autoridad cuestiones de tan trascendentales consecuencias políticas. Se necesita, pues, un Tribunal Constitucional especial".<sup>62</sup>

La reforma judicial de 1994 incorporó como Ministros de la Suprema Corte mayoritariamente a personas que provenían de la "carrera judicial", es decir, formadas en el conocimiento más de los asuntos de legalidad que de verdadera constitucionalidad y por tanto, en palabras de Favoreau, menos independientes que los profesores universitarios. Obviamente, Favoreau seguramente buscaba resaltar la poca ascendencia democrática de los jueces españoles, italianos, portugueses y alemanes que se habían incorporado a sus cargos durante la

---

<sup>60</sup> Los asuntos de "constitucionalidad refleja" son aquellos que devienen problemas constitucionales no porque se discuta sobre la confrontación de un acto o una ley con cierto precepto de la Constitución, sino porque al violar algún precepto jurídico secundario (de cualquier nivel jerárquico) vulneran a la vez, de forma indirecta, el principio de legalidad de los artículos 14 y 16 constitucionales.

<sup>61</sup> Vicente Villacampa (traductor), *Los Tribunales Constitucionales*; Barcelona, Ariel, 1994, 1'1.29-30. Ver, en el mismo sentido pero aplicado al caso español, las afirmaciones de Manuel Aragón en el libro *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998, 1'.13.

<sup>62</sup> *Jueces y Constitución*. Madrid, 1985, 1'.55.

época de las diversas dictaduras y regímenes autoritarios que vivieron, con mayor o menor longitud, en sus respectivos países, con lo cual su hipótesis no sería aplicable a México. Lo cierto es que la cultura judicial mexicana también parece ser muy afín a los rasgos autoritarios del propio sistema político, y, en principio, no hay base empírica alguna que permita concluir que solamente los funcionarios judiciales no participaron de las características de un sistema que, visto globalmente, tenía y sigue teniendo muy marcadas características autoritarias.

Por otra parte, al crear un tribunal constitucional distinto de los órganos del Poder Judicial ordinario se podrían también introducir nuevos mecanismos de control de la constitucionalidad, como por ejemplo la llamada "cuestión de constitucionalidad".<sup>63</sup> Por medio de este proceso los jueces ordinarios pueden plantear ante el tribunal constitucional una eventual duda que tengan sobre la conformidad a la Constitución de algún ordenamiento que deban aplicar.

Al crear en el sistema jurídico mexicano la cuestión de inconstitucionalidad se solucionaría el dilema de la "doble vinculación" del juez a la ley y a la Constitución. Actualmente, si un juez del fuero común advierte que en el transcurso de un proceso sometido a su competencia tiene que aplicar una ley que pudiera ser inconstitucional, no puede dejar de aplicarla, aún violando la Constitución, pues de lo contrario podría caer en algún supuesto de responsabilidad. Con la cuestión de inconstitucionalidad se evita que los jueces del fuero común, que evidentemente no son jueces constitucionales y que, en esa medida, no podrían declarar la inconstitucionalidad de una ley y proceder a su inaplicación a un caso concreto -a pesar de la confusa conceptualización que hace la parte final del artículo 133 de la Constitución de 1917-, violen la Constitución, al tiempo que también se logra que sigan manteniendo su deber de sujeción a las leyes.

Con la creación del Tribunal Constitucional, además de lo ya dicho, se podría mejorar el régimen de las acciones de inconstitucionalidad y el de las controversias constitucionales, que actualmente tienen algunas carencias." así como reunir bajo un sólo órgano el control genérico de constitucionalidad

---

<sup>62</sup>Edgar Corzo Sosa, *La Cuestión de Inconstitucionalidad*; Madrid, CEPC, 1998.

<sup>63</sup> Héctor Fix Fierro, "La reformajudicial de 1994" las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris*, número 13, México, 1995; José Ramón Cossío, "Artículo 105" en su libro *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998) Miguel Carbonell, "La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio", *Cosmopolis Constitucionales de la Csu-dr» Fadiqur Furió Ceriol*, números 14-15, Valencia, invierno-principio de 1996, entre otros.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

y el control en materia electoral.<sup>f</sup> En cuanto a este último punto, como se sabe, actualmente el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación también lleva a cabo funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales en la medida en que, según ha considerado el mismo Tribunal, puede dejar de aplicar leyes electorales contrarias a la Constitución cuando conozca de algún recurso o juicio de su competencia; obviamente, al poder decidir *no aplicar* una ley, el Tribunal de alguna forma está juzgando a esa ley que considera contraria al texto constitucional. Lo anterior se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial, dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral:

"TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o que puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer una declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate..."<sup>66</sup>

Al crearse el Tribunal Constitucional, a la Suprema Corte le quedarían fundamentalmente dos competencias muy importantes. En primer lugar la de unificar la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito en materia

<sup>65</sup> Cabe recordar que, a partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el control de legalidad (e incluso de constitucionalidad en algunos supuestos) en materia electoral se ejerce por un órgano especializado del Poder judicial de la Federación, llamado justamente Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación (ver artículo 99 constitucional).

<sup>66</sup> Informe Anual 1997-1998, México, TEPJF, pp. 197yss.

de legalidad. En segundo término, el conocimiento de los recursos de "super-casación", que tendría atribuido en algunos casos, por razón de la cuantía o de la novedad interpretativa que pudieran suponer.

## El Distrito Federal y la Constitución

Uno de los mayores defectos de la Constitución de 1917 quizá sea el de la falta de sintonía que tienen sus preceptos luego de los cientos de reformas que han sufrido. Un ejemplo claro se encuentra en el tratamiento (o mejor, en el no tratamiento) que el artículo 135 constitucional le da al Distrito Federal dentro del procedimiento de reforma constitucional.

Como se sabe, no ha sido sino hasta fechas muy recientes que el Distrito Federal ha podido elegir a sus propias autoridades. El proceso de reformas al estatuto jurídico del Distrito Federal comienza en 1987 y sigue con las importantes modificaciones de 1993 y 1996.<sup>67</sup> A pesar de los avances que esas reformas han supuesto, algunos autores señalan la transitoriedad de las mismas en la medida en que todavía no se logra, ni de lejos, una consideración semejante a la que tienen el resto de las entidades federativas."

Pues bien, a pesar de que en virtud de los cambios mencionados los ciudadanos del Distrito Federal ya pueden elegir a su propio Poder Ejecutivo Local (lefe de Gobierno) y a su Poder Legislativo Local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), todavía no se le considera como participante dentro del procedimiento de reforma a la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 135 constitucional dispone que para modificar sus propias normas se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la aprobación de "la mayoría de las legislaturas de los Estados"<sup>v</sup>" Esta disposición excluye de participar en el procedimiento de renovación del ordenamiento constitucional al órgano representativo de la capital del Estado, pero además prolonga la especie de *minusvalía política* que durante tantos años ha afectado a los habitantes del Distrito Federal.

---

.. Sobre estas, Juan José Ríos Estavillo, "Artículo 122", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; México, IJ-UNAM, Portúa, 1999. En general sobre las discusiones actuales de la reforma política del Distrito Federal, puede verse el número monográfico sobre el lema de la revista *Diálogo y debate de cultura política*, números 5/6, México, julio-diciembre de 1998.

.. En este sentido, Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*; México, Oxford University Press, 1999, p. 469.

<sup>v</sup> Una descripción del procedimiento de reforma constitucional en México se encuentra en Miguel Carbonell, *Constitución, Op. Cit.*, pp. 251 Yss.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

Esa *minusvalía*, impuesta constitucionalmente, representa un grave déficit democrático de la Carta Fundamental, pues de hecho está negando las posibilidades de participación en las grandes decisiones nacionales a un porcentaje importante de la población del país. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para 1995 el Distrito Federal tenía poco menos que 8.5 millones de habitantes, sobre un total nacional de 91.1 millones, es decir, la población del Distrito Federal representa casi 10% de todos los habitantes del país.<sup>70</sup> Obviamente, no hay que subrayar la poca ascendencia democrática de un Estado que hasta hace pocos años ni siquiera permitía que los ciudadanos de la capital eligieran a sus propios gobernantes locales y que todavía en la actualidad no permite que los representantes electos por el voto popular de uno de cada diez ciudadanos participen en la toma de decisiones -corno lo son, sin duda, las reformas constitucionales- que les van a afectar y que, en definitiva, les interesan.

En vista de lo anterior y dejando por ahora de lado las cuestiones lógicas que el tema conlleva,<sup>71</sup> se debería modificar el artículo 135 constitucional para incluir en el procedimiento de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### Hacia un Estado de Derecho

Los puntos anteriores suponen o pueden suponer una base mínima para que el Estado mexicano se vaya transformando en los próximos años en un Estado constitucional y democrático de derecho.

La construcción de un Estado constitucional implica una serie importante de condiciones sin las cuales los valores que asume la teoría constitucional contemporánea (libertad e igualdad, principalmente) no pueden darse. Para que una Constitución sea normativa (es decir, para que sea una Constitución y no otra cosa) se requiere, por lo menos, que los actores políticos ajusten su conducta a los postulados constitucionales y que, en caso de no hacerlo así, la Constitución contenga los instrumentos necesarios de defensa para reparar las violaciones que se lleguen a producir.<sup>72</sup> Se da por hecho, además, que la

<sup>70</sup> *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*, INEGI, México, 1998, pp. 10 YI\1.

<sup>71</sup> Carbonell, *Constitución, reformas constitucionales y fuentes del derecho en México*, Op. cit., pp. 248 Yss.

<sup>72</sup> Sobre el concepto de Constitución normativa, Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego A., 2a. edic., Barcelona, Ariel, 1976 Ymanuel Careá Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, introducción de Manuel Aragón, reimpresión de la 7a. edic., Madrid, Alianza Editorial, 1993; sobre la imposición de la Constitución normativa como único modelo posible en El constitucionalismo de la segunda posguerra, Francisco Balaguer Callejón, *Fuentes del derecho*, tomo 1, Madrid, Tecnos, 1991; Ignacio de Oso, *Derecho constitucional. Sistema de leyes*, Barcelona, Ariel, 1987; Francisco Tomás y Valiente, "Constitución" en Elías Díaz, y Miguel Alfonso Ruiz, (editores), *Encyclopedias iberoamericanas de filosofía. Filosofía política IJ. Teoría de Estado*, Madrid, Tizona-CSIC, 1996, Manuel Aragón, "La Constitución como paradigma" en *El significado actual de la Constitución*, México, Iij-UNAM, 1998; varios de los ensayos más relevantes sobre el tema se encuentran en Miguel Carbonell, (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos* México, Iij-UNAM, Porrúa, México, 2000; finalmente, sobre la defensa de la Constitución, Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento jurídico contemporáneo*, 2a. edic., México, Iij-UNAM, 1998, con amplia bibliografía complementaria.

Miguel Carbonell

Constitución permite, estimula y protege la existencia de una serie de derechos fundamentales (no solamente de libertad sino también económicos, sociales y culturales) y contiene un esquema de división de poderes que propicia que "el poder frene al poder", según la conocida fórmula de Montesquieu. Estos dos últimos componentes -la división de poderes y la garantía de los derechos- son el "contenido mínimo" de toda Constitución;" y fueron recogidos como tales, desde los albores mismos del constitucionalismo, en el conocido artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.<sup>74</sup>

Las cambiantes condiciones de dominación política con las que el Estado mexicano entra en el siglo XXI<sup>75</sup> y la gravedad de los problemas a los que tiene que hacer frente requieren de un esfuerzo imaginativo (de carácter tanto teórico como práctico) que permita seguir avanzando en el proceso de transición democrática iniciado hace algunos años, pero que sirva también para ir solucionando sin mayor demora algunos de esos problemas. Las propuestas que se han realizado en las páginas anteriores persiguen ese fin, pues buscan resolver algunas cuestiones de ingeniería constitucional y de diseño de instituciones que se deben atender sin demora en vista del pluralismo político y social que ha caracterizado el escenario público nacional en los últimos años.

Como señala José María Serna, los procesos de transición democrática en América Latina siempre han ido de la mano con cambios en el diseño de las instituciones y con una correspondiente ingeniería constitucional;" de lo que se trata entonces es de que México lleve a cabo esos cambios y pueda dejar atrás la etapa de la transición para abocarse a los temas de la consolidación democrática, que tan lejos se encuentran de una realidad que cada vez parece acercarse más a un peligroso retorno autoritario."

Para lo anterior es necesario tomarse la Constitución en serio, repensando y mejorando sus contenidos, aplicándola en la práctica y generando una cultura

<sup>73</sup> Tomás y Valiente. "Constitución". *Op. cit.*• p. 49.

<sup>74</sup> Sobre esa Declaración, Georgjelinek, *La Deducción de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*: trad. de la segunda edición alemana y estudio preliminar de Adolfo Posada. Madrid. Librería General de Victoriano Suárez, 1908 (hay una edición del Iij-UNAM. México. 2(00); más recientemente. Pererl Häberle, *Libertad, igualdad, trstrrrnidad. 1789romohistoria. scusdidsyIuturo delEstado constitucionsl*. Madrid. Trona. 1998 y Eduardo García de Enrriaga. *La lengua de los derechos. La formaciÓn del Derecho PÚblico europeo tras la Revolución Frsnccs*. Madrid. Alianza, 1994. entre otros.

<sup>75</sup> José Ramón Cossío, *Dogmática Constitucional y Estado Autoritario*; México, Fontanarara, 1998 y sobre todo José Ramón Cossío, *Cambio SociedadCambiojurídico*; México, 2000 (en prensa).

<sup>76</sup> *La Reforma del Estado...*• *Op. rit.*• pp. 13 y ss,

" Las advertencias sobre el peligro de un "retorno autoritario" fuerte en México se encuentran en el libro de Silva-Herzog Márquez, *El Antiguo Régimen y la Transición en México*, pero se observa.. n también en diversos escritos periodísticos y en comentarios de varios analistas polftiros.

## *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional*

---

constitucional de la que la nación y sus ciudadanos hoy en día carecen, pero que resulta indispensable para el futuro democrático de México. Como señala Luigi Ferrajoli, "tomar en serio la Constitución, es hoy, siendo realistas, la única clase de batalla democrática... que puede llegar a ganarse"."

### ¿Sirve todavía la Constitución de 1917?

Si se acepta que los puntos anteriores conforman, aunque sea en parte, la agenda del constitucionalismo mexicano de los próximos años, la duda que surge de inmediato es si esos retos pueden ser afrontados y superados con el texto constitucional de 1917 o si es necesario crear una nueva Constitución." La alternativa se puede complementar incluso con una "tercera vía": la de la reforma integral que ha utilizado por ejemplo Argentina en 1994.

De esta forma, se tienen tres posiciones posibles. La primera sostiene la pertinencia de seguir con el texto constitucional actual, adecuándolo -si acaso- con pequeños cambios de matiz en virtud, sobre todo, de que la Constitución de hecho ya ha sido sometida a grandes procesos de reforma que han hecho de ella un texto verdaderamente nuevo; en esa medida, lo único que requeriría serían algunas adecuaciones adicionales. Para una segunda postura, se requiere de un cambio total de texto, es decir, se tiene que convocar a un congreso constituyente y crear un texto constitucional completamente nuevo." La tercera opción mantiene que se necesitan muchos cambios y muy profundos, pero que pueden ser abordados mediante el mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la Carta de Querétaro.

La primera opción, representada por muy eminentes juristas, me parece difícil de sostener. Las razones para ello son muy sencillas: tenemos una realidad social y política que no nos satisface en lo más mínimo; tenemos un texto constitucional que ha caído en la irrelevancia absoluta; tenemos derechos que no sabemos como proteger; tenemos arreglos institucionales que son

---

<sup>78</sup> "El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la **realidad**", en Andrés Ibáñez Perfecto (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El Pspel de la Jurisdicción*, Op. Cit.; p. 29.

<sup>79</sup> El debate académico sobre este punto se encuentra recogido, en muy amplia medida, en el libro colectivo *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, Op. cit.

<sup>80</sup> En este sentido se manifiestan, por ejemplo, Jaime Cárdenas, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, Iij-UNAM, 1994; *idem*, *Una Constitución para la Democrsia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional*, México, Iij-UNAM, 1996; *idem*, "Hacia una Constitución normativa" en *El Significado Actual de la Constitución*, cit., pp. 93 Yss.: Manuel González Oropeza, "Una **nueva** Constitución para México" en *El Significado Actual de la Constitución*, cit., pp. 309 y ss., y Lorenzo Meyer, *Fin de Régimen y Democrcia Incipiente. México hacia el Siglo XXI*, México, Océano, 1998, pp. 3944, entre otros.

disfuncionales para los equilibrios partidistas que van surgiendo como resultado de la mayor pluralidad política. En suma, tenemos una Constitución que quizá estaba bien para cuando fue creada y que sin lugar a dudas ha servido por años a un régimen político basado en la presencia de un partido hegemónico y de una presidencia hipertrofiada, pero hoy no existen las condiciones que había en 1917: ni hay ya partido hegemónico y tenemos una Presidencia de la República que tendrá que entrar en un diálogo nuevo (en rigor, inédito) con el Poder Legislativo, pues el Presidente de la República no tendrá mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras a partir del primero de diciembre de 2000. Por ello es que no podemos permanecer con el mismo texto fundamental, a menos que se prefiera correr el riesgo de canalizar el proceso político nacional por vías no jurídicas, de forma que sea innecesaria una regulación constitucional efectiva.

La postura de ir a un nuevo congreso constituyente es muy atendible. De hecho, la experiencia comparada demuestra que la mayoría de las transiciones a la democracia que han culminado exitosamente se han otorgado una nueva carta constitucional. La expedición de una Constitución aparece como el sello que clausura una época e inaugura otra. Sin embargo, para acometer el esfuerzo enorme de reunir a un constituyente se requieren de un mínimo de precondiciones que el escenario político nacional difícilmente puede suministrar en estos momentos. Los profundos desacuerdos existentes entre los partidos, las posiciones encontradas y claramente antagónicas sobre puntos fundamentales del quehacer nacional y los cálculos electorales que hacen las dirigencias partidistas, no ofrecen muchas esperanzas para poder afrontar con éxito la redacción de una nueva Constitución.

La expedición de una Constitución, o incluso simplemente la reforma de uno o varios de sus preceptos, no solamente debe llevarse a cabo cuando sea jurídicamente necesario, sino también cuando sea políticamente posible." Normatividad constitucional y situación política son dos datos que se deben ponderar de forma adecuada a la hora de modificar -con cualquier intensidad y grado- una carta constitucional.

Por otro lado, incluso entre aquellos que sostienen la postura de convocar a un congreso constituyente, y debido en parte a los propios desacuerdos entre los actores principales, la discusión se ha quedado más en *la forma* de llevar a

<sup>81</sup> Lo cual no niega el hecho de que una reforma constitucional será políticamente conveniente siempre que resulte jurídicamente necesaria; véase Pedro Vega, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 92.

## Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional

---

cabo las modificaciones que en los *contenidos posibles* de una nueva Constitución"; En estas condiciones (en las que es prácticamente imposible lograr acuerdos entre los partidos y en las que ni siquiera a nivel teórico se sabe qué y cómo se debe modificar) no hace falta subrayar los riesgos de convocar a un constituyente.

En consecuencia con lo anterior, creo que de momento y hasta en tanto no cambien las condiciones políticas actuales, la vía quizá más prudente sea la de intentar hacer una gran reforma constitucional (de carácter integral, que incluya alguno o algunos de los puntos señalados en este trabajo) dentro de las posibilidades que ofrece el texto de 1917 en su artículo 135.

Finalmente, con todo, no hay que olvidar que ninguna propuesta teórica podrá sustituir la voluntad política de los poderes públicos para asumir cabalmente los mandatos constitucionales. Sin esa voluntad todas las propuestas e iniciativas quedarán como papel mojado, tal como ha sucedido durante tantos años y tal como sigue sucediendo en buena medida en la actualidad. Como diría Norberto Bobbio, "la Constitución no tiene la culpa", <sup>82</sup> o por lo menos, no tiene *toda* la culpa.

---

<sup>82</sup> En este sentido, José Ramón Cossío, "¿Qué hacemos con la Constitución?", *Este País*, febrero de 1998, p. 22.  
.. Ver su libro *Las ideologías y el poder en crisis*; Barcelona. Ariel, 1988. pp. 159 yss.

# El Senado como factor de gobernabilidad democrática

---

*Pedro Aguirre\**

*“Si tuviésemos una cámara baja perfecta,  
la presencia de una cámara alta sería inútil.  
Pero reconocemos que éste es un ideal  
que no se cumple”.*

*Walter Bagehot*

En los últimos lustros han surgido en diversos países, tanto federales como unitarios y tanto parlamentarios como presidenciales, iniciativas para la reforma de las cámaras altas, en algunos casos como parte de una reforma integral del sistema de gobierno y en otros con el propósito de reforzar la autonomía de regiones y provincias.

El tema de la reforma del Senado ha sido causa de enconadas polémicas en varias democracias consolidadas. El Reino Unido ha modificado las fórmulas de integración de la Cámara de los Lores, auténtica reminiscencia de la Edad Media, como consecuencia de la urgente necesidad que tiene esta nación de transformar sus instituciones políticas. En España, Canadá, Francia e Italia

---

• Analista Político.

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

se debate actualmente sobre las formas de reforzar el papel institucional del Senado ante el creciente poder que han cobrado las corrientes regionalistas. También en Japón y Bélgica la cámara alta ha experimentado modificaciones trascendentales. El debate no es menos intenso en varias naciones de democratización reciente. Reformas para reforzar el papel de las cámaras altas han sido efectuadas en Rusia, Polonia, Argentina y Brasil, mientras que la discusión alrededor del tema se mantiene en Chile, Indonesia, Uruguay, Sudáfrica, Paraguay y Rumanía, por citar algunos casos.

Dentro de este contexto resulta significativo que las voces a favor de suprimir las cámaras altas han perdido fuerza en casi todo el mundo. Únicamente en Venezuela y Perú, naciones que padecen en la actualidad de caudillajes anti-democráticos, el Senado ha desaparecido como consecuencia de la adopción de nuevas constituciones. A pesar de que no faltan quienes acusan a las segundas cámaras de ser inútiles organismos que solamente redundan la labor legislativa, la realidad es que hoy se efectúa una revalorización de los senados y del papel que pueden desempeñar como factores para reforzar un tema que se ha vuelto clave en los sistemas políticos contemporáneos: la gobernabilidad democrática.

La crítica a las cámaras altas ha sido característica del marxismo y del populismo latinoamericano tanto de izquierda como de derecha. En Europa y naciones industrializadas los partidos socialistas y laboristas han abandonado su inicial postura abolicionista por una actitud reformista hacia la cámara alta. En este sentido, muy elocuente ha resultado la reforma a la Cámara de los Lores implementada por el gobierno de Blair, que se ha limitado a la supresión de los denominados "lores hereditarios".

Yacasi nadie discute que la utilidad de los senados es significativamente mayor en los Estados federales, en virtud a que es en ellos donde mejor se ven representados los intereses específicos de las entidades que integran a una federación; ni de su pertinencia en los regímenes presidenciales, en los que la presencia de una cámara alta ayuda a atemperar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que de otra manera podrían llegar a polarizarse demasiado. Asimismo, se considera que una "segunda vista" a la legislación aprobada en la cámara baja siempre es útil como filtro que corrija eventuales errores y precipitaciones. La revalorización de la función política de la cámara alta que se verifica en la actualidad ha provocado que muchos especialistas recuerden la definición clásica de James Bryce de las cuatro funciones básicas de un

## -----Pedro Aguirre

Senado: "revisión de la legislación, iniciación de proposiciones de ley en algunas áreas específicas, aplazamiento de la legislación de importancia constitucional y el fomento del debate público".<sup>1</sup>

El unicameralismo suele limitarse a pequeñas democracias. De hecho, hasta 1993 era Portugal, con sus casi 10 millones de habitantes, la mayor democracia unicameral del mundo. Como ya hemos apuntado, recientemente el Senado ha sido suprimido en Perú y en Venezuela aunque sobran indicios que nos permiten pensar en el declive de la democracia en estas dos naciones latinoamericanas. La dimisión de Alberto Fujimori ha dado lugar a esperanzas de rectificación en el caso peruano. Según la Unión Interparlamentaria Mundial, en el orbe hay un total de 60 estados bicamerales, lo que incluye a todas las democracias mayores."

La reforma de la cámara alta es indispensable en México ya que, contra lo que algunos piensan, el Senado puede llegar a ser una pieza clave del sistema político, sobre todo en lo que concierne a tres renglones fundamentales en la vida pública nacional: procurar un óptimo funcionamiento del sistema federal, participar en el diseño de estrategias efectivas para nuestras relaciones exteriores y contribuir al perfeccionamiento de nuestro sistema de justicia.

Debemos estar conscientes de la importancia política de la cámara alta y del papel que ésta puede jugar en la consolidación de un régimen democrático en México. Repensar al Senado es uno de los temas axiales de la reforma del Estado. Es por ello que resulta urgente empezar a considerar ideas que conviertan al Senado en un órgano superior de Estado capaz de trabajar en forma eficaz a favor de la gobernabilidad democrática, y que corrijan algunos errores que se han cometido en el pasado reciente y que han atentado contra el carácter eminentemente federal que debe tener la cámara alta. En efecto, la reforma aprobada en 1996 está propiciando una preocupante tendencia a reducir la importancia de las facultades exclusivas del Senado, el cual, de seguir así, puede limitarse a ser una especie de Cámara de Diputados *compacta* que únicamente redunde el trabajo legislativo. Es inaplazable reforzar las facultades exclusivas del Senado de la República y devolverle a plenitud su carácter federal.

---

<sup>1</sup> Como está citado en Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989. p.37.

'Samuel C. Pamerson y Anthony Mughan. Senates: Bicameralism in the Contemporary World, Columbus, Ohio State University Press, 1999. p. 4.

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

### El origen: "la Cámara de la cordura"

En su origen, las cámaras altas fueron instituciones dedicadas a la defensa y representación de los intereses de la aristocracia frente a la Corona, en la que los señores feudales y el poder eclesiástico se reunían periódicamente para plantearle al Rey sus opiniones y demandas. Es decir, su conformación responde a la idea medieval de representación por órdenes o estamentos.<sup>3</sup> Tal era la función de la Cámara de los Lores británica, históricamente la primera cámara alta del mundo al ser creada a finales del siglo XIII y que, como hemos visto, a la fecha sigue siendo un legado medieval.

Con el tiempo, las naciones del resto de Europa imitaron a los británicos y de esta forma fueron creándose por todo el viejo continente cámaras altas aristocráticas. Más tarde llegó el Tercer Estado (la burguesía urbana y las clases medias emergentes) y con él la Revolución Francesa y la decadencia de la aristocracia. Fue precisamente Sieyés el primero en cuestionar duramente la utilidad de las cámaras altas al afirmar que "si la segunda cámara difiere de la primera, entonces es nociva; si esta de acuerdo, entonces es superflua".<sup>4</sup> En el siglo XIX, la utilidad de las cámaras altas parecía haberse evaporado. Sin embargo, la eclosión del poder del proletariado y la aparición del socialismo salvaron de la desaparición a los senados europeos, los cuales se mantuvieron como órganos de las nuevas clases dominantes frente a la creciente presencia de los partidos socialistas y socialdemócratas en los parlamentos. La cámara alta se erigió en defensor de las posiciones conservadoras, al constituir un órgano de representación comunal, la mayor parte de los casos electos de manera indirecta, que garantizaba una soberrepresentación de las comunidades rurales sobre las urbanas.

Los políticos conservadores definieron a los senados como cámaras de reflexión y moderación destinadas a evitar que se adoptaran decisiones legislativas precipitadas, descuidadas o mal intencionadas, y lucharon denodadamente por su preservación. La función política de los senados, argumentaban los conservadores, debía evitar que creciera demasiado el poder de las cámaras bajas e impedir la entronización de un régimen de asamblea que diera lugar a una dictadura de la mayoría.

---

<sup>3</sup> Ver Karl Lowensrein, *Tcoris de la Constitución*, Barcelona, España, Ariel, tercera edición, 1983, p. 246.

<sup>4</sup> Como está citado en Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought*, London, Macmillan, 1996, p. 44.

Pero a la larga, con la extensión del voto universal, las posturas de los conservadores no evitaron la decadencia de las cámaras altas frente a la extensión de la democracia. A lo largo del siglo XX casi todas las cámaras altas europeas sufrieron la pérdida de un número considerable de facultades, al grado que los senados subsisten como instituciones casi de ornato. Incluso se dieron casos de países poco poblados que optaron por suprimir al Senado, como sucedió en Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. ¿Qué fue, entonces, lo que permitió la permanencia generalizada de los senados en el siglo XX?

### Federalismo y cámaras altas

La aparición en escena del federalismo dio una nueva y poderosa razón de ser a los senados. El pacto federal norteamericano incluyó la formación de una cámara alta donde todos los estados integrantes tuvieran derecho a una representación paritaria, como una garantía a las entidades menos pobladas de que no serían rehenes de la voluntad de los grandes estados. El Senado Estadounidense estaría destinado a ser la cámara deliberativa más importante del mundo y los senadores dejarían con el tiempo de ser meros embajadores de sus respectivos estados para convertirse, desde mediados del siglo pasado, en personajes políticos de primer orden, dueños de un enorme poder y prestigio.

Evidentemente, cabe señalar que la fortaleza del Senado en los Estados Unidos se debe más que a la eficacia del sistema federal, a las características inherentes del sistema de partidos. El hecho de que los partidos Demócrata y Republicano sean organizaciones flexibles y descentralizadas que no imponen ningún tipo de disciplina de voto a sus legisladores, ha otorgado a los senadores márgenes de maniobra considerables y les ha permitido engrandecer sus posiciones personales. Es por ello que un senador que destaca se convierte de inmediato en una figura política de dimensión nacional, con posibilidades incluso de llegar a la Presidencia.

La protección de los intereses de las partes constitutivas de una federación es un motivo legítimo para la existencia de las cámaras altas. Es por esta causa que todo estado federado moderno es bicameral, excepto Venezuela. Desde su fundación, casi todos los sistemas federales imitaron la idea norteamericana de contar con una cámara alta donde se vieran representados los intereses de las entidades integrantes. Incluso naciones unitarias donde existen poderosos intereses regionalistas (como Italia, España y Bélgica) han procurado establecer

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

senados con características federales; esto es, que sirvan para tratar de representar los intereses de las provincias frente al gobierno central.

En los Estados federales la representación en la segunda cámara suele basarse en las entidades que los constituyen y no ser proporcional al tamaño de su población. Los estados pueden disfrutar de igual representación en la segunda cámara, como sucede en Australia, Suiza, Argentina, Brasil y Estados Unidos, o mantener una integración que subrepresenta de forma relativa a las unidades más pequeñas, como en Austria, India y Alemania.

Asimismo, muchos analistas señalan que el papel de representación federal de la cámara alta se ha visto atenuado, si no es que nulificado en la práctica, en virtud a que en la mayor parte de los países bicamerales impera la disciplina de voto de partidos verticales y centralizados. Este tema es vasto y merece un análisis profundo. Tiene que ver con la crisis actual de los partidos políticos y con la modernización de los órganos de representación democrática. Sin embargo, en la actualidad es un hecho que los partidos tienden a descentralizarse y la disciplina de voto a ser cada vez menos rígida, lo que podría redundar, en el caso de los senados, en el fortalecimiento de su desempeño como cámara eminentemente federalista.<sup>4</sup> Un ejemplo reciente y altamente significativo de esta tendencia se dio en Alemania, donde el actual canciller, el socialdemócrata Gerhard Schröder, logró hacer pasar un ambicioso y controvertido plan de reforma fiscal gracias al voto de varios senadores democristianos en el Bundesrat, quienes antepusieron los intereses de sus estados a la disciplina de voto de su partido.

### Cámaras altas y tipo de gobierno

El federalismo permitió a las cámaras altas encontrar una nueva fuente de justificación. Sin embargo, constituye un error el pensar que los senados juegan un papel más importante en las naciones federales que en las unitarias. Contra lo que pudiera suponerse, el factor que verdaderamente ha determinado si el Senado ha de desempeñar una función trascendente dentro de un sistema democrático no es la forma de organización del Estado (federal o central), sino el tipo de gobierno: parlamentario o presidencial.

---

<sup>4</sup> Un estudio interesante y relativamente reciente sobre la modificación del comportamiento de la disciplina de voto de los parlamentarios se encuadra en Cuy W. Cope y Jandy Samuel C. Panerson (eds.), *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.

----- *Pedro Aguirre*

En los regímenes parlamentarios, sean federales o unitarios, el Primer Ministro es exclusivamente responsable ante la cámara baja, ya que depender simultáneamente de la voluntad de los dos cuerpos legislativos haría sumamente complicado su trabajo. Esto quiere decir que en las naciones parlamentarias (salvo en Bélgica e Italia) el único organismo público capaz de formar y de disolver al gobierno es la cámara baja. Esto ha redundado también en la reducción de la capacidad legislativa del Senado, el cual sólo interviene como cámara revisora en un número cada vez menos significativo de las leyes que son aprobadas en la cámara baja. De hecho, la principal función de muchos senados en regímenes parlamentarios es aprobar en determinados casos un voto suspensivo sobre cierto tipo de legislación.

Tenemos entonces que la presencia del Senado estorba al desarrollo del parlamentarismo, que por su naturaleza implica una comunidad de origen entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Como lo escribió no hace mucho un analista británico: "La racionalidad de las segundas cámaras en las democracias parlamentarias puede ser cuestionada bajo la base de que tener dos centros de poder puede llevar fácilmente a confusión".

En los regímenes presidenciales, donde la división de poderes es más clara, la situación del Senado es diferente. Históricamente, la cámara alta ha impedido que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo sea demasiado tensa, ya que modera el poder de la cámara baja en beneficio del Presidente. Se considera que la presencia de una sola cámara complicaría las de por sí difíciles relaciones entre Ejecutivo y Congreso. La idea de mantener un Senado como instrumento de contención frente a la cámara baja ha sido aceptada en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos. En México la necesidad de moderar la influencia del Poder Legislativo, cuyo poder había creado enormes problemas a la administración del presidente juárez, fue la razón fundamental por la que en 1874 Lerdo de Tejada decidió restablecer el Senado (proscrito tras la promulgación de la Constitución del 57).

Habría que subrayar también el papel mediador del Senado en Estados Unidos, país donde es común encontrar que el Congreso está dominado por el partido contrario al del Presidente en funciones. Por citar casos recientes, recuérdese que durante los gobiernos republicanos de Reagan y Bush la Cámara de Representantes tuvo, todo el tiempo, mayorías demócratas lidereadas por

---

• Donald R. Shell, *The House of Lords*, London, Oxford University Press, 1992. p.25.

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

políticos liberales como O'Neil, Foley y Gephardt, cuyas posturas fueron considerablemente matizadas por un Senado también con mayoría demócrata, pero más moderado. El demócrata Clinton debió véselas por algún tiempo con el ultraconservador y tormentoso Newt Gingrich como líder de la Cámara de Representantes, pero el Senado encabezado por el republicano moderado Dole mucho ayudó a atemperar las cosas. Otro buen ejemplo del papel moderador del Senado lo da la Federación Rusa, donde la influencia de los dirigentes del Congreso de los Diputados del Pueblo, nunca caracterizados por su ponderación, es suavizada por la presencia de una cámara alta más mesurada.

### Formas de integración de las cámaras altas

Los senados pueden integrarse mediante sistemas indirectos, directos y mixtos de elección. La fórmula más común de integración de los senados es la elección directa, ya sea mediante métodos proporcionales (como en Australia, Bolivia, Colombia, Uruguay, Irlanda, Argentina y Japón) o de mayoría absoluta (el caso de Estados Unidos y Brasil). Sin embargo, un buen número de cámaras altas depende para su integración de mecanismos de elección indirectos: en Alemania y la India son las legislaturas locales de los estados las que designan a quienes habrán de representar a la entidad en el Senado; en Canadá es el Primer Ministro quien nombra a la totalidad de los senadores; en el Reino Unido el monarca decide personalmente cuales serán los pares destinados a la Cámara de los Lores; en Francia los senadores son electos por un colegio electoral conformado por las principales autoridades municipales y departamentales. España y Bélgica mantienen vigente fórmulas mixtas, en virtud de las cuales parte de los senadores son electos directamente por los ciudadanos de cada provincia mediante un mecanismo proporcional y parte son designadas por las legislaturas y autoridades locales. En Australia utilizan el sistema de "voto preferencial" y en Chile la mayoría relativa en distritos binominales.

Se equivoca quien piense que los senados electos de manera directa son más influyentes que los integrados indirectamente. El *Bundesrat* alemán es sensiblemente más importante para el sistema político que la mayor parte de las cámaras altas europeas, en razón a que a él asisten como miembros la totalidad de los gobernadores (ministros-presidentes) de los estados, quienes son personajes de primer orden. Además, el Senado de Alemania ha cobrado importancia desde la reunificación, como consecuencia de las crecientes ten-

siones entre los viejos estados y los estados de reciente ingreso y como efecto de las discrepancias surgidas entre las entidades de la federación frente a los temas de la unidad europea. Por otra parte, como ya se ha visto, los senados en la mayoría de los sistemas parlamentarios carecen casi por completo de utilidad, incluso en aquellas naciones donde la cámara alta es electa de forma directa.

En la mayor parte de las democracias el método o fecha de elección de las dos cámaras es diferente para asegurar que la segunda cámara sea complementaria de la primera y no un mero duplicado. Las cámaras altas suelen disponer de un mandato más largo que los diputados y frecuentemente se renueva por partes. En las naciones donde los senadores son designados (como Canadá y el Reino Unido) los mandatos suelen ser vitalicios o casi.<sup>7</sup> En los países con senadores electos los mandatos suelen ser largos, por lo general de seis años, como en Japón, México, Australia, Estados Unidos, Argentina y Austria. En muchos casos, la cámara es renovada por mitades cada tres años, o en tercios cada bienio, como en Estados Unidos. Como es lógico, las cámaras altas cuyos integrantes son nombrados por las legislaturas locales (India, Alemania Austria), se renuevan de forma continua y son reflejo de los cambios electorales que se van sucediendo en las entidades federativas.

### Bicameralismo desigual y bicameralismo integral

Es poco frecuente que las dos cámaras de un parlamento disfruten de facultades idénticas. Las naciones que cuentan con Senado pueden dividirse en dos grandes campos: las que poseen un "bicameralismo integral" y las que sólo cuentan con un "bicameralismo parcial o desigual".<sup>8</sup> El factor que determina el tipo de bicameralismo siempre será el número de facultades efectivas que la cámara alta desempeña, hecho que definirá el peso específico del Senado dentro del sistema político. Las cámaras altas de los gobiernos parlamentarios ven bastante limitadas sus funciones: al no contar con el derecho de revisar absolutamente toda la legislación que emana de las cámaras bajas; al poseer (en la mayor parte de los casos) atribuciones meramente suspensivas; y al no ser responsable ante este cuerpo legislativo el gobierno del país. En este renglón sólo se conocen dos excepciones: Italia y Bélgica. En ambas naciones parlamentarias los senados tienen corresponsabilidad casi absoluta de derechos con las cámaras colegisladoras, aunque cabe decir que estas facultades han

<sup>7</sup> En Canadá la edad de retiro de los senadores es a los 75 años,

<sup>8</sup> Jean-Claude CoUianl, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Barcelona, Blurne, 1981, pp. 65-77.

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

sido hasta el momento meramente formales, ya que la práctica política dicta que sean las respectivas cámaras de diputados las verdaderas instancias de poder. Por su parte, en casi la totalidad de los sistemas presidenciales encontramos bicameralismos integrales, e inclusive en algunos casos existen importantes facultades exclusivas de la cámara alta, que hacen destacar eventualmente al Senado sobre la Cámara de Diputados.

En países bicamerales se hace necesario un mecanismo para resolver las ocasionales diferencias que surjan entre ellas. El método más común es la creación de un comité parlamentario conjunto llamado en algunos lugares de mediación, conciliación o consulta y compuesto por un número igual de miembros de cada cámara. Es posible, como sucede en Australia y la India, que las cámaras diriman sus diferencias con la celebración de sesiones conjuntas especiales. También existe el sistema conocido como *navette* que consiste en un mecanismo que permite a las dos cámaras examinar de forma alternativa el proyecto de ley en cuestión, mientras mantienen una estrecha comunicación entre ellas, hasta que sean capaces de llegar a un acuerdo. Desde luego, vale la pena apuntar que en casi todos los bicameralismos, a final de cuentas, es la cámara baja la que puede superar el voto del Senado."

### El Senado en México

La historia del Senado en México comienza en 1824 con la promulgación de la primera Constitución federalista, la cual disponía que hubiera dos senadores por estado, todos nombrados por las cámaras legislativas locales. México copió e incorporó en su Constitución el modelo senatorial de Estados Unidos que prescribe la representación de los intereses de las entidades federativas.

Durante el periodo centralista, el Senado se convirtió en un cuerpo eminentemente aristocrático integrado por 24 notables, que aumentaron a 63 con las Bases de 1843. Con el Acta de Reformas de 1847 la conformación del Senado volvió a la lógica federal, ahora con la representación de tres senadores por estado y dos por el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, no sin que se verificaran antes intensos debates en el Constituyente, en la que el insigne Francisco Zarco se manifestó como uno de sus principales defensores al afirmar, entre otras cosas,

• Para un estudio sobre las relaciones entre las dos cámaras ver Philip Norton, *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990.

— — — — — *Pedro Aguirre*

que: "En México hace falta aún una política firme, segura, tanto en lo que afecta en los negocios internos como en lo que se refiere a las relaciones exteriores... Nuestra política debe ser estable... Pues bien, aquí donde el cambio de un solo ministro equivale a veces a una revolución; aquí donde los partidos suelen no tener más plan al ascender al poder que destruir cuanto hicieron sus antecesores, el Senado puede servir como catalizador si es capaz de conservar la estabilidad de los negocios a largo plazo del Estado, y contribuir de esta forma a tener una política nacional que será la del pueblo y la consolidará sin dejarla expuesta a cambios y ataques repentinos".<sup>10</sup> ¡Pasmosa actualidad en las palabras que Zarco pronunció hace 163 años!

El Senado fue restaurado en 1874 con la fórmula de dos senadores por estado electos en las legislaturas locales. La Constitución de 1917 recogió la representación de dos senadores por estado, pero ahora electos en comicios directos para un mandato de seis años, sistema que funcionó hasta 1988, cuando se determinó renovar por mitades al Senado cada tres años, imitando a las democracias que ya hemos apuntado.

Como bien se sabe el Senado, al igual que la Cámara de Diputados, tuvo una importancia política marginal durante todo el periodo en el que el país experimentó un presidencialismo exacerbado. Ello, a pesar de que la Constitución del 17 le concedió atribuciones exclusivas formales muy importantes, tanto en el ámbito de nuestras relaciones exteriores como en lo que concierne al orden político interno del país. Esta atrofia senatorial se debió principalmente a que la Cámara Alta mexicana padeció por décadas de un fenómeno de sobrerepresentación aún más acusado que la experimentada por la Cámara de Diputados, en virtud de que hasta 1994 sus mecanismos de integración excluyeron cualquier forma de proporcionalidad. Los senadores eran electos exclusivamente mediante la mayoría relativa de votos. Bajo el esquema de partido hegemónico y de ausencia de verdadera competitividad electoral en el que los mexicanos vivimos por décadas, esta fórmula de integración permitió al PRI conservar el monopolio de la representación en la Cámara Alta hasta 1988, año en el que ingresaron al Senado cuatro legisladores del Frente Democrático Nacional.

La forma de integración de la Cámara de Senadores fue modificada como resultado de la reforma electoral de 1993. Entonces el número de senadores

---

<sup>10</sup> Francisco Zarco, *Colección Los Imprescindibles*; México, Cal y Arena, 1996. p. 458.

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

se duplicó, pasando de 64 a 128, con cuatro legisladores por entidad en vez de los dos tradicionales. Aunque la nueva fórmula representó un avance respecto al antiguo mecanismo en términos de una mayor concurrencia de los partidos de oposición, es importante subrayar que este sistema de conceder tres senadores por entidad al partido más votado y uno a la primera minoría dejaba todavía mucho que desear en lo que concierne a una auténtica representación proporcional.

Los resultados conseguidos por los partidos políticos en la contienda electoral de 1994 para senadores ilustraron claramente que la formula "tres a uno" seguía garantizando una soberrepresentación notable al PRI, organismo que consiguió aproximadamente 50% de los votos pero 74% de los senadores, es decir, una soberrepresentación de 21 puntos porcentuales; mientras que el PAN conquistó 26% de sufragios y apenas 19% del total de senadores y el PRD tuvo que conformarse con 6% de la representación senatorial, a pesar de haber registrado a su favor 17% de votos.

Es importante aclarar que en 1994 el nuevo sistema no funcionó a cabalidad, en virtud de que los senadores electos en 1991 (uno por entidad) debían concluir el mandato de seis años para el que fueron electos, razón por la que el 21 de agosto de 1994 los mexicanos votamos, de manera excepcional, por tres senadores por entidad en vez de cuatro y (de haber continuado vigente esta fórmula), en 1997 se hubiera hecho, también de forma excepcional, por un sólo senador en cada entidad, electo para un mandato de sólo tres años. Hubiese sido hasta el año 2000 que el sistema "tres a uno" entrara plenamente en vigor. Por otra parte, el hecho de que en 1991 el PRI únicamente haya perdido la elección senatorial en el estado de Baja California, provocó que la conformación senatorial de esos comicios fuese casi idéntica a la que hubiese resultado de haber estado funcionando el sistema "tres a uno" en 1994.

Como resultado de la Reforma Política de 1996, la fórmula de conformación del Senado volvió a ser modificada. El número total de senadores quedó en 128, pero se redujo de tres a dos el número de legisladores a elegir en cada estado por la primera mayoría, quedando uno para la segunda. Es decir, ahora tenemos que cada estado está representado en la Cámara Alta por tres legisladores, lo que hace un total de 96. Para elegir a los 32 senadores restantes se estableció un sistema en el que cada partido presenta una lista nacional única de candidatos que compiten por los escaños mediante una fórmula proporcional.

Si bien es relativamente más justa la repartición de escaños en términos proporcionales, se ha afectado la lógica de representación federal que fue básica en la creación de la Cámara Alta. El Senado debe ser fundamentalmente una cámara de representación de las entidades federativas. Su justificación reside en poseer competencias exclusivas que afecten a los temas relativos a la relación entre ellas y con el gobierno federal, más que en convertirse en una especie de Cámara de Diputados *compacta* que sólo duplique, muchas veces de forma innecesaria, las funciones legislativas.

Asimismo, a pesar de haberse logrado, ampliar la pluralidad política en su seno, aún no puede decirse que el Senado esté cumpliendo tareas fundamentales que puedan justificar su presencia en nuestro sistema político. Urge iniciar una reflexión seria sobre el destino que deberá tener el Senado dentro del incipiente régimen democrático que buscará consolidarse en los próximos años.

### Senado y gobernabilidad democrática: una propuesta

El tema de la reforma al Senado ha sido descuidado de manera lamentable por la mayor parte de nuestra clase política. Debe ampliarse la naturaleza y el alcance de las facultades exclusivas del Senado, teniendo como objetivo convertir a este órgano legislativo en una instancia eficaz de gobernabilidad democrática. Por ejemplo, dar al Senado el poder de ratificar los nombramientos de algunos secretarios de Estado, de influir sobre el monto de las partidas presupuestales que la Federación otorga a los estados, de impulsar de forma efectiva un desarrollo regional equilibrado, de sancionar de manera efectiva la política exterior, de intervenir en la convocatoria de referendos y de perfeccionar los mecanismos de ratificación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Tendríamos entonces una institución que marcaría límites al desproporcionado poder de que ha gozado el Presidente de la República, al mismo tiempo que tendría la oportunidad de atemperar el espíritu de asamblea que a veces priva en la Cámara de Diputados.

Es fundamental instrumentar propuestas de reforma al Senado para lograr arraigarlo como un instrumento de gobernabilidad democrática. Algunas ideas podrían ser las siguientes:

*Modificación de sus fórmulas de integración.* Hay que encontrar fórmulas adecuadas para la conformación del Senado, con el objetivo de garantizar el

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

carácter plural de esta Cámara y evitar a toda costa la sobrerepresentación de un partido político, pero sin que con ello se atente contra su carácter eminentemente federal. De todas las opciones con las que contamos para la reforma del mecanismo de integración de la Cámara Alta debe considerarse como la más adecuada la de cociente electoral con restos mayores, en virtud a que se trata de la fórmula más versátil (permite el mayor número de combinaciones de representación), tolera rangos de sobrerepresentación mínimos y goza de cierto arraigo en México, en virtud de que ya ha sido utilizada en nuestro país para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados por la vía proporcional.

De aplicarse el sistema de cociente electoral con restos mayores para la integración del Senado, indispensable sería considerar a cada entidad federativa como una circunscripción plurinominal, cada una con cuatro escaños, de tal forma que el total de senadores quedaría como ahora, 128 legisladores, pero desaparecería cualquier listado nacional, de tal suerte que se mantendría una representación paritaria por cada estado y se respetaría la lógica de representación federal que inspiró la creación de la Cámara Alta.

Asimismo, sería sumamente conveniente que se hiciera posible la reelección inmediata de los senadores, con el propósito de profesionalizar la labor legislativa.

*Convertir al Senado en pieza clave del fortalecimiento al federalismo.* La Cámara Alta debe consagrarse a promover la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, al mismo tiempo que incremente la cohesión nacional, la estabilidad política y el desarrollo equilibrado del país. Es por ello que es indispensable elevar a rango constitucional, mediante una reforma al artículo 76 de la Carta Magna, que el Senado sirva esencialmente como la Cámara donde las entidades federativas sean eficazmente representadas ante la Federación y que actúe de manera sistemática como un agente articulador de los gobiernos regionales y locales en el marco de un pacto nacional auténticamente federalista.

El Senado debe ser una instancia federal que asegure integridad territorial, cohesión social y desarrollo equitativo y que se empeñe en afrontar con éxito aquellos problemas y proyectos públicos y sociales que se extienden por todo el territorio y rebasan las fronteras y recursos de los gobiernos locales.

-----  
*PedroAguirre*

El Senado debe coadyuvar en la tarea de reordenar a la República según su naturaleza federalista. Servir como instrumento que resguarde y regule las soberanías y autonomías de los diversos órdenes de gobierno, a la vez que participa en la construcción de relaciones de concurrencia, cooperación y división de la tarea pública.

Otra reforma indispensable para acentuar el carácter federalista del Senado es hacer que la aprobación del presupuesto deje de ser atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, de manera que el Senado de la República, en su carácter de representación de las entidades federativas, intervenga de forma decisiva en la determinación del monto de las participaciones fiscales que corresponden a los estados.

*El Senado deberá ssncionsrde manera efectiva la política exterior.* El escenario mundial que se perfila hacia el siglo XXI como resultado del fin de la Guerra Fría y la consecuente constitución de un mundo económica, política y culturalmente globalizado, nos obliga a cuestionar a fondo nuestras concepciones tradicionales de política exterior; con el objetivo de arraigar una perspectiva estratégica estructurada y viable que sirva a los propósitos de fortalecer nuestra posición en el concierto internacional, sin perder de vista principios fundamentales que le otorguen reconocimiento a nuestra posición en el mundo. Para ello, debe quedar claro en primera instancia que las prioridades internacionales de nuestro país son, esencialmente: la protección de nuestros derechos inalienables y los de nuestros conciudadanos en el extranjero; la promoción del desarrollo económico; y la construcción de un orden internacional de carácter no hegemónico.

Los asuntos concernientes a la creciente cooperación e interdependencia entre México y el resto del mundo deben ser axiales en cualquier propuesta de política exterior.

El Senado debe participar activamente en el diseño estratégico de nuestra política exterior, cosa que, hasta la fecha, no ha podido cumplir de forma convincente a pesar de que existe un mandato constitucional expreso. Durante décadas la Cancillería ha gozado de casi total impunidad frente al Poder Legislativo. Esta situación no puede prevalecer. Es urgente reformar el párrafo 1 del artículo 76 de la Constitución para reforzar el papel del Senado en la determinación y diseño de nuestra política exterior, estableciéndose como obligatorias la comunicación y consulta permanentes entre el Senado y la

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

Secretaría de Relaciones Exteriores. La idea es convertir a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en una especie de "cancillería en la sombra", que efectúe un seguimiento puntual del desarrollo de nuestras relaciones ante el mundo.

Asimismo, la designación del secretario de Relaciones Exteriores debe ser ratificada de manera exclusiva por el Senado de la República.

*Reforzar el papel del Senado ante el Sistema defusticis.* La reforma al Poder Judicial se ha convertido en uno de los temas centrales de la discusión de reforma del Estado. En nuestra época la función jurisdiccional se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad. Concebida de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo. Un amplio conjunto de factores sociales, económicos y culturales ha penetrado en una función que también tiene sentido político.

Más allá de la voluntad política necesaria para la plena vigencia del Estado democrático de Derecho, es imprescindible revisar los instrumentos públicos encargados de hacer cumplir la ley. Estimamos que es urgente un rediseño constitucional para garantizar la plena independencia del Poder Judicial, la autonomía de la fiscalía y los mecanismos de colaboración de estas instancias con el Ejecutivo. A la vez, los órganos encargados de velar por los derechos de los ciudadanos deben dejar de ser percibidos como algo remoto y extraño. La justicia debe dejar de ser la maraña burocrática que actualmente es y el Senado deberá participar en este proceso de saneamiento y fortalecimiento. La Cámara Alta debería tener la facultad de ratificar el nombramiento del titular de una eventual Secretaría de Justicia. Asimismo, es urgente perfeccionar los mecanismos de ratificación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, muchas veces sujetos a la improvisación y a las determinaciones tomadas al vapor.

También ha llegado la hora de erigir en México un Tribunal Constitucional que tenga la facultad de ser el máximo intérprete de constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, que establezca doctrina en materia de legalidad, resuelva controversias sobre competencias y se constituya como órgano supremo dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Los jueces que integren dicho tribunal deberán ser ratificados por el Senado.

— — — — — *Pedro Aguirre*

*Fscultsdcs referidas al orden político interno.* Deben revisarse las facultades senatoriales en lo que concierne al orden político interno del país. En la actualidad, mucho se habla de instituir la figura del referéndum para que el electorado dirima de forma directa sobre determinados temas axiales de la vida pública, lo cual puede ser una buena idea siempre y cuando se diseñe una fórmula que exija el mayor acuerdo político posible. La Constitución podría prescribir que para la celebración de un referéndum convocado por el presidente se necesite la aprobación del Senado mediante mayoría absoluta: asimismo, una mayoría absoluta de este cuerpo legislador bastaría para convocar a un referéndum.

Por otra parte, debe suprimirse la facultad que tiene el Senado de hacer desaparecer los poderes de las entidades federativas. Esta disposición es obsoleta y no compagina con el espíritu que debe tener un auténtico régimen federal y democrático como el que se pretende consolidar en México.

## Conclusión

Democracia, sí, pero con gobernabilidad. El proceso de reforma del Estado que habrá que intensificar, deberá promover modificaciones sustantivas a las normas supremas que rigen la vida de la República, siempre anteponiendo una prioridad: que la forma de gobierno y su funcionamiento repercutan favorablemente en la estabilidad política, la justicia social, la soberanía nacional y el régimen democrático.

El Senado es una institución estatal suprema que tiene un enorme potencial político. Desafortunadamente, en México se han examinado muy poco las funciones del Senado y se ha menospreciado su papel estratégico. Buena parte de los juicios emitidos sobre el Senado han tenido bases muy superficiales y han ocasionado que se concluya, erróneamente, que este cuerpo legislativo no posee un rol trascendente ni como articulador de intereses, ni como órgano de representación.

Urge hacer una reflexión a fondo de la Cámara Alta. Si antes era verídica la conclusión de que el Senado no tenía ninguna importancia para la política nacional (afirmación que, en última instancia, podía ser extensiva a todo el Poder Legislativo), en la actualidad estamos en la obligación de rechazar esa idea. Al principiar el siglo XXI, México es un país que se encuentra en la búsqueda de nuevos y delicados equilibrios. La mexicana es una sociedad diversa

## *El Senado como factor de gobernabilidad democrática*

---

y plural con la posibilidad de consolidar un generoso horizonte incluyente y democrático. El Senado debe funcionar, para evitar la polarización estéril de diferencias y para ser garante de estabilidad política. Una vez superadas casi por completo las suspicacias en el terreno electoral, toca ahora avanzar definitivamente en una reforma del Estado que redunde en un desarrollo económico integral y equitativo y que contribuya al pleno equilibrio político y a la gobemabilidad.

### Bibliografía

- Close, David (ed.), *Legislatures and New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- Colliard, Jean-Claude, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- Copeland, Gary W., y Samuel C. Patterson, (eds.), *Parliaments in the Modern World*, Michigan, The University of Michigan Press, 1994.
- Dox, Gary W., *Making Votes Count: Strategic Coordination in World's Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Levmore, Saul, "Bicameralism: When are two decisions better than one", en *International Review of Law and Economics*, núm. 12, pp. 145-632.
- Loewenberg, Gerhard y Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown, 1979.
- Lowenstein, Karl, *Teoria de la Constitución*, Barcelona, Ariel, tercera edición, 1983.
- Norton, Philip, *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990.
- Patterson, Samuel C. y Anthony Mugan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.
- Riker, William H., "The justification of bicameralism", en *International Political Science Review*, núm. 13, 1992. pp 452-69.
- Shell, Donald R., *The House of Lords*, London, Oxford University Press, 1992.
- Sinclair, Barbara, *The Transformation of the US Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.
- Tsebelis, George y Jeanneue Money, *Bicameralism*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

# Gobernabilidad y federalismo

---

Sergio Elles Gutiérrez Salazar\*

El federalismo es un remedio político para países con una gran extensión territorial o con diversidad histórica, lingüística y étnica. El origen de la palabra federalismo viene del término latín *foedus*, que significa alianza, unión. De acuerdo a uno de sus principales teóricos, Daniel J. Elazar, este es el punto de partida para el análisis de cualquier tipo de sistema federal. Su principal ventaja consiste en integrar a las diversas regiones, grupos e individuos que se encontraban dispersos en un territorio, pero que compartían rasgos comunes como lengua, historia, tradiciones y costumbres. Mediante esta unión se alcanzaban diversos beneficios comunes para los integrantes de la alianza.

La integración de las partes fue en un principio *contractual*: sólo estaba tipificada en el acuerdo *de factum* de las partes. Sus primeras manifestaciones se dieron en las ciudades griegas y en la unión de los cantones suizos para hacer frente a los Habsburgo. El federalismo moderno, surgido a raíz de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos, otorgó a este sistema un nuevo carácter al definir la relación con un sentido *constitucional*, es decir donde el poder estaba acotado, se fijaban las atribuciones de cada ámbito integrante de la Unión y se especificaba la renovación del poder en forma constante.

---

• Analista Político.

## Gobernabilidad y federalismo

-

Las aportaciones de los fundadores de la nación norteamericana a la teoría del sistema federal fueron definitivas. Hamilton, Jay y Madison definieron la estructura del federalismo en sus ensayos publicados en *El Federalista* entre 1787 y 1788. Luego del periodo de crisis, surgido a raíz de la desobediencia de los estados a los *Artículos de la Confederación*, Hamilton, Jay y Madison postularon la idea hobbesiana del pacto ciudadano para crear un Estado central, pero modificaron el concepto sobre la división de poder que se originaba de ese hecho. Para ellos, el poder debía dividirse entre diferentes ámbitos de gobierno (nacional y subnacionales) y entre diversos niveles de decisión (Ejecutivo, Legislativo y judicial). De esta forma el federalismo crea dos órdenes jurídicos y requiere de un sistema de distribución de competencias entre ambos. Se realiza, según el modelo norteamericano, enumerando las facultades a cargo de los poderes federales en la Constitución y dejando a las entidades federativas, de manera residual, aquellas competencias que no sean definidas como federales.<sup>1</sup>

Los países que a la fecha han adoptado este modelo como sistema de organización del Estado han respetado en mayor o menor grado la división de poderes y de facultades del modelo norteamericano. A la fecha, este concepto puede ser definido de diversas maneras. De acuerdo con José Luis Valverde, es un principio general de organización social. Por tanto, las relaciones entre el federalismo y el Estado federal son sólo una de las múltiples facetas de su aplicabilidad, es decir el federalismo es un fenómeno más amplio que no se limita al Estado." Asimismo, para que un sistema federal valga como genuinamente multinacional, las decisiones sobre sus límites y poderes deben reflejar conscientemente las necesidades y aspiraciones de los grupos minoritarios,"

Las características de un Estado federal son: una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados, el de la Federación y el de las entidades federativas; las entidades federativas gozan de autonomía, se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno e intervienen en el proceso de reformas constitucionales; los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales; los estados deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.'

---

<sup>1</sup> A esto también se le conoce como el *federalismo dual*, es decir donde cada entidad de gobierno tiene sólo las facultades expresadas por la Constitución.

, César Díaz Carrera, *El Federalismo Global*. Madrid, Unión, 1989, pp. 18-19.

'William Kymlicka, "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", en RIFP, 1996, pp. 20-54.

• Jorge Carpizo McGregor, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 15.

## El federalismo en México

El modelo mexicano fue una repetición del sistema norteamericano. Sin embargo, no se trató de una imitación extralógica; por el contrario, la adopción de esa estructura constitucional respondió a la existencia de condiciones geográficas, raciales y culturales apropiadas para ello, sobre todo por la creación de las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz, que permitieron la formación de gobiernos locales autónomos por vez primera en nuestro país.

La tradición federalista de México también viene de la Constitución de 1824, que retomó la forma de gobierno establecida por la Constitución de Cádiz de 1812 para España y sus colonias. La conjugación de la idea federal sostenida por los clásicos europeos, el modelo norteamericano y las características propias del país, dieron origen al federalismo mexicano, implantado definitivamente dentro del proyecto de Constitución de 1857,5 posterior a la restauración del régimen federal con la promulgación del Plan de Ayuda de 1854.

Alicia Hernández señala sobre este tema que la primera definición del federalismo mexicano que se encuentra en la Constitución de 1824 es la de una *confederación de patrias*, en donde los ciudadanos de las diferentes municipalidades retuvieron sus derechos a condición de servir a su municipio. Asimismo, afirma que la primera fase del federalismo mexicano se caracterizó por ser un *confederalismo* en el cual el poder federal no tuvo la fuerza para imponer una dirección política eficaz al país.<sup>6</sup>

Debe destacarse que el sistema federal sufrió diversas modificaciones antes de convertirse en el sistema rector del país. El centralismo se instauró en 1836 con la adopción de las Siete Leyes Constitucionales, por la carencia de un gobierno nacional consolidado y fuerte. Sin embargo, la diversidad cultural y la extensión territorial del país volvieron inoperante el sistema central, cuando las diversas regiones comenzaron a reclamar para sí algunas funciones y atribuciones para atender las necesidades de sus pobladores. De esta manera, la Constitución de 1857 estableció normas relativas a la instalación de la república federal como sistema de gobierno.

<sup>6</sup> “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución”. *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. México, Archivo mexicano, Colección de Leyes, decretos, circulares y otros documentos. Tomo 111, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 38.

<sup>6</sup> Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y Sistemas Políticos. México y los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, p. 19.

## Gobernabilidad y federalismo

-

### El Constituyente de 1917

Al integrarse el Constituyente de 1917, la mayoría de sus miembros desconocía cuál era la mejor manera de implantar un régimen federal. Tenían en mente la intención carrancista de elevar a rango constitucional al municipio libre, como ya lo había hecho el propio Primer Jefe (desde 1914 se reformaron algunos preceptos de la Constitución de 1857).

Los Constituyentes del 17 incurrieron en el mismo error de sus predecesores, al no discutir ni las competencias ni el alcance de los poderes de los diferentes órdenes de gobierno que se crearon con la Carta de Querétaro. No obstante, cuando se afirma que los Constituyentes soslayaron el debate sobre la distribución de competencias, no significa que la Constitución Mexicana no haya fijado un método para la asignación de las facultades correspondientes a cada uno de los tres órdenes de gobierno (el artículo 124 lo establece).

El Constituyente de Querétaro ratificó el espíritu federalista y otorgó al sistema federal mexicano la siguiente estructura<sup>7</sup>

- .. La forma de gobierno es una República Representativa, Democrática y Federal (artículo 40), cuyos órdenes de gobierno son el Federal (artículos 40-114), el estatal (artículos 115-122) y el municipal (artículo 115).
- El Poder Legislativo Federal está depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras: Diputados y Senadores (artículo 50).
- El Poder Ejecutivo descansa en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80).
- El Poder Judicial está bajo la responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia, por los Tribunales de Circuito en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, así como por los Juzgados de Distrito (artículo 94).
- El Estado se reserva la rectoría del desarrollo nacional a través de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica y de la regulación del fomento de las actividades de interés

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Secretaría de Gobernación. 1998.

general (artículo 25); lo anterior se llevará a cabo mediante un sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26) que asegura la participación de los diversos sectores sociales en la incorporación de sus aspiraciones, intereses y demandas particulares a la planeación nacional.

Las condiciones políticas y económicas en el México posrevolucionario demandaron una acentuada participación del gobierno central para compensar los desequilibrios existentes en las diversas regiones del país. Tanto en lo político partidario como en los incentivos para dinamizar las actividades comerciales y productivas de los estados, la Federación regularía y definiría las directrices generales de acción. Con los años, esta situación fue convirtiéndose en un lastre para las entidades federativas debido a la excesiva participación pública en las actividades económicas, al incremento de un aparato burocrático centralizado y al retraso en la maduración política de los estados y municipios frente a la influencia del Gobierno Federal.

A partir de 1980, con la aguda crisis financiera, la excesiva participación del Estado fue cuestionada por gran parte de los actores sociales. La exigencia de una equitativa distribución de los recursos fiscales y la introducción de nuevos esquemas de participación social que transformaron los paradigmas tradicionales de legitimación estatal, concluyeron con la necesidad de adecuar las relaciones entre los ámbitos de gobierno de la Federación.

### Reformas constitucionales al Federalismo mexicano

Uno de los aspectos más discutidos del constitucionalismo mexicano es el proceso de reformas que ha sufrido la Constitución de 1917. La facilidad con que se reforma la Constitución es comprensible si tomamos en cuenta la centralidad que adquirió el sistema político mexicano con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

Abordaré algunas de las reformas constitucionales con las que, a mi juicio, se ha afectado al federalismo: materia educativa (artículo 3º y 73); materia laboral (artículo 123); materia agraria (artículo 27); y materia municipal (artículo 115).

#### Materia educativa

El artículo 72 de la Constitución de 1857 no concedió a la Federación facultad alguna al respecto. El 13 de diciembre de 1934 se reformaron los artículos 3º

## Gobernabilidad y federalismo

y 73 constitucionales para establecer la concurrencia funcional entre la Federación, los estados y municipios.

La reforma al artículo 73 se realizó con el objeto de adicionar en su fracción XXV las facultades del Congreso para legislar en las materias de educación, cultura, etcétera. La atribución de competencias en estas materias pronto dejó sentir sus efectos: la Secretaría de Educación Pública creció insensatamente para suplir deficiencias técnicas o presupuestales y, por esta vía, desplazó a muchas entidades federativas de la prestación de este servicio.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1993, se estableció el derecho de todo individuo a recibir educación. Además, se atribuyó en exclusiva al Ejecutivo Federal la facultad de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Sólo con el objeto de salvar un poco la diversidad cultural que existe en el país se acordó consultar con los gobiernos estatales y sectores sociales.

Irónicamente, las reformas constitucionales que centralizan la planeación educativa marcan el inicio del programa de descentralización educativa, que es el timbre de orgullo del actual gobierno. Ese parece ser el destino del federalismo mexicano: planeación centralizada, ejecución desconcentrada de los programas. En otras palabras, el gobierno federal decide, los gobiernos locales ejecutan.

### Materia laboral y agraria

Al parecer, la década que va de 1920 a 1930 es la que marca el inicio de la tendencia centralizadora del federalismo mexicano en materia de trabajo y en el agro.

Con las reformas constitucionales de 1929 se suprimieron las facultades legislativas de los estados en materia laboral, en aras de hacer de éstas terreno exclusivo del Congreso de la Unión. Posteriormente, en 1942 se adicionó la fracción XXXI del artículo 123 para señalar que la aplicación de las leyes del trabajo sería de competencia exclusiva de la autoridad federal y correspondería a las autoridades de los estados únicamente en sus respectivas jurisdicciones.

La centralización de las facultades laborales, y la reserva por parte de la Federación para conocer de las principales ramas industriales y económicas,

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

permitieron que se consolidaran las grandes centrales obreras nacionales y los llamados Sindicatos Nacionales, que monopolizaban las relaciones laborales y políticas, tanto con el partido en el poder como con las dependencias de la Administración Pública Federal encargadas de los temas laborales y sindicales.

En materia agraria, en 1934 se reformó la Carta Magna para asignar amplias atribuciones al Gobierno Federal sobre esta materia. Se creó el Departamento Agrario como dependencia del Ejecutivo Federal y se establecieron un Cuerpo Consultivo Agrario y una Comisión Agraria Mixta compuesta esta última por partes iguales por los gobiernos Federal y locales, además de un representante de los campesinos. El papel fundamental en esta materia fue transferido a la Federación, dejando a los estados sólo la aplicación de las leyes en la materia. El papel de los gobiernos locales en estas importantes materias redujo su participación a meros ejecutores de decisiones federales.

## Materia municipal

El 23 de diciembre de 1999 se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución.<sup>•</sup> Entre otros avances se reconoce al municipio como orden de gobierno, al establecer que es *gobernado* y no sólo *administrado* por el ayuntamiento. Se consolida además la facultad reglamentaria del ayuntamiento dándole no sólo facultad para *expedir*, sino también para *aprobar* sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

Con el decreto se fortalece el ámbito municipal, al ser precisado el objeto y alcances de las leyes municipales que deberán expedir las legislaturas estatales. Se amplían las funciones y servicios públicos a cargo de los ayuntamientos y se acuerda que éstos podrán celebrar convenios con temporalidad más allá de su gestión. Se reconoce el asociacionismo municipal interestatal para la prestación de servicios públicos. Los municipios cobrarán predial a las parastatales cuando éstas dediquen sus inmuebles a fines distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos propondrán las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, mejoras y valores de suelo y construcciones. Los presidentes municipales tendrán el mando de la policía preventiva en las capitales de los

• *Diario Oficial de la Federación*; 23 de diciembre de 1999, pp. 2-5.

## Gobernabilidad y federalismo

estados, acatando en todo momento la autoridad de los gobernadores para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Los municipios amplían sus facultades en la planeación del desarrollo urbano, uso de suelo y regularización de la tierra "urbana y podrán celebrar convenios para la custodia y administración de zonas federales. Cabe mencionar que dos son los temas ausentes de la reforma del artículo 115, a saber: la reelección inmediata de los presidentes municipales y la potestad tributaria plena para los municipios.

### Reforma federalista

Es urgente adecuar el modelo federal mexicano a la realidad política del país para garantizar un desarrollo equilibrado entre las entidades federativas y los municipios, que dote al gobierno central de la capacidad de gobernar y aplicar políticas de bienestar a mediano y largo plazos. Para ello es necesario identificar cuáles ámbitos deben ser abordados de forma inmediata: así como las estrategias para hacer frente a los nuevos requerimientos de los miembros del pacto federal mexicano. La exigencia de los estados de recibir mayores recursos por parte del gobierno federal es un ejemplo de la necesidad de proponer soluciones a las controversias que surgen entre los estados y la Federación, y entre ésta y los municipios.

Un primer paso es retomar las experiencias de otros países cuyos modelos federales evolucionaron hacia sistemas más efectivos de descentralización del presupuesto y de las responsabilidades públicas. Aunque en ningún país con sistema federal se ha resuelto de forma definitiva la asignación de mayores recursos a los estados, existen experiencias que han identificado las responsabilidades en el ingreso, el gasto y los ámbitos de competencia entre Federación y estados.

En este sentido pueden proponerse dos tipos de sistemas para eficientar el modelo federal mexicano. La aplicación de un modelo *administrativo* de federalismo. Dentro de este sistema la repartición de funciones se da en acuerdos administrativos flexibles. Se privilegia el logro de resultados mediante la coordinación de actividades entre las partes involucradas. Se aplica por medio de personal calificado en los tres órdenes de gobierno, aunque posee la desventaja de que existe una mayor confusión entre los ámbitos de actividad de cada uno de ellos, así como la reducción de la autonomía de las partes. Este modelo es aplicado en países como Alemania y Australia.

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Otra alternativa es fortalecer el actual modelo legislativo, caracterizado por una gran independencia entre los órdenes de gobierno y una autonomía máxima en cuanto a la inversión de los recursos, aunque con la existencia de esquemas de transferencias desde el gobierno central. La ley divide las funciones entre los ámbitos de gobierno. Este modelo genera responsabilidad fiscal, lo que provoca que el gasto tienda a ser más eficiente y cuidadoso. Los ejemplos son Canadá y España.

En ambos casos es necesario reformar el sistema de transferencia de recursos para el desarrollo de las actividades de los estados y municipios, sin que éstos tengan relación con programas de corto plazo aplicados desde el centro.

#### Distribución de recursos en diferentes países

Estados Unidos	El Gobierno Federal controla 60% del gasto total y los estados 40%. Este control sólo afecta los recursos y no las funciones, al ser los estados los encargados de llevar a cabo los programas.
Canadá	El Gobierno Federal controla 41.3% de los recursos. El resto del gasto es controlado por los gobiernos provinciales y locales.
España	El Gobierno central controla 76% de los gastos y las comunidades autónomas alrededor de 13%. Los ayuntamientos controlan 11%.
México	El Gobierno Federal controlaba en 1985 92% de los recursos, los estados 6% y los municipios 2%. Luego de las modificaciones de 1993 quedó 74% al Gobierno Federal, 22% al estatal y 4% a los municipios.

Fuente: *Reforma*. con datos proporcionados por el área de Gobierno y Administración de El Colegio de México.

Sin embargo, uno de los problemas centrales para la aplicación de cualquier programa de descentralización en el sistema federal mexicano es el alto grado

## Gobernabilidad y federalismo

-

de politización de las actividades y las controversias entre los miembros de la Federación. La propuesta para este caso se centra en cuatro aspectos.

*División entre los Poderes de la Unión.* Aunque han existido avances significativos en las reformas legales que han fortalecido a los poderes Legislativo y Judicial frente al Ejecutivo, es necesaria la consolidación de la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ampliar sus facultades en las controversias que se presenten entre los integrantes de la Federación.

*Ampliación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* En México la resolución de las diferencias surgidas entre la Federación, los estados y los municipios tiene como último recurso la participación de la Suprema Corte de Justicia. Actualmente se opta por la negociación y la definición política del problema antes que la definición técnica del mismo. Es necesaria la existencia de un órgano imparcial de impartición de justicia que garantice la legalidad sin considerar el ámbito de gobierno de que se trate.

*Definición de las funciones de los gobiernos Federales y estatales.* En México, las competencias que no menciona la ley como exclusivas de los gobiernos estatales pasan automáticamente a ser responsabilidad de la Federación. Esta situación ha limitado la capacidad de aplicar los recursos en programas que atiendan los nuevos requerimientos sociales mediante la adecuación de la propia legislación estatal.

*Dotación a los municipios de la facultad de aprobar su Ley de Ingresos.* Actualmente, la Ley de Ingresos de los gobiernos estatales es determinada por los congresos locales. El elevado número de municipios en la mayor parte de las entidades federativas, el grado de desigualdad entre ellas y la carencia de un gobierno unificado en los congresos locales, ha dado como consecuencia una disparidad entre los recursos que son asignados a los gobiernos estatales y las verdaderas necesidades de éstos.

*Profesionalización.* Las fuentes de financiamiento de los municipios -ampliadas en la reforma al artículo 115 de la Constitución de 1983- no son suficientes ante la carencia de métodos eficientes de registro catastral, prestación de servicios urbanos y planeación regional. Un factor inherente a esto es el escaso nivel de profesionalización de los servidores públicos.

La promoción de reformas legales debe ser gradual. Sería un error intentar transformar el sistema en el corto plazo, aunque existan condiciones suficientes para buscar una modificación sustancial inmediata.

Es importante señalar que en las actuales condiciones de desarrollo político del país, el federalismo requerirá una especie de redefinición conceptual y por ende, constitucional y legal. La pérdida de la hegemonía de un partido político en el escenario nacional, con la consecuente distribución del poder entre cuando menos tres partidos políticos, exigirá que las actividades de los poderes públicos adquieran una dinámica de mayor coordinación intergubernamental que la que hemos conocido hasta ahora.

Cada vez es más frecuente encontrar en el país el fenómeno conocido como gobierno dividido (partidos dominantes distintos en Congreso y Poder Ejecutivo). Esta circunstancia provocará en el futuro que las competencias públicas sean mejor delimitadas, como se estableció en las recientes reformas al artículo 115, por la cuales se amplían sustancialmente las competencias de los ayuntamientos en materias fundamentales como los son el manejo del suelo urbano, las finanzas municipales y cuestiones de orden jurídico-político, como la definición del municipio como orden de gobierno y no meramente administrativo.

### Un nuevo municipio

Las tensiones vividas entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales de diferente filiación política se reducirán sensiblemente al clarificarse de mejor manera las competencias entre ellos. Para fortuna de la eficacia administrativa, la propia reforma establece la posibilidad de que se dé la coordinación intergubernamental, sólo que ahora será prevista por medio de leyes y no de meros actos del poder de los ejecutivos locales como sucedía. El propio artículo 115 reformado prevé que los conflictos sobre competencias serán resueltos por los procedimientos que se establezcan en leyes estatales, y no por medio de sumisión política o por medio de las controversias políticas sin cauce de solución, o de solución sólo por autoridades judiciales.

Es importante señalar que el artículo 115 actual prevé que los estados podrán convenir con los ayuntamientos la prestación de los servicios públicos que rebasen su capacidad de gestión para evitar eventuales perjuicios a los gobernados. No se trata en ningún caso de provocar que en aras de esa pretendida autonomía decaigan los servicios y los actos de gobierno por escasa capacidad de los ayuntamientos. La diferencia fundamental es que esa colaboración, para ser valida legalmente, debe estar establecida en leyes generales aprobadas por las legislaturas estatales, con apego a los parámetros que establece el propio artículo 115 reformado.

## Gobernabilidad y federalismo

—

Es necesario sin embargo, guardar un optimismo moderado a propósito de las nuevas competencias municipales. Es innegable que el mero aumento de competencias no conlleva, al menos automáticamente el incremento de la capacidad de gestión de las autoridades municipales. El derroche, la corrupción en gran escala o la ineficacia despilfarradora pueden llegar a extremos que aún no hemos conocido. La mayor capacidad de los ayuntamientos no los capacita para ser más racionales y eficaces. Por eso creemos que sería muy saludable que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación impulsara la realización de seminarios y cursos de perfeccionamiento de las capacidades de gestión de las autoridades municipales.

En el archipiélago municipal mexicano es posible encontrar municipios de todos los tamaños y de muy diversos tipos. Por eso es importante que, al no hacerse distingo alguno en la Constitución respecto a su capacidad funcional y competencial, las leyes estatales, que son verdaderas leyes reglamentarias del artículo 115, establezcan diferencias entre los municipios en razón de sus diferentes capacidades.

## Los Estados en el Nuevo Federalismo

Al igual que en los ayuntamientos, los estados federados viven en la pluralidad política. Un tercio de las entidades federativas se reparte entre los tres partidos de mayor tamaño. Hasta ahora eso no ha sido obstáculo para que se conserve la armonía entre esos estados y el poder federal. Lo anterior no quiere decir de manera alguna que las relaciones sean las óptimas; subsiste el reclamo en todas ellos de un trato injusto en materia del reparto de los productos fiscales. Los reclamos por una redefinición de las reglas de coordinación fiscal provienen de gobiernos de los tres partidos.

Algunas entidades federativas amenazan incluso con romper con el actual sistema de coordinación fiscal, que a 20 años de creado muestra señales de agotamiento, al menos desde la óptica de los gobiernos locales. Los gobiernos estatales fueron en gran medida los tributarios de las reformas de 1983 y 1999 que ampliaron las competencias de los ayuntamientos, pero no se puede decir lo mismo con las competencias federales transferidas a los estados. En esta materia lo transferido se ha limitado, en lo fundamental, a las actividades educativas y de salud. En ambas se puede decir que el poder federal se ha extinguido en el ámbito estatal. Las responsabilidades en esas dos importantes materias las desempeñan los gobiernos locales, lo que sin duda ha impactado

en su eficacia. Sin embargo no se puede decir lo mismo de otras áreas de la administración pública estatal, sobre todo en materias que impactan en el desarrollo económico y en la generación de riqueza. Los instrumentos fundamentales de política económica siguen centralizados en los mandos federales.

Igual sucede con las regulaciones de importantes materias que aún se manejan desde el centro, notablemente los programas de desarrollo agropecuario, que en la mayoría de los casos podrían ser desempeñadas por los gobiernos locales. Sin embargo en lo que nos parece más importante insistir es en lo relativo a las necesarias, sino es que urgentes, reformas a que se debe someter el federalismo mexicano para dotar a los estados y aun al Distrito Federal de una mayor autonomía para la organización de sus estructuras políticas conforme a las peculiaridades de cada uno de ellos. Me refiero a la necesidad de que al igual que en otros sistemas federales, sean los propios poderes locales los que reivindiquen lo que debe entenderse por *régimen intenor*, que establece el artículo 116.

Las reformas a este artículo han vuelto casi nugatoria la capacidad de los estados para autodefinirse, como debería corresponder a una Federación, en la que se parte del principio fundamental de que son los miembros los que crean y delimitan los poderes del todo y no a la inversa, como sucede con el actual contenido del artículo 116.

En síntesis, proponemos que los estados puedan, reasumiendo su autonomía original, definir cómo deben organizarse sus poderes públicos, sin la camisa de fuerza que les impone el artículo 116. Por ejemplo, se debería liberar a los estados, para que según sus particulares circunstancias, decidan si es conveniente la reelección de los diputados locales o de los ayuntamientos. También sería posible explorar nuevas formas de políticas que permitan que las comunidades locales participen en mayor medida en el funcionamiento de los poderes públicos, como sería ensayar los cabildos abiertos u otras formas de democracia directa o al menos semidirecta.

Se podría llegar al extremo de proponer la reelección de los ejecutivos locales, sobre todo en aquellas entidades en las que la alternancia en los ayuntamientos es de larga data. Se podría liberar a los estados para que organizaran sus sistemas electorales de acuerdo a sus peculiaridades, y no conforme a la uniformidad con la que el principio de supremacía constitucional federal ha terminado por destruir al federalismo, al menos desde el punto de vista político-jurídico.

## Gobernabilidad y federalismo

La madurez alcanzada en nuestra democracia en algunos estados, lleva a la conclusión de que a medida que crezca la actividad del Poder Ejecutivo Federal en el entorno internacional, en el que nuestro país juega un papel cada vez más relevante, se hará menos necesario que los poderes federales sean cercanos vigilantes de las actividades de los gobiernos locales.

Una mayor autonomía de los estados implicará una mayor responsabilidad, con el consecuente reparto de las cargas y de los recursos públicos, de manera tal que los estados sean cada vez más actuantes en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades y que no sigan dependiendo de los éxitos relativos de las políticas federales y sean víctimas invariablemente de sus fracasos.

Una sana gestión estatal, y el consiguiente aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales, hará que las ventajas del federalismo (ser un mecanismo por excelencia para distribuir el poder), aumenten con la creciente capacidad económica y administrativa. Al mismo tiempo se fortalece la gobernabilidad, al menos en la acepción que a ese término da el ilustre jurista y filosofo italiano Norberto Bobbio quien señala que cuando en una sociedad se vive un proceso de mayor democratización, las demandas de la población tienden a manifestarse con mayor facilidad y es entonces cuando aparecen las insuficiencias de los gobiernos para hacerles frente.

Una mayor capacidad de los gobiernos locales para afrontar esas nuevas demandas redundará en una mejor y mayor oferta de bienes y servicios públicos y por ende en la mayor gobernabilidad de una sociedad que día a día exige más de sus gobiernos. El aumento de las capacidades de los poderes públicos para enfrentar las nuevas demandas que la democracia conlleva a un camino seguro para que vivamos la gobernabilidad democrática que caracteriza a las sociedades de mayor desarrollo político, indispensable además para buscar el mayor desarrollo social y económico.

### Bibliografía

Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973.

Díaz Cayero S., Alberto, *Desarrollo económico e inequidades regionales*, México, Miguel Ángel Pornía/CIDAC, 1995.

Eleazar Daniel, J., *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, FCV Colegio de México, 1996.

Escalante G. Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

Farías H. Urbano. *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976.

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Ferrer Muñoz, Manuel. *La formación del Estado nacional en México*, México, UNAM. 1995.

Fuentes, Carlos, Fin de siglo, México, Mc. Graw Hill, 1996.

Gaxiola F., Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1956.

González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elfas y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, Las Líneas del Mar. 1995.

Hemández Chávez, Alicia, *Presidencialismo y sistemas políticos*, México y los Estados Unidos, México, FCE, 1994.

Loeweinstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1964.

Otero, Mariano, *Voto particular al Acta de Reformas de la Constitución del 1857*, en Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, México, Pornia, 1982.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956.

Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, UNAM, 1984.

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis de la Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

# Participación ciudadana y gobernabilidad

---

*Ricardo Uvalle Borrones"*

Un aspecto básico en el desempeño de los gobiernos es la participación ciudadana. En el caso de México, las condiciones a favor de la participación ciudadana son fruto de luchas y movilizaciones que se orientan hacia la recuperación de los derechos políticos. La vigilancia sobre el gobierno y los modos para democratizado son testimonio de que la acción ciudadana responde a contextos abiertos y plurales, los cuales son oportunidad para instituir un gobierno con orientación democrática que asegure los fundamentos, procesos y metas de la gobernabilidad.

## La decadencia del estatismo insolvente

En las últimas dos décadas la vida política y social de México registra importantes procesos de cambio que denotan un nuevo perfil de la institucionalidad democrática. En un escenario de crisis y reajustes, redimensionamiento y cambio estructural,<sup>1</sup> reformas y desarrollo institucional, la

---

·Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la VNAM.  
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado", en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91, p. 80.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

estructura del poder ha sido objeto de transformaciones que dan cauce a dinámicas más intensas en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En efecto, el despertar civil y ciudadano es un indicador de que el orden corporativo y centralizado no es funcional para una sociedad que, como la mexicana, ha optado por desarrollar otros senderos de la acción individual y colectiva. Las tendencias a favor de un orden más democrático han provocado que el patrón de lo estatal y lo político sea revisado a la luz de acontecimientos que apuntan por la democratización de la esfera pública. Tanto el orden autoritario como el democrático reflejan las contradicciones que enlazan los movimientos a favor de la conservación y el cambio político.

En este sentido, las relaciones sociedad-Estado han transitado por distintas etapas. Es el caso del Estado intervencionista que durante más de cinco décadas fue la organización protagónica en la vida social. Sus acciones no tuvieron límites económicos y su responsabilidad se sobrepuso a todas las restricciones -fiscales, financieras, organizativas, operativa- generando costos públicos que tuvieron incidencia negativa en la vida productiva y social del país. Una lección dura del intervencionismo estatal es que no consiguió por sí mismo crear las bases para un desarrollo equitativo que favoreciera por igual a la multiplicidad de sectores, grupos, regiones, comunidades, municipios y entidades federativas que integran la franja más compleja de la sociedad mexicana. El intervencionismo estatal fue ante todo un modo de vida, cuya eficacia disminuyó porque el aparato productivo de la sociedad no consiguió formar una economía moderna y altamente competitiva en términos de la lógica del mercado. En todo caso, la economía mexicana ha sido un híbrido institucionalizado que articula procesos modernos con relaciones de gran atraso y desigualdad, que no favorecen el vigor fiscal del Estado pero sí consumen recursos públicos.

En la mejor tradición de la cultura ibérica, el Estado mexicano alcanza la majestuosidad del poder y se constituye en el actor más reconocido del quehacer público. Interviene en una diversidad de ámbitos que le permiten ahondar en la administración de la vida social y política, confiriéndole un margen amplio en cuanto centro de decisiones y acciones. La majestuosidad del Estado mexicano ha sido la constante más evidente desde el periodo del constitucionalismo hasta la crisis de los años ochenta, que modifica las relaciones estructurales entre la sociedad y el propio Estado.

Durante ese tiempo no tiene punto de reposo para desarrollar su actividad, la cual tiene un carácter multifacético, diferenciado y complejo. Como Estado organizador se desenvuelve en un ambiente favorable a las relaciones clientelares y corporativas que durante largo tiempo son parte de la estabilidad política del país. Como Estado administrador apoya, fomenta, regula y alienta su presencia en una diversidad de campos de acción, que reflejan su actividad creciente, ramificada e intensa. Como Estado intervencionista tiene un horizonte amplio que da cauce a las funciones de producción, distribución y circulación de bienes y servicios, que le permiten no sólo atender carencias y necesidades sino sumar consensos y apoyos importantes para fortalecer su carácter tutelar.

En cuanto Estado planificador, asume la rectoría económica de modo categórico sin valorar en mayor escala la importancia de los agentes económicos y sociales en los procesos del intercambio económico y en la producción de la riqueza material. La tarea de planificar la realiza con base en modelos que llegan a homogeneizar los contrastes, las carencias y las desigualdades con la utilización de formatos macro institucionales, es decir, de grandes políticas y programas que no siempre se orientaban a responder a la complejidad de los problemas microsociales. Desde la lógica de la planificación, la acción del gobierno fue omnipresente y no reconocía como tendencia aleatoria las aportaciones que nacen con el goce de las libertades económicas, consustanciales al Estado de derecho. Tampoco reconocía de manera efectiva y no retórica que la sociedad y los agentes privados pueden aportar capacidades orientadas a multiplicar la vitalidad de los procesos productivos y distributivos.

En consecuencia, el Estado mexicano entendido como un Estado planificador, postula la universalidad de los consensos formales, no de aquellos que se construyen a través de la deliberación y el acuerdo con los agentes económicos. Si la economía es parte de los juegos del poder y de las reglas institucionales, era suficiente la voluntad del Estado y su capacidad administrativa para definir los propósitos y las metas de la economía nacional. La insuficiente valoración del sector privado como agente necesario de la economía, da como resultado, en una sola óptica discutible, que a pesar de él, había que impulsar los movimientos de la economía para dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida. Lo importante era asegurar que el Estado funcionara bien y que fuera capaz de alentar, vía gasto e inversión pública, la producción y la distribución de la riqueza material para crear las condiciones de la justa distribución de los beneficios sociales.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

En este sentido, la sociedad y los factores de la producción son un dato más, no punto de partida para emprender los esfuerzos de cooperación y gestión económicas que son indispensables para estimular y promover las palancas del proceso productivo. Para el Estado planificador la racionalidad de la sociedad y de los agentes económicos fue asunto secundario. Lo importante era la racionalidad burocrática, entendida como un conjunto de capacidades que combinan de manera secuenciada diagnósticos, pronósticos, decisiones y acciones y por lo mismo, es fórmula confiable para definir metas, fijar objetivos y seleccionar estrategias.

La versatilidad administrativa se erige en el pivote de la racionalidad económica a cargo del Estado mientras que la confianza en los agentes del mercado no es objeto de mayor consideración gubernamental. La versatilidad administrativa es el medio para ordenar y fomentar las acciones económicas, toda vez que las decisiones a cargo del Estado no son limitadas, sino completas al grado de no descuidar los aspectos y detalles más conspicuos del proceso mercantil. La versatilidad administrativa responde a la lógica de definir con eficacia los fines y los medios, por lo que la racionalidad instrumental funge como el camino más confiable para que el Estado tenga un desempeño productivo y eficiente.

Los planes económicos se elaboran con ventajas técnicas y contextos políticos favorables, pero la parte en la cual brotan las fallas de gobierno no es en el diseño de los mismos, sino en el tramo de la implementación.<sup>2</sup> ocasionando resultados contrarios al esfuerzo exhaustivo de la versatilidad administrativa, que siempre considera tener los recursos y las respuestas idóneos para responder a situaciones normales y contingenciales. El contraste entre la realidad y los esfuerzos racionalizadores tiene un saldo desfavorable, sobre todo si se comparan los beneficios obtenidos y los costos ocasionados.

Un efecto de dicha situación es que la cultura del mercado, entendida en las facetas de competitividad, calidad e innovación, no fructifica en una economía cerrada con fuerte intervencionismo estatal, como la que tiene México desde los años veinte hasta los ochenta, en la cual se exalta la acción gubernamental sustentada en la visión del Estado autoreferenciado, es decir, visto en sí mismo y no en relación a las fuerzas productivas que integran las redes económicas, financieras, comerciales y tecnológicas de la sociedad. Se valora de él, los

<sup>2</sup> Enrique Cabrero Mendoza, "Los y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos culturales y políticamente diferentes". en *Revista de Gestión y Políticas Públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX, p. 206.

instrumentos de la racionalidad burocrática y los recursos fiscales como medios suficientes para constituir una economía nacional y proestatal, no una economía pública que es la combinación balanceada del gobierno, los agentes económicos, los derechos de propiedad y las reglas que garantizan la certidumbre institucional, que es condición para asegurar el desarrollo continuo de las sociedades modernas.

### Déficit de vida pública

Una consecuencia del protagonismo estatal<sup>6</sup> es el desarrollo insuficiente de la vida pública. Cuando la cultura que exalta de modo incomensurable al Estado soslaya el vigor social y ciudadano, no es viable que la sociedad tenga condiciones que se traduzcan en ventajas compartidas y en beneficios equitativos. De acuerdo con la formalidad constitucional, la vida pública es reconocida como la piedra angular de la convivencia organizada. Sin embargo, la categoría ciudadano no tiene un ambiente favorable para fortalecerse en un marco de derechos y responsabilidades reales. La ciudadanía enunciada representa una faceta incumplida desde el momento en que el Estado es reconocido y magnificado con amplios poderes que no tienen contrapeso político y social en la vida pública.

Los años del México posrevolucionario dan cauce a una relación asimétrica, que se acrecienta hasta configurar un sistema de poder que tiene naturaleza corporativa. Es el corporativismo, una fórmula que permite el arreglo de intereses de manera vertical y con pluralismo restringido. Lo corporativo es un tipo de organización que se desarrolla al amparo del poder político y se constituye en ventajas sectoriales para los grupos de interés que tienen la oportunidad de incidir en los procesos de la toma de decisiones y en la implementación de las políticas gubernamentales. Su posición en la estructura básica de la sociedad es un factor que incide en su protagonismo político y en el logro de los beneficios que consiguen negociar con las autoridades públicas. La pertenencia al gremio o a la corporación determina el sitio que las personas ocupan en la estructura social, política y económica. La categoría ciudadano es reemplazada por la *real politik*, es decir, por la política que articula los arreglos cerrados, excluyentes y centralizados.

Para el poder magnificado del Estado, el ciudadano es un guarismo, no condición de vida para influir en la discusión y el rumbo de los asuntos públicos.

<sup>6</sup>Enrique Krauze, *Tarea política*, México, Tusquets Edidores, 2000, p. 59.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

En un ámbito de poderes autoritarios, la categoría ciudadano no es reconocida como elemento indispensable del quehacer público; prevalece, por tanto, la política sin competencia y sin alternancia en el poder; la política de las ventajas burocráticas y los acuerdos conseguidos en el nivel de los cenáculos; la política de las organizaciones corporativas que impiden el reconocimiento de las capacidades individuales y públicas.

El patrón del colectivismo y el anonimato caracterizan un largo tramo en la vida del sistema político mexicano. Para el poder existen grupos con tutela corporativa, no ciudadanos libres; existen apoyos y lealtades que garantizan la estabilidad del autoritarismo, el cual se organiza en los ámbitos del gobierno, teniendo como soporte la cultura política que exalta lo estatal a costa de los valores cívicos. Lo estatal sin referencia a lo público es la alternativa que se impulsa para organizar la vida política. Lo importante es el Estado y después las organizaciones propias de la sociedad civil. Lo importante es que los valores de la justicia, el bienestar y el desarrollo se adopten como valores de Estado, sin tomar en consideración la opinión de las organizaciones civiles y públicas. Lo importante es convertir al Estado en factor central del desarrollo para dar cumplimiento a las demandas sociales y económicas reconocidas en la Constitución de 1917.

En consecuencia, lo individual y lo ciudadano no son valores centrales en el engranaje de lo público, sino pilares secundarios que ceden al poder estatal la iniciativa para que asuma la responsabilidad de proporcionar y garantizar los beneficios sociales. Aunque el texto constitucional valora la importancia de la actividad empresarial privada, la misma queda en un plano no estratégico en los procesos del intercambio económico. Por ello, la economía pública no corresponde al paradigma de la sociedad moderna, en la cual lo individual es elemento importante para dar vigencia a los derechos ciudadanos. En términos de balance, la vida pública en México acumula un déficit importante desde el momento en que la acción individual y ciudadana no es relevante en un sistema de poder sustentado en el presidencialismo, el burocratismo, el estatismo y el corporativismo.

De este modo, el autoritarismo" se arraiga como un sistema de poder que articula una injusta relación Estado-sociedad. *De facto*, esta relación implica que el poder no tenga como referente la existencia de ciudadanos, sino de súbditos.

---

• Ilán Bizberg y Manfn Frybes (comps.), *Transiciones a la Democracia*, México, Cal y Arena, 2000. p. 95.

En el horizonte de la democracia moderna, el ciudadano es reconocido en el ámbito de las libertades subjetivas privadas y las libertades subjetivas públicas. En uno y otro caso, el espacio de lo estatal restringe la participación de fuerzas, grupos y organizaciones de la sociedad civil y evita la formación de una franja ciudadana entendida como un conjunto de aportaciones organizadas a favor de lo público. Lo público-estatal es el factor más significativo en una vida política que no tiene competencia abierta y democrática. Lo público-estatal caracteriza a un sistema político que tiene como eje la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional. La concepción del poder es más borbónica que democrática y su ejercicio responde a condiciones en que la falta de contrapesos al interior<sup>5</sup> del régimen político tiene como saldo el auge del presidencialismo y el poder creciente de la burocracia.

Por eso, lo público-social no ocupa un sitio en la vida nacional hasta la década de los setenta. Lo público-social permanece ignorado en el lapso en que se consolida el presidencialismo, es decir, de 1935 a 1968. Incluso frente a movimientos sociales y políticos como el de los ferrocarrileros y el de los maestros en la década de los cincuenta y el de los médicos y el de los estudiantes en los sesenta. La respuesta del régimen no fue la tolerancia, sino el uso de la violencia como método.

En este sentido, la relación sociedad-Estado vive momentos críticos porque los derechos ciudadanos son objeto de censura, limitación y persecución,<sup>6</sup> lo cual se corrobora cuando se toma la calle y se organizan movilizaciones para manifestar disidencias e inconformidades. El ejercicio de las libertades cívicas constituía un agravio al poder autoritario, el cual tenía los recursos legales y políticos para aplicar las normas de disolución social. La visión del poder ciudadano era inexistente para el poder político y burocrático. El gobierno de *las mayorías* se proclama de manera constante hasta reproducirlo como un gobierno de *interés nacional*, es decir, como un gobierno que no admite disidencias y que aspira a la vigencia de la unanimidad social y política. Se mezclan así: la nación con el Estado, la sociedad con el *interés nacional* y los súbditos con el autoritarismo cubierto de ropaje republicano.

Categorías como ciudadano, democracia y democratización no tienen cabida en la agenda del poder excluyente. Corresponsabilidad y transparencia no tienen lugar alguno en un ambiente donde la política burocrática le cierra los

<sup>5</sup> Sobre este punto consúltese Jorge G. Castañeda, *La Hrrencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

espacios a la política ciudadana; donde la eficiencia a conseguir refleja los valores abstractos, no los valores institucionales de la democracia; donde la política de golpeteo le gana la carrera a la política de la sociedad civil; donde el Estado, sin la valoración de la democracia real, es considerado una organización que tiene autonomía *relativa* y por lo mismo, toma distancia de los gobernados hasta constituirse en un poder que no escucha ni rinde cuentas.

El alejamiento entre la sociedad y el Estado tiene un momento crucial: el movimiento estudiantil de 1968. Este movimiento es la reivindicación de las libertades políticas que durante largo tiempo se habían restringido y contribuye a tomar conciencia de cómo luchar por los valores ciudadanos a pesar de las relaciones, las decisiones y las acciones autoritarias del poder. Es un movimiento que abre el camino hacia la democratización y revela que el aparato de poder se debilita cuando se limitan los derechos ciudadanos y no se reconoce la competencia entre los diversos actores políticos y sociales. El movimiento es el detonador para que México tenga más vida pública y en consecuencia, más vida ciudadana. A partir del movimiento estudiantil, lo público le gana terreno a la cultura del silencio borbónico y a las pautas de convertir en secreto de Estado lo que realiza el poder político.

El despertar de los ciudadanos es innegable después de 1968: en 1970 se reduce la edad para adquirir la ciudadanía de 21 a 18 años. El despertar de lo público explica la tendencia para iniciar las reformas institucionales entre 1971 y 1996. Destacan en este caso, la reforma electoral, política, administrativa, el cambio estructural, el redimensionamiento y la reforma del Estado. Cada uno de estos instrumentos ha tenido como premisa no acumular el poder sobre la base de los rendimientos decrecientes. Procurar su redistribución ha sido un elemento importante para no incidir en el distanciamiento entre la sociedad y el Estado: entre los ciudadanos y el Estado. Son altos los costos derivados de la falta de una auténtica vida pública. El ejercicio cerrado del poder provoca la disminución de la acción ciudadana, la desconfianza en el poder del Estado y el desencanto de la sociedad hacia el gobierno.

### La democratización del poder

La sociedad mexicana adquiere una dinámica peculiar que obliga al poder a revisar tareas, límites y responsabilidades. La década de los ochenta es relevante porque es el tiempo político e histórico en el cual empieza a feneceer un patrón de vida fincado en el papel indiscutible del Estado, considerado en

ese periodo, eje majestuoso de la vida nacional. En el tiempo referido, los síntomas de una profunda crisis emergen en la vida social y política, anunciando el fin de una etapa que agota los recursos y las posibilidades de un desarrollo más justo y tangible. Frente a la cultura del estatismo pronunciado se organizan voces, grupos e instituciones que postulan la importancia de no insistir en la senda de los rendimientos improductivos de un sector gubernamental que tenía problemas mayúsculos de operación.

En efecto, las políticas intervencionistas, la insolvencia fiscal y la suspicacia electoral configuran un panorama desfavorable para el Estado mexicano. Se imponía un cambio de estrategia y políticas para responder con eficacia a los nuevos tiempos de una sociedad que encara, con la acción organizada de los ciudadanos, las desventajas públicas del endeudamiento interno y externo, la caída del bienestar y la necesidad de ampliar los espacios públicos -que no estatales- a favor de la vida social. La presión para que el Estado lleve a cabo políticas de revisión es opinión extendida en la pluralidad de lo público. Iniciar la desestatización de la sociedad significa revisar el nexo entre lo privado y lo público, entre lo público y lo estatal, entre la política y lo político. Nuevas esferas de acción se extienden para acotar los espacios de un estatismo decadente y autoritario, infuncional para una sociedad que emerge con liderazgos y proyectos que tienen como objetivo no continuar en más de lo mismo.

La insurgencia ciudadana es la piedra de toque para democratizar el poder y plantear las reformas que son indispensables para transformar determinadas condiciones de vida. La insurgencia ciudadana es contraria a mayor Estado a costa de la sociedad y el mercado, es receptiva a las demandas que reivindican de modo simultáneo las libertades económicas y las libertades políticas. Es la insurgencia ciudadana la que tiene conciencia de que más Estado no es aval para asegurar más eficiencia y en cambio, es una de las causas que provocan los desajustes estructurales en la vida nacional. Revisar el Estado para hacerlo más público y menos administrativo, es planteamiento nodal para superar viejas dicotomías que únicamente provocan tensiones y conflictos. Someter el Estado a límites diáfanos y evaluar lo que ha sido, es un aspecto esencial que se proclama en los diversos foros de la vida pública. Recuperar para el Estado mexicano su carácter público implica proceder a su democratización.

La democratización del Estado es operación institucional de la mayor trascendencia, ya que implica abrir otros espacios de interacción que tienen su origen en las transformaciones de la sociedad. Ante el mundo de la

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

centralización y la burocratización se pronuncian las tesis del federalismo, descentralización, planeación democrática, privatización, desregulación, apertura externa y la importancia de los mercados como instituciones orientadas a estimular los procesos del intercambio económico. De este modo, se pasa del ciudadano entendido en el imaginario colectivo al ciudadano que apoya y disiente. De la confianza ilimitada en el Estado se transita a la convicción de que los agentes individuales y colectivos son la plataforma que permite organizar esfuerzos de manera eficaz. Del Estado proempresarial se transita al Estado promotor y regulador.

El Estado no es el inicio ni el final de lo público, sino centro importante que tiene a su cargo gobernar bien y administrar mejor no el volumen burocrático, sino las áreas que se consideran indispensables, y por ende, estratégicas para el desarrollo de la sociedad. Se tiende de ese modo a la recuperación de lo público y a la canalización de los esfuerzos que buscan participar más en el destino de los asuntos generales. Frente al concepto de administración pública estatizada se erige el concepto *administración de lo público*; frente a la administración burocrática se fortalece la visión de la gestión pública; frente al poder abrumador del Estado se rescata la importancia de las libertades civiles y políticas; frente a la teoría del bienestar estatizado se erige la tesis de los costos públicos que ocasiona; frente al Estado empresario se invoca la importancia del mercado como elemento que también organiza y distribuye recursos; frente a lo público del Estado se recupera la importancia de lo público ciudadano; frente a las tendencias de más burocracia se valora la importancia de la democracia; frente a la eficiencia administrativa se recupera y valora la eficiencia pública.

La democratización del poder empieza por reivindicar lo privado y lo público como ámbitos que exigen complemento, estímulo, coordinación y políticas públicas. También se advierte con el auge de los gobiernos locales y el papel creciente de las organizaciones no gubernamentales a favor de los asuntos de interés público. La democratización se impulsa con medios institucionales y se reconoce como un movimiento emancipador de autonomías y esfuerzos comunitarios, locales y municipales. La democratización<sup>1</sup> es la puntilla al poder corporativo, el cual resiente cómo los privilegios sectorizados se sacuden con políticas que se encaminan a desmontar los aparatos del poder que no favorecen el advenimiento de una vida pública más intensa y equitativa. La

---

• Rodolfo Canto Sáenz, "Más allá del Pluralismo y la Participación Ciudadana" en *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX. p. 248.

democratización favorece nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, dado que los recursos, los beneficios y los programas son objeto de redistribución. En la lógica de la democratización, la redistribución es crucial para dar paso a relaciones incluyentes de vida y evitar que lo asimétrico contribuya a mantener la concentración de los beneficios públicos.

Un punto medular de la democratización es que del *individuo-súbdito* reconocido por el autoritarismo, se pasa a los derechos y las responsabilidades del *individuo-ciudadano*, es decir, del ciudadano de carne y hueso, el cual da vigencia a la ciudadanización, entendida como la devolución de los derechos que el Estado expropia a los ciudadanos por diversos motivos de *interés público* (las nacionalizaciones y el control de los procesos electorales entre otros) y que son devueltos al espacio público de la sociedad. Ejemplos significativos de la ciudadanización son el IFE, que pone los procesos electorales en manos de Consejeros nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que cuenta con un órgano integrado por diversos representantes de la sociedad para participar en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de sus decisiones. No menos importante son las políticas de privatización, las cuales han influido en la redistribución de la propiedad y, por ende, en la democratización del poder. En este sentido, la privatización forma parte de la democratización, pues disminuye los monopolios públicos a cargo del Estado, dando oportunidad de que otros grupos de la sociedad participen en la asignación de los nuevos derechos de propiedad, con base en las reglas públicas que sustentan las especificaciones para tal situación.

La interacción y la corresponsabilidad entre órganos de Estado y grupos de la ciudadanía es testimonio de cómo los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno, sino que en su abordaje, tratamiento y solución hay pruebas fehacientes de que la opinión y la decisión ciudadana ocupan un lugar fundamental en los procesos relacionados con la dirección pública y de lo público.

De este modo, la relación ciudadanos-Estado da un giro importante no en la forma de gobierno -republicana, democrática y representativa- sino en el modo de gobernar -estilos, procedimientos, procesos, políticas-, dado que se visualiza más orientado hacia lo abierto y lo accesible, que a lo hermético y lo discrecional. Un resultado de la democratización es que el modo de gobernar ha empezado a diluir la postura introspectiva del gobierno -autorreferencia- para situarlo más en el universo de lo público, que es la razón sustantiva de su eficacia institucional. El modo de gobernar se ha modificado tomando en

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

cuenta la presión ciudadana que no desea un Estado sobredilatado ni un gobierno oneroso. Puede decirse que el modo de gobernar es menos borbónico y más plural; más ciudadano y menos unilateral; más abierto, no tanto corporativo; más democrático, no crecientemente piramidal.

El modo de gobernar, inspirado en los valores de la democracia, fortalece el espíritu de lo público y contribuye a que las formas de participación ciudadana sean cada vez más intensas, sin que ello signifique desplazar o anular al gobierno.

Todo indica que el despertar de la ciudadanía en México tiende a consolidarse más aún, porque los procesos electorales son indicativos de cómo se castiga o recompensan las acciones y los resultados del gobierno. El aumento de los gobiernos de oposición se inscribe en la lógica del voto de castigo y en el reconocimiento de que en la democracia, la legitimidad de origen no es condición suficiente para retener el poder. Cuando se descuida la legitimidad por resultados, el voto ciudadano no duda en decidir la alternancia en el poder. Tanto en los órdenes federal, estatal y municipal México tiene un cuadro importante de experiencias institucionales que denotan la convivencia de las oposiciones competitivas. En materia político-electoral los ciudadanos, con base en la civильidad democrática, saben recompensar o castigar el desempeño de los gobiernos. Es aquí, cuando la participación ciudadana/ asume la posición de acudir a las urnas para ratificar la confianza en el gobierno o bien, da oportunidad a las oposiciones de convertirse en gobierno para que también sean objeto de la evaluación pública.

Una cualidad importante de la democracia es que el ejercicio del poder se rige por los calendarios electorales y la renovación de las autoridades. En tal sentido, ningún gobierno es portador de un mandato irrevocable, sino que está sujeto a la ratificación del mismo. La democracia es un contrato que se renueva de manera periódica. Esto significa que gobernantes y gobernados tienen la posibilidad de evaluar logros o fracasos de la gestión pública.

De este modo, la democracia es un método institucional que permite abordar conflictos, problemas y soluciones de manera civilizada con la participación de los opuestos. Desde el ángulo electoral, la democracia define las reglas del juego que tienen como propósito atenuar la incertidumbre factual, es decir, la

---

, *ibid.* p. 235.

que se genera con la competencia y la lucha por el poder. Con las elecciones es viable modificar la correlación de fuerzas y de ese modo incidir no sólo en el relevo de la esfera ejecutiva, sino también de la rama legislativa. Gobierno con mayoría y gobierno sin mayoría, son el resultado de la competencia electoral; son también evidencia de que en las sociedades abiertas es necesario que el propio gobierno, al trascender lo electoral, tenga una relación directa y continua con los grupos de carácter ciudadano.

## Gobierno de lo público

Por tanto, el perfil del gobierno debe responder a las exigencias de la vida democrática. En el caso de México, el gobierno se ha desenvuelto de un patrón acrecentado de autoritarismo a otro que tiene características más democráticas. Sin duda, el Gobierno mexicano se ha transformado en los últimos 15 años debido a los cambios que han experimentado la sociedad y la vida ciudadana. No se enlaza con el paradigma del gran gobierno, sino que adquiere con las diversas reformas que ha impulsado, una faceta más reguladora. En materia política ha impulsado los procesos de liberalización y democratización que han permitido ampliar las zonas de participación y representación ciudadanas; además, ha contribuido a crear un ambiente de confianza institucional que tuvo su mejor prueba el pasado dos de julio. En materia administrativa ha impulsado procesos de modernización orientados a mejorar sustancialmente la gestión pública y la operación administrativa del propio gobierno. En materia económica ha impulsado políticas de apertura, desregulación y privatización que lo definen en términos más acotados. Lo anterior ha permitido la vigencia de un gobierno más cercano a la vida pública y a los reclamos ciudadanos.

El reto del Gobierno mexicano es convertirse en un gobierno para los ciudadanos. Los pasos seguidos -democratización, ciudadanización- deben no sólo fortalecerse sino ampliarse a otros campos de la vida institucional. En efecto, institucionalizar la transparencia en el uso de los recursos públicos, alentar la rendición de las cuentas públicas e instituir un sistema de evaluación pública, es la tarea que aún falta por emprender.

El paso de lo democrático-electoral a lo democrático-operacional es el punto de partida para que el gobierno mexicano responda más a lo público," no

\*Ilán Carlos León y Ramírez, "El carácter público del Estado" en *El Estado del Arte de la Administración Pública, Revista del 25 Aniversario 1974 - 1999*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999. p. 146.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

tanto a lo administrativo y lo burocrático. Lo público significa distancia razonable entre lo patrimonial y lo institucional. Lo público-institucional considera que los ciudadanos organizados por identidad, valores e intereses son la médula para incidir en la orientación, el funcionamiento y la operación del gobierno. Los ciudadanos organizados son condición indispensable para la conformación de un gobierno de lo público. Este no es un gobierno de masas ni anónimo, sino responsable ante el público activo, es decir, ante los ciudadanos interesados en el destino de la vida en común.

Que el gobierno sea de leyes, es lo que México necesita para estructurar en la mejor tradición de la cultura occidental el Estado de Derecho. Que el poder del gobierno tenga sus propios controles y los que nacen con la exigencia ciudadana es el camino más idóneo para caracterizarlo con la visión de lo republicano y lo democrático. El gobierno de lo público es democrático y republicano dado que el poder que organiza e institucionaliza no tiene síndrome monárquico, caudillista o personalista. El gobierno de lo público es abierto y transparente. Los avances democráticos que el país ha tenido deben conducir a la existencia de un gobierno que tenga esas características. El gobierno de lo público reconoce no sólo atribuciones, sino límites claros para no convertirse en un poder absoluto, el cual es contrario a la naturaleza del Estado constitucional.

Al regirse por equilibrios dinámicos y no por movimientos concéntricos, el gobierno de lo público responde a la institucionalidad democrática, que en la situación de México es todavía un proceso en fase de maduración y consolidación. La nueva institucionalidad democrática del país registra un avance significativo en los asuntos electorales y económicos. En el primer caso, lo electoral," se ha conseguido la creación de órganos e instancias que funcionan con orden, certidumbre y eficacia. La confianza de los ciudadanos en estos rubros es incuestionable. En el segundo caso, lo económico, hay avances con la definición del capítulo económico de la Constitución Política, el cual se puntualiza en los artículos 25, 26, 27 y 28, con el fin de garantizar los derechos de propiedad. Lo fundamental de una economía pública es aceptada por los agentes económicos y sociales. De igual manera, el radio de acción del Gobierno mexicano es más diáfano, lo cual favorece un clima de mayor certidumbre en la relación mercado-Estado.

---

• Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*; México, Cal y Arena, 2000.

Ricardo Uvalle Berrones

Sin embargo, la relación del gobierno con los ciudadanos en cuestiones políticas como el *referendum*, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y el derecho a la información no son todavía parte de la estructura del poder público. Los instrumentos mencionados son fundamentales para racionalizar el ejercicio de la democracia y por ende de la autoridad. Son contrapeso sano que contribuye a evitar que el gobierno gire en su propio eje y en cambio favorecen que adquiera un carácter más democrático. La nueva institucionalidad democrática que se está construyendo no puede soslayar la importancia de que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar activamente en la *res pública*.

Cuando el poder está sujeto a restricciones constitucionales es mayor la oportunidad de que sirva a lo público porque se abre la opción de interactuar directamente con los generadores de su legalidad y legitimidad: los ciudadanos y su órgano de representación, que es el Poder Legislativo. Así, comunicación, intercambio y corresponsabilidad, son cualidades que la democracia moderna exige para que los gobiernos tiendan a la poliarquía y no la policracia que desdibuja el sentido sano, balanceado y positivo del gobierno. México debe fortalecer la apertura del poder con la adopción de los instrumentos que son favorecidos por el constitucionalismo democrático, a efecto de que los derechos republicanos de los ciudadanos sean una vía para fortalecer su interés y participación en los asuntos públicos. Instituir en la democracia los procedimientos constitucionales para que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer un control funcional sobre el gobierno, no lesiona ni atenta contra el gobierno. Únicamente en la postura autoritaria se procura que los medios del poder político (*referendum*, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y derecho a la información) no tengan relación con las dimensiones del poder, es decir, con su magnitud y ejercicio. Mientras que en la posición del constitucionalismo democrático, los medios del control son parte del poder político. Por tanto, no hay ni debe haber dicotomía entre el ejercicio y las restricciones del poder, sino puntos de correlación que favorezcan su eficacia institucional. Si el país se encuentra en la disolución del poder monocéntrico para dar vida al poder en términos plurales, competitivos y democráticos, es importante realizar las reformas que produzcan una nueva articulación entre la sociedad y el gobierno.

Un aspecto esencial del gobierno de lo público es cómo los ciudadanos pueden participar y corresponsabilizarse en la atención de los problemas públicos. La idea de los ciudadanos pasivos e indiferentes no corresponde a una etapa

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

que, como la actual, refleja el interés de participar en la gestión de lo público. El espacio público, entendido como patrimonio compartido, tiene centros diversos que interactúan hasta configurar un conjunto de redes que aportan iniciativas, proyectos, programas y estrategias que los definen como organismos que tienden a la gestión pública. Distantes de la tutela estatal, tienen como meta cumplir tareas de acuerdo con su propia estructura y sistemas de operación. La gestión pública<sup>10</sup>? indica que las capacidades colectivas pueden desarrollar actividades que son de interés público en áreas que revisten importancia medular. La desestatización del espacio público es una constante desde los años ochenta. No más gobierno en renglones que atienden los grupos de la sociedad es reclamo para evitar que las libertades cívicas sean motivo de inhibición. No más gobierno innecesario que limita y bloquea las energías sociales e individuales, es el comportamiento más evidente de una sociedad que, como la contemporánea, no admite el tutelaje burocrático que frena las capacidades y las potencialidades que son propias de la vida pública.

A raíz de la crisis fiscal, la insolvencia financiera y el agotamiento de capacidades públicas, el Gobierno mexicano se inserta más en el dinamismo de la vida pública, a partir de procesos que sustentan las ventajas de la gestión pública tomando en cuenta los movimientos de la democratización del poder. A diferencia de otros tiempos, escenarios y actores, en el presente la acción del gobierno tiene referentes más diáfanos para su valoración.

En efecto, vía las políticas públicas, las concesiones, las franquicias, los servicios externos y la sub-contratación se caracteriza más como un gobierno que deja en manos de algunos grupos de la sociedad el cumplimiento de tareas que son de interés público y que por motivos de eficacia mercantil e interés comunitario, están mejor situadas en lo público-social y no en lo público-estatal. Puede decirse que es más un gobierno que coordina, convoca y regula, no tanto que aspira a movilizar todos y cada uno de los ramos de la sociedad y la economía. Es más un gobierno creador de condiciones para la promoción de lo individual y lo público, no un gobierno que interviene de modo reactivo, rutinario e inercial en los asuntos públicos.

La tendencia es clara: la administración dilatada y abrumadora del espacio público cede ante el empuje y la necesidad estratégica de la gestión pública.

---

<sup>10</sup>Juan Carlos León y Ramírez y Ricardo Uvalle Borrones, "Dimensiones contemporáneas del espacio público. La nueva relación del **gobierno y la sociedad**", en *Agendas de Investigación y Docencias en Ciencia Iblítica*. Judith Bokser (coord.), Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000. Tomo 3. p. 41.

La administración pública progubernamental es saneada para que funja como institución promotora, orientadora y eficaz en el cumplimiento de los servicios públicos que son fundamentales para la sociedad. Es saneada para que, como actividad, se ciña a los objetivos de estricto interés público y no a todo tipo de objetivo que, como antaño, asumía sin considerar su viabilidad financiera y los costos fiscales respectivos. Pero lo importante no es únicamente sanear la administración pública, sino hacer factible que los grupos ciudadanos tengan acceso a las decisiones y acciones del gobierno.

Es pues un asunto de corresponsabilidad, y por tanto la gestión pública es la categoría más funcional para determinar las modalidades de la cooperación ciudadana en los asuntos comunes. Esta alude al modo de funcionar el gobierno en su relación con los ciudadanos. La gestión pública es congruente con los valores de la democracia, la transparencia y la calidad de los resultados en la acción del gobierno. No es una categoría de autoreferencia, sino que se proyecta a la pluralidad de la sociedad y la publicitación del espacio social. En el caso de México su aplicación comprende a las políticas de apertura, descentralización, federalización, privatización, desregulación y liberalización. Incluso, es importante en la comprensión de categorías como federalismo cooperativo, nuevo federalismo fiscal, relaciones intergubernamentales y relaciones intragubernamentales.

Un aspecto distintivo de la gestión pública es cómo los ciudadanos se incorporan a la gestación, hechura e implementación de las decisiones y las acciones públicas. Lo importante no es qué se debe hacer sino qué están haciendo los ciudadanos y el gobierno en lo relativo a los asuntos públicos. En esta lógica, el Gobierno mexicano ha venido transitando por la senda de la gestión pública en un ambiente de creciente pluralidad democrática y de apertura de opciones que tienden a ubicarlo cerca de la opinión, decisión y evaluación ciudadana.

En un contexto de pluralidad y competencia democrática como el mexicano, el desempeño del gobierno no puede ser cerrado, acrítico o autocomplaciente. Tampoco exclusivamente administrativo, sino orientado por las pautas de la gestión pública entendida como una herramienta de procesos abiertos, interacciones consensuales, responsabilidad compartida y evaluación por resultados. En lo sucesivo, el gobierno mexicano no tendrá condiciones para retornar a la secrecía ni a los arreglos pro-cúpula o a la evaluación *de la casa*, es decir, a la evaluación que se realiza sin la participación del público ciudadano.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

La operación del gobierno es un asunto que combina tanto el funcionamiento inteligente de la administración pública como la capacidad estratégica de la gestión pública, tomando en cuenta que la democratización del poder implica que éste sea sometido al escrutinio público y de lo público. Sólo así, es posible situar la posibilidad de que los servicios públicos sean en algún momento autogestionarios como el caso de las Cooperativas de Usuarios de Obras y Servicios Públicos en Córdoba, Argentina y el Programa de Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia en Chile. En este renglón juegan y jugarán un papel importante las organizaciones públicas no estatales que cada vez se manifiestan de manera constante, diversificada y compleja, ya que son el embrión de los espacios públicos autogestionarios, que sin duda influyen en la relación contemporánea de la sociedad y el gobierno.

## Conclusión

La participación ciudadana es asunto crucial en los derroteros de la vida contemporánea. Más allá de su importancia política, se vincula con las formas que la sociedad y el gobierno articulan para ajustar sus procesos, políticas y programas públicos. Situada en la complejidad de la estabilidad política, la participación ciudadana es parte activa y determinante en las estructuras de poder. No es un conglomerado de nexos intrascendentes, sino fuerza organizada que ocupa un lugar en los tiempos, instituciones y contextos que integran el mundo de las decisiones públicas y las acciones que denotan el juego complejo del poder.

En México, la participación ciudadana ha recobrado espacios y protagonismo. Se incorpora a los procesos del gobierno y es considerada pieza vital en el comportamiento de la estabilidad política. Es parte de la desestatización de la vida pública y se enlaza con las nuevas formas de gestión pública que se han incrementado de manera significativa. Ha influido en la determinación de los estilos de gobernar desde el momento que postula la importancia de descentralizar el poder. No menos importante es que ha multiplicado las esferas de la pluralidad y el vigor de la democratización hasta provocar que el Estado mexicano no sea más una organización habituada a dirigir sin tomar en cuenta los contrapesos de la vida pública.

En un marco de tendencias recurrentes, ha propiciado que el gobierno sea más público, lo cual significa que los ciudadanos organizados tienen la oportunidad de acceder a él y corresponibilizarse en el desarrollo de las

tareas que son de interés común. Antes de los setenta, es inviable un escenario reconocido de participación ciudadana, dado que para el poder no había ciudadanos sino súbditos y organizaciones corporativas. Ha sido la participación ciudadana un antídoto eficaz para romper la coraza burocrática y administrativa del gobierno mexicano. Las reformas que éste ha llevado a cabo para mejorar su comunicación y cooperación con la sociedad tienen como punto de arranque desmontar las prácticas borbónicas que son opuestas a los valores de la democracia. El poder en el ámbito de los aparatos de Estado y en las estructuras del gran gobierno ha sido minguado. En la lógica de las aperturas y la democratización, el poder es ahora más público que en otros tiempos. Es más accesible a los ciudadanos y ha reconocido los procesos que le dan un contenido más republicano. En este sentido, la forma de gobierno tiende a ser más constitucional y en ello el modo de gobernar ha sido fundamental, pues es el medio que abre los canales para ordenar e institucionalizar la participación ciudadana con instrumentos más democráticos como las políticas públicas, la gestión pública y la administración de lo público.

Sin desconocer la importancia de la participación ciudadana es necesario evitar que la misma sea fuente de ingobernabilidad. Esto significa que no puede ser masiva sino organizada y focalizada. Los ciudadanos organizados son elemento importante cuando aportan lo mejor de sus capacidades en contextos específicos. Si la participación ciudadana se entiende como la satisfacción de todas las demandas, la incidencia no estructurada en los procesos de la gestión pública y el compromiso de que el gobierno delibere más y ejecute menos, entonces se corre el riesgo de convertir una ventaja pública en parálisis institucional. Puede sobrevenir en consecuencia, la impotencia del gobierno, lo cual equivale a desmantelar su autoridad y capacidades de operación. Lo razonable es que la participación ciudadana sea entendida en el mundo de las demandas en competencia, los conflictos de interés, los derechos adquiridos y las responsabilidades a cumplir. La participación ciudadana es asunto de gobierno no sólo de la sociedad civil; es asunto público, no de grupos o camarillas; es asunto político, no demanda corporativa. Responde a la democracia y en consecuencia al gobierno de lo público.

#### Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis, "La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado" en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91, México, 1996.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, Elecciones, Partidos y Reformas, México, Cal y Arena, 2000.

Bizberg Ilán y Martín Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia*, México, Cal y Arena, 2000.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX.

Canto Sáenz, Rodolfo, "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, Vol. IX.

Castañeda G. Jorge, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999.

Mure, Enrique, *Tarea polémica*, México, Tusquets Editores, 2000.

León y Ramírez, Juan Carlos, "El carácter público del Estado" en *El Estado del arte de la administración pública*, Revista del 25 Aniversario 1974-1999. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

León y Ramírez, Juan Carlos y Ricardo Uvalle Berrones, "Dimensiones contemporáneas del espacio público. La nueva relación del gobierno y la sociedad", en *Agendas de Investigación y Docencia en Ciencia Política*, Judith Bokser (coord.), Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo 3, 2000.

# Comunicación social, participación cívica y derecho a la información

---

*Rolando Cordera Campos"*

El sistema político mexicano vive un momento de creciente incapacidad para satisfacer las demandas y expectativas ciudadanas. Hay una explosión de desencantos y descontentos que cruza todo el cuerpo político-social de México, y que los medios de información y comunicación de masas potencian con gran celeridad, mientras que las contradicciones del sistema político se acentúan, sin que las fuerzas organizadas que lo conforman acierten a construir cauces sólidos que no sólo encaren los conflictos sino les den una salida productiva de largo alcance. El sistema, así, parece vivir al día.

Por otro lado, las secuelas de una crisis económica particularmente larga, así como los efectos de un ajuste muy drástico, imponen hoy como urgente el despliegue de grandes esfuerzos públicos para por lo menos atenuar una situación social signada por la inequidad y el deterioro de los niveles de vida de capas muy amplias de la población. En la discusión sobre la política social a que esta circunstancia ha dado lugar, se otorga a la participación comunitaria o de grupo un papel central, tanto en el diseño y concepción de los proyectos y acciones, como en su puesta en práctica y mantenimiento. Encauzar esta participación y otorgarle un sentido de mayor plazo y trascendencia, resulta

---

• Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

## *Comunicación social, participación cívica y derecho a la información*

—

necesario no sólo desde el punto de vista político sino también desde la perspectiva de un desarrollo social cuya recuperación constituye un auténtico reclamo nacional.

Sin duda, tanto los partidos como el gobierno han mostrado una gran capacidad de resistencia y adaptación frente a la conflictividad extensa y difusa que hoy caracteriza nuestra vida pública. Lo que no han podido hacer, ni solos ni en conjunto, es ofrecer avenidas ciertas y atractivas de intercambio político para una ciudadanía airada a la vez que desconfiada y confusa, que insiste en reclamar del sistema político y del Estado algo más que habilidad para contener, día con día, el desorden o la violencia.

Lo mismo podría decirse desde el mirador que nos ofrece el reclamo social. El gobierno ha hecho enormes esfuerzos de recomposición de su gasto y sus políticas, en favor de los rubros que componen el gasto social y en beneficio de grupos más afectados por el empobrecimiento que trajeron consigo la crisis y el ajuste. Empero, todavía está en la lista de los pendientes fundamentales y urgentes, una clara definición estatal y nacional de un marco institucional de largo plazo para enfrentar la inequidad y la desigualdad en el nuevo contexto estructural, redefinido por la apertura comercial, las privatizaciones y, de un modo más amplio, por la reforma del Estado cuyos primeros grandes trancos se dieron precisamente en estos años.

En esta perspectiva, la realización de una reforma política de fondo y la expansión de la reforma del Estado siguen siendo unas tareas decisivas de la agenda nacional.

Abrir un nuevo curso político para el surgimiento de una también nueva representatividad en el Estado, debe sin duda concebirse como una operación jurídica mayor, tal vez de orden constitucional y constituyente; a la vez, es claro que la reforma del Estado no se verá coronada si no contempla dentro de sus haberes una reforma institucional orientada a incorporar de manera orgánica los diferentes aspectos y momentos de una política social de Estado, articulada por los desafíos portentosos de la pobreza extrema de masas.

Hay una angustia y una incertidumbre colectivas muy amplias, que exigen que estas operaciones empiecen ya, con calendarios precisos y entendibles por todos. Parece obligado, asimismo, que estas tareas sean entendidas por el público como un ejercicio de innovación institucional que no se resuelve de

una sola vez y que, por tanto, tiene que extenderse en el tiempo, a la vez que hacerse cargo de sus obligadas discontinuidades.

En efecto, estas reformas tienen que ofrecer mecanismos de acción de amplio espectro y sustentarse en entendimientos que permitan desplegarlas del modo más sostenido posible, más allá de las coyunturas que anuncian momentos, tal vez inevitables, de tensión y conflicto. La reforma del Estado en 10 social, tendrá que aguardar a que lleguen los tiempos de constitución del nuevo gobierno y del Congreso, pero es menester admitir que en este campo tampoco puede darse el país el lujo de esperar demasiado.

Todo esto configura un itinerario de enorme complejidad. No sólo supone acuerdos entre los partidos de una calidad muy superior a todo lo que han sido hasta hoy capaces de hacer, sino también un despliegue comunicativo muy amplio, con propósitos no sólo informativos sino explícitamente pedagógicos. Este despliegue tiene que trascender el conflicto entre el compromiso con la tarea mayor de llevar a puerto seguro las reformas, con la tarea, también sustantiva, de darle a la comunicación social una impronta democrática tangible, por el uso efectivo que en su ejercicio se haga de la libertad de expresión, la crítica y la toma segura y asegurada de partido.

Hay que educar y convencer al público, modular el ánimo destemplado de una sociedad cansada pero cada vez más exigente de responsabilidad y resultados a la autoridad y el poder; pero también hay que crear ambientes de comunicación e intercambio social y comunitario propicios para disolver, desde la sociedad y la ciudadanía, los mil y un nudos autoritarios que operan dentro de ellas y desde luego en el poder mismo.

Hay ansiedad y hasta desesperanza, pero también la necesidad de asumir visiones y tomar decisiones cuyos resultados no pueden sino ubicarse en plazos relativamente largos; sigue también entre nosotros, a pesar de lo alcanzado en materia de equilibrios macroeconómicos, un severo problema de financiamiento que acosa sin remedio la asignación de los recursos públicos y hace más aguda la lucha por la repartición de los mismos, tanto en el nivel de los grupos sociales como en el de las regiones.

En un ambiente de creciente competencia política y de mayor intervención democrática en el Estado, como el que se ha forjado en estos años, es de preverse que esas disputas, con sus consiguientes dificultades, se acendarán. La

## Comunicación social, participación cívica y derecho a la información

-

labor de comunicación social, en esta situación, tendrá que acentuarse y volverse cada vez más versátil. No sólo tendrá que informar de los actos y programas de gobierno y de los reclamos y carencias de las comunidades; tendrá también que estimular una deliberación comunitaria compleja, que al mismo tiempo que se hace cargo de la escasez de recursos, se propone, precisamente por la vía deliberativa, ampliar los límites que de entrada le plantean a los proyectos sociales los recursos limitados.

Cómo traducir estos complejos dilemas en razonamientos colectivos, cómo encauzar la búsqueda de acercamientos novedosos a problemáticas tan vastas como las que encierra, por ejemplo, la pobreza extrema en el medio urbano, son desafíos para los organizadores y operadores de los programas sociales; deberán ser también pruebas de ácido para las fuerzas políticas que se proponen hacer compatible la democratización con una mayor equidad social.

Al mismo tiempo, estos retos pueden ser convertidos en teatros de gran participación, dentro y fuera de las comunidades involucradas, a través de estrategias de comunicación que sólo los medios formales pueden mantener y extender. Para ello, los medios tienen también que superar una especie de reduccionismo político de la labor informativa, que limita o soslaya las labores de investigación periodística o presenta problemas sociales como subproductos de la cuestión política.

Estos nudos y reduccionismos, por su propia inercia cuando no en función de designios bien determinados, reproducen y refuerzan el talante incrédulo, la especulación irresponsable, el desencanto personal y de grupo, siempre proclives a volverse violencia ciega y destructiva. Trablan y distorsionan los esfuerzos democratizadores, e impiden una discusión cuidadosa de los programas y los problemas sociales. Vale la pena advertir que no se trata de accidentes menores o insuficiencias casuales del quehacer informativo, sino de criaturas sistémicas, tanto o más que las novedosas relaciones interpersonales y de grupo que hoy nos permiten hablar de una cultura política democrática y ciudadana en ciernes o en vías de volverse dominante. Es este carácter *sistémico*, el que aconseja la conveniencia de pensar en disolverlos, más que en cortarlos, a partir de contextos, o *ambientes*, dentro de los cuales su acción sea cada vez más difícil de reproducirse o afianzarse como parte normal de la cultura o la institucionalidad política.

Nuestra experiencia, todavía corta para estos fines, así como la que proviene de otros países y momentos históricos, nos advierte que, así sea abrumadora, la existencia de estos entornos no es garantía de éxito, mucho menos de que éste sea permanente. Para existir y ser efectivos, estos ambientes tienen que ser libres y fomentar la libertad. Pero en su despliegue concreto y cotidiano, el uso y el fomento de la libertad pueden confundirse con el ejercicio discrecional de nuevos derechos, que al no ser extensivos realmente a todos los ciudadanos -pues el acceso a los medios para hacerlo no es automático-, se vuelven privilegios que directa o indirectamente se contraponen a la función original que se les atribuyó, de ser disolventes de la trama autoritaria.

En el caso de los temas sociales, las dificultades para crear nuevas actitudes en el sistema de comunicación social, probablemente sean mayores que las mencionadas arriba. Asumir la desigualdad o la inequidad como fenómenos y procesos que involucran al conjunto social, y no sólo a los beneficiados y perjudicados en los polos de la pirámide, no es sencillo ni se comprende de suyo. Mucho menos fácil es, como lo muestra nuestra experiencia reciente, asumir a la solidaridad como un valor que tiene que ir más allá de la emergencia o de grupos sociales específicos, aquejados por calamidades, inequidades o descuidos públicos, gubernamentales o no.

Para avanzar en esta dirección, los medios, sus empresas y sus trabajadores, tendrían que buscar otros enfoques para evaluar lo noticioso y, sobre todo, establecer otro tipo de relaciones, más comprometidas a la vez que intelectualmente más exigentes, entre sus textos y los contextos que les dan sentido.

Los medios de comunicación e información de masas, ocupan un lugar prominente en cualquier esfuerzo por construir y mantener vivos y congruentes con los propósitos iniciales, estos ambientes comunicativos. No son los únicos, pero su eficacia masiva, como conjunto de organizaciones, destrezas, y capacidades económicas y simbólicas, es incontestable e incontrastable. Hablar de su centralidad como vehículos para el ejercicio del poder o el cambio político y social es, por ello, obligado, sobre todo ahora, cuando las deficiencias mayores y menores del orden político se vuelven casi de modo instantáneo, gracias precisamente a los medios informativos, certezas colectivas en las cuales se cimientan los muchos *contravalores* públicos que legítimamente o no bloquean o erosionan el funcionamiento institucional del Estado.

Los medios, en especial la prensa y la radio, han contribuido a identificar muchas de las fuentes de esta avalancha de reclamos a interpelaciones, a

## Comunicación social, participación cívica y derecho a la información

través de las cuales se expresa una sociedad en recomposición y ajuste, y desajuste, acelerados. Los medios han dado voz y un lugar, precario y movedizo si se quiere, pero lugar al fin, para articular demandas, ilusiones y decepciones de una ciudadanía que todavía resiente en mucho las orfandades que le trajeron sin previo aviso la modernización socioeconómica y los primeros pasos de la reforma del Estado. Pero los medios también han contribuido a hacer más volátil e incierto el clima político y toda esa caja de pandora en que se ha convertido el espíritu público.

Tal vez era inevitable, pero hay que consignarlo una y otra vez, porque se trata de una paradoja que puede volverse muy negativa: en un momento en que urge tener partidos políticos reales y formales, para culminar la reforma política del Estado en un orden democrático, y para abrir nuevos horizontes a la cuestión social, los medios, algunos de los más influyentes por lo menos, se han vuelto partidos políticos por ellos mismos. No son *protopartidos*, a la Gramsci, sino formaciones completas que compiten entre ellas, pero también con los partidos propiamente dichos y con el poder mismo del Estado. En la práctica, han llegado a conformar una maraña de intereses tal que la competitividad democrática se ve acosada y arrinconada por una lucha que también tiene como meta una afirmación o una reconformación hegemónica, pero cuyas armas no son la confrontación pública y encauzada de proyectos, que se dirime en las urnas y los órganos colegiados representativos del Estado, sino las de un manejo y apropiación intencionados de los procesos informativos y de formación de la opinión, a través de la información que producen y distribuyen.

Todo lo anterior nos habla de la enorme sensibilidad que tiene el proceso de democratización y de reforma social respecto de la conducta y la estructura valorativa y de organización de los medios de información y comunicación de masas. Sin embargo, más que una regulación o una convocatoria desde arriba, o que apele a sentimientos de caridad *externos*, lo que más se requiere es que en los medios también se viva y asuma la reforma política y social de fondo.

En sus posibles expresiones específicas, esta incorporación de la reforma a la vida interna del mundo de la información y la comunicación, tendrá que desdoblarse en múltiples temas sustantivos, entre los que podrían mencionarse el rigor intelectual y el control de calidad que deben privar en el ejercicio informativo; la profesionalización efectiva de sus trabajadores, que en nuestro caso es inseparable de los salarios, por un lado, y de los derechos que deberían

— —  
*Rolando Cordera Campos*

ser claramente estipulados para propiciar un trabajo informativo eficaz y éticamente aceptable; la relación entre la objetividad que se atribuye al dato o la historia y el contexto que debe ofrecerse al lector para que pueda interpretar, con libertad pero con alguna seguridad respecto de su seriedad, la información que se le ofrece, etcétera. Por último, pero de ninguna manera al último, habrá que inscribir en una eventual reflexión de esta especie, como un asunto de carácter público y no privado o sujeto a la sola voluntad de los medios y sus propietarios u operadores, la crucial cuestión de los derechos de los usuarios frente a los medios y los informadores. Esta es una cuestión que, como lo enseña la historia, no puede, tal vez ni siquiera debe, resolverse en las instancias judiciales, sino que tiene que formar parte de cualquier empeño que busque incorporar activa y orgánicamente a los medios de comunicación al proyecto de reforma democrática del Estado que forma el horizonte de esta reflexión.

### Derecho a la información y reforma democrática

El derecho a la información es una dimensión obligada de todo sistema democrático moderno. Conviene, de entrada, advertir que este derecho supone un régimen de libertades fundamentales, entre ellas desde luego la de expresión, pero no puede reducirse al ejercicio de ésta u otras libertades similares. Supone, de principio a fin, una relación del ciudadano con el Estado, que es garante obligado del ejercicio de ese derecho, pero implica también una relación entre el público o la ciudadanía y los medios.

Esta relación debería ser precisada y asumida en un marco de atribuciones y deberes, por los propios medios de comunicación e información, entendidos como organizaciones profesionales, sean o no lucrativas, que hacen uso de ese derecho y de aquella libertad, pero también coadyuvan, o deberían hacerlo, a que a ambos tengan acceso efectivo los ciudadanos comunes y corrientes. En el caso de los proyectos públicos asociados a la política social participativa de que se ha hablado, estos accesos de la ciudadanía a la información pública y al ejercicio de la libertad de expresión, adquieren un sentido adicional. No puede haber una deliberación comunitaria productiva en tomo a proyectos y asignación de recursos, si no hay una información adecuada y oportuna; tampoco puede asentarse como práctica cotidiana y profunda la de la *contraloría social*, como la intentada en algunas ocasiones, si no hay un flujo de información y discusión que sea atractivo al ciudadano común, y que a la vez coadyuve a hacer de aquellas deliberaciones ejercicios ilustrados y consistentes.

## Comunicación social, participación cívica y derecho a la información

-

Los medios son sujetos de derecho en un doble sentido: como usufructuarios, pero también como responsables del cabal cumplimiento del mismo. Esto se pone a prueba siempre en la confrontación política, pero ahora debería evaluarse también en lo referente a la discusión pública sobre los usos de los recursos públicos.

El primer intento estatal en México para reivindicar el derecho a la información fue la adición al artículo sexto constitucional en 1977, que estipuló que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Desde entonces se generaron múltiples debates sobre la materia, se organizaron foros de consulta para precisar la respectiva reglamentación, pero como se sabe, esa legislación quedó pospuesta *sine die*.

Este artículo constitucional por sí solo es insuficiente, sobre todo a la luz de las consideraciones hechas arriba. No existe una previsión en el manejo de las dos garantías que se plasman en él: la que consagra jurídicamente la libertad de expresión, que implica la necesidad de no coartar ni limitar la virtual capacidad del individuo de manifestarse en la convivencia social, y la garantía que alude al derecho social, y la obligación estatal, que se sintetiza en el derecho a la información.

El precepto constitucional de libertad de expresión garantiza jurídicamente las formas de manifestación de ideas, excepto en las que se emplea la impresión, ya que ésta se prevé en el artículo séptimo bajo el rubro de "Libertad de Prensa" y se reglamenta en la Ley de Imprenta. También la libertad de expresión refiere a la aceptación y protección legal de esta actividad humana, pero exige al Estado no invadir o coartar esta garantía individual de orden privado, que atiende la dignidad de cada persona.

Por su parte, la introducción constitucional del *Derecho a la Información* en 1977 forma parte de la agenda de la reforma política democrática. Sin embargo, ni el gobierno ha asumido su responsabilidad, en tanto representante del poder público, ni lo han hecho los propietarios de los medios, los comunicadores, los partidos políticos, ni las diversas organizaciones sociales.

Por eso esta referencia constitucional debe entenderse hoy como prioritaria en el debate nacional democratizador. Más si le añadimos las demandas de información y evaluación masivas que provendrían de una política social amplia, bien definida como de Estado, pero sujeta a las nuevas condiciones de

pluralidad concretada en una Cámara de Diputados difícil, sobre todo en los asuntos del presupuesto y los impuestos.

El derecho político a la información es fundamental para el ejercicio democrático de los poderes del Estado. Por ello, no debe ser considerado como una prerrogativa conferida por el Estado, o como un acto puntual asociado a alguna consideración tecnocrática, sino como un derecho ciudadano que debe ser garantizado. No es un poder en el sentido constitucional, sino más bien un fundamento de la legitimidad de los poderes públicos delegados a través del sufragio a los gobernantes. Concebir así el derecho a la información da coherencia a la demanda democrática de nuestro país. Significa reconocer, funcionalmente y no sólo en la proclama, el despertar ciudadano.

El potencial del derecho a la información radica en su doble efecto sobre la sociedad civil, es decir, el derecho a informar y el derecho a ser informado; esta doble dimensión es un componente infaltable de la democracia.

Hay que ir más allá de la interpretación reductiva referente al artículo sexto constitucional, en el que se propone que con la garantía individual de libertad de expresión se resuelve el proceso de información, y que el derecho a la información es solamente para ser informado.

Es esta doble dimensión del derecho a la información la que obliga a insistir en la necesidad de un marco legal, institucional y de responsabilidad social y del Estado, que asegure el acceso del público a los diversos medios de comunicación, así como el acceso de todos a la información, cualquiera que sea su origen.

Como se sugirió antes, la misma dinámica social ha replanteado las funciones y responsabilidades de los medios de comunicación en la vida pública; por su naturaleza y trascendencia, éstos se han convertido en activadores y catalizadores de la acción pública y sin duda sus mensajes están detrás de la movilización social, colectiva. Es en este contexto en el que hay que ubicar la propiedad y la libre empresa en materia de medios. Ni la propiedad ni la libertad son excusa de informar oportuna, objetiva y pluralmente, ni de incluir en sus productos, de modo responsable, las iniciativas políticas y las actividades gubernamentales, como un requisito indispensable para la construcción democrática.

## Comunicación social, participación cívica y derecho a la información

—

Es de vital importancia el segundo plano del derecho a la información. Veamos: en una sociedad democrática contemporánea, como a la que aspiramos, el proceso comunicacional es continuo y permanente entre los gobernantes y la sociedad civil; los primeros obtienen del flujo informativo variadas manifestaciones del interés público, y con base en él definen sus políticas, pero para que el público ciudadano no sólo conozca el manejo de sus asuntos, sino que también pueda fiscalizar el quehacer político de aquéllos, debe aumentarse el monto y la calidad de la información gubernamental. Sólo así puede salirse al paso razonablemente de las operaciones que llevan al *Estado secreto*, de *seguridad nacional*, que mina la democracia y reproduce la corrupción.

Aún persiste la tendencia burocrática a actuar discrecionalmente y a manejar como secretos algunas acciones gubernamentales, ya sea por no querer pagar el costo político que esto implicaría o por simple deformación ética o profesional. Por ello, es preciso insistir en que la reglamentación del derecho a la información considere de entrada y sin taxativas que el Estado *debe* garantizar la facultad de todo ciudadano a acceder a la información que produce el quehacer gubernamental, y así poder eliminar la ambigüedad y discrecionalidad que prevalece en la actualidad.

Ahora bien, dqué es lo que el ciudadano y la prensa tienen derecho a conocer en el ámbito del Estado? Independientemente de las evaluaciones y precisiones que al respecto hagan los representantes del Poder Legislativo, en principio toda la información sobre la acción gubernamental debe ser susceptible de conocerse, a excepción de la que atañe directamente a la seguridad nacional, a las investigaciones de cumplimiento de la ley o a la vida privada.

Sin embargo, estas limitaciones deben quedar estipuladas en el ámbito de lo legal. Además, debe contemplarse el derecho de apelación cuando la información sea denegada y el solicitante considere tal actitud injustificada. Los mecanismos de auditoría social que se han ensayado en los años recientes, plantean nuevos problemas para volver realidad cotidiana ese derecho. Desde luego, obligan a revisar y si es necesario a normar de nuevo, las relaciones entre esos mecanismos y los órganos constitucionales encargados de vigilar y juzgar sobre el uso de los recursos públicos. Imponen también una revisión de las prácticas más generalizadas en lo tocante a la producción, el acopio y la distribución de información oficial sobre obras y proyectos, así como la realización de estudios e investigaciones estatales sobre sus propios programas y sus impactos varios sobre la población y el territorio.

Cabe aclarar que al reivindicar el derecho que tiene la ciudadanía a acceder a la información gubernamental, no se pretende que de manera formal y continua se publique la abrumadora cantidad de información especializada, de difícil manejo, que de modo rutinario produce la máquina estatal. De lo que se trata es de garantizar el acceso, incluso a este tipo de información, pero sobre todo de asegurar la publicación de aquella información que se estime necesaria para que cualquier persona pueda participar en el juicio de las cosas públicas.

Sin duda, una función que se debe atribuir a los medios es traducir la información obtenida de fuentes especializadas en forma accesible y comprensible. En este sentido, pero en general en todo lo que tiene que ver con la realización plena del derecho a la información, habría que ver al Congreso de la Unión como un dispositivo de gran utilidad para traducir y difundir con amplitud y rigor la información sobre la vida estatal. Sus comisiones deberán organizarse para llevar a cabo esto de manera sistemática y la introducción dentro de las prácticas congresales de periodos de preguntas al Ejecutivo debería realizarse cuanto antes.

### **Los medios: derechos, deberes y quehaceres**

Los graves acontecimientos en Chiapas en 1994 y el escándalo político nacional que se entretejió desde entonces, evidencian la urgente necesidad de un debate público que abordemaduramente el papel de los medios de comunicación. El tratamiento informativo fue abundante, hasta abrumador, pero la desigual cobertura de los temas en que se ha incurrido, muestra la parcialidad y la dificultad para procesar la tolerancia y el pluralismo que padecen nuestros medios.

Asimismo, en algunos casos la manipulación informativa y la falta de corroboración y precisión en los mensajes han dado lugar a un flujo de información francamente distorsionado. Hay, sin duda, notables esfuerzos por realizar para lograr un manejo informativo ponderado y equilibrado; hasta ahora, los esfuerzos han sido dominados por una especie de exaltación festiva y culposa del conflicto y el escándalo, confusión no es información, mucho menos comunicación.

Perspectiva, contexto, consecuencias, todo ello debe asumirse como parte integral del proceso informativo. Lo que se informa, cómo se hace, lo que no se informa, tienen implicaciones políticas identificables y vinculadas funcio-

## *Comunicación social, participación cívica y derecho a la información*

nalmente, cuando no de modo determinante, a la marcha de la democratización en la cual se quiere inscribir el papel de los medios.

Es menester entonces que en el marco del derecho a la información los propios comunicadores reflexionemos sobre la responsabilidad social en el ejercicio de la profesión. La sociedad ya ha dado muestras de repudio a la información parcial y carente de equilibrio, y exige un comportamiento informativo más profesional y comprometido. Mucho bien se haría a la formación de una conciencia pública madura, si además de lo anterior los medios adquirieran compromisos expresos con la difusión de los problemas y las dificultades asociados con la cuestión social. La magnitud de esta problemática, junto con la cantidad de problemas técnicos y teóricos no resueltos que encaran hoy las políticas sociales de cualquier tipo, deberían ser razón suficiente para ese compromiso. La eventual segmentación del país, por la vía de la escisión de sus regiones y sectores sociales debido a la desigualdad y el empobrecimiento, le dan al tema un carácter nacional de cuyo tratamiento ningún medio debería estar ajeno.

Empatar responsabilidad social con libertad nos remite a la búsqueda de acuerdos sustantivos, necesariamente consensuales en sus inicios sobre los límites éticos del ejercicio periodístico. En su delineamiento, idealmente deben participar no sólo los editores y periodistas, sino también el público de los medios. No se trata de coartar la libertad de expresión, ni de restringir el ejercicio informativo. Lo que tenemos que encontrar es un contexto que permita y propicie una evaluación y una crítica permanentes, dentro de los medios y entre ellos y los usuarios, de lo que se informa, de cómo se informa y de los modos como en los medios la información se vuelve opinión. Esta crítica tiene que ser abierta y pública y no debería dar lugar a interpretaciones paranoicas en los órganos de información y comunicación. No sólo es indispensable para ampliar la deliberación democrática, que todos queremos; también lo es para el mejoramiento, urgente entre nosotros, del trabajo informativo y de formación de opinión.

Se trata de principios y formulaciones subjetivas, si así quiere llamárseles, pero es indudable que la formulación de códigos de ética periodística, como ocurre ya en lo internacional, serviría para una reestructuración de los quehaceres informativos que ya es impostergable. Habría que contemplar aspectos como la obligada distinción entre hechos y opinión; la rectificación generosa y comprometida en caso de errores u omisiones; el respeto a la vida

privada; la presunción de inocencia en informaciones relativas a causas y procesos penales; el no incitar al uso de violencia; el asegurar que la información en turno sea exacta, así como el ofrecer, en lo posible simultáneamente, las perspectivas de todas las partes involucradas en un asunto.

Más que abundar en reglamentaciones y procedimientos jurídicos, lo que urge es un ejercicio ético, transparente y responsable, de los medios; sólo así, a través de un nuevo quehacer, podrán conservar su principal patrimonio: la credibilidad. Por esa vía, los medios podrían volverse vehículos formidables para la formación de una conciencia social solidaria, alimentada no del temor o la culpa, sino de una discusión rigurosa sobre las posibilidades y la necesidad de que esa conciencia se vuelva pronto un efectivo valor moderno. En esta hipótesis, medio y mensaje se darían la mano, sin perder sus respectivas especificidades.

La relación entre los medios de comunicación de masas y el derecho a la información no puede ser unívoca. Supone, de principio a fin, la vigencia plena de la libertad de expresión y el que se contemple a los medios como protagonistas estelares de aquel derecho. Sin este protagonismo, el ejercicio ciudadano del derecho a la información puede verse pulverizado y sin capacidad para influir efectivamente sobre el poder estatal y el proceso democrático general. Pero a la vez, los medios contraen compromisos públicos con el público que deberían ser susceptibles de evaluación y exigencia en cuanto a su cumplimiento por cualquier ciudadano, sea o no servidor público o participante activo del sistema político. Diseñar a través del consenso esquemas que concreten este intercambio de deberes y derechos, y le den continuidad y organicidad en sus vínculos con la política y los poderes, es uno de los grandes retos que hoy tiene la invención democrática de México.

# Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas —

*Hilda Aburto Muñoz\**

Durante los últimos años los temas y ámbitos tradicionales de la administración pública han estado en el centro de una tormenta intelectual y política. Ha llegado a cuestionársele como un campo independiente de estudio y han aparecido nuevas dimensiones que incorporan muchos de sus temas tradicionales de estudio a otras disciplinas paralelas.

Con el desarrollo de la sociedad global su objeto se muestra cada vez más confuso, puesto que se le regatea su función de instrumento o mediación de aspiraciones nacionales y también hay un gran desdén para ver a la burocracia pública como el único o el principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales.

En México todavía veremos algunas batallas en las que se tratará de afianzar el cambio de paradigma, mientras que algunos temas como los de la eficacia y eficiencia reclaman una especialización y nuevos desarrollos teóricos, tratándose de asuntos públicos. Estos temas a su vez reclaman ser vistos como parte de una nueva ética política que revitalice y dignifique la gestión pública para que los servidores públicos dejen de ser percibidos como "auto-

---

• Politóloga y miembro del Instituto Nacional de Administración Pública.

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

"servidores" y la eficiencia y eficacia gubernamental camine en el mismo sentido y con la misma velocidad que la eficacia de la democracia.

"En la práctica, dice Gerald Caiden, la administración pública no puede probar su superioridad con respecto a la administración privada que luce más maleable, flexible, de buenos' modales, más rápida, directa, personal, acomodaticia y atenta. Con todo, la administración privada adolece de las mismas europatologías. Es menos abierta, responde menos ante el público, es menos ética, pero esconde mejor estas cosas y atrae la atención hacia su parte positiva y no la negativa. El público está más dispuesto a darle a la administración privada el beneficio de la duda y parece juzgarla de un modo diferente (esto es, más favorablemente). Con más razón la administración pública debería esforzarse más. Tal vez lo haga, pero la evidencia frontal (o mejor, confrontada) sugiere otra cosa. El público está más al tanto de la mala administración pública. La administración promete demasiado y cuando no logra mantenerse fiel a las grandes expectativas que ha generado, el público se decepciona".<sup>1</sup>

Por razones como las que expresa el autor, la sociedad mexicana, que se ha vuelto más exigente y madura ahora también espera un gobierno más eficiente y eficaz.

En ese contexto a continuación se abordan tres perspectivas diversas para aproximarse al tratamiento de la eficiencia y eficacia. Las tres visiones en el pasado se abordaban de manera separada. Hoy, en virtud de las transformaciones habidas en la sociedad mexicana nos es posible establecer entre ellas una interconexión que se refiere a la eficacia del Estado en la que confluyen los ámbitos políticos y administrativos.

### a) La aproximación política

Una de las características de la administración pública mexicana a lo largo del siglo XX ha sido su excesiva vinculación con el sistema político, el que históricamente y hasta antes del proceso de reforma del Estado la nutrió de cuadros, le impuso sus prioridades y la envolvió con sus redes de compromisos y porqué no reconocerlo, también de complicidades.

---

<sup>1</sup> Caiden, Gerald E. "Revitalización de la Administración Pública". Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Caracas, No. 1, Enero de 1994, p.31.

Hubo un buen número de explicaciones que los especialistas hemos esgrimido cuando intentamos establecer parámetros de evaluación de la función pública mexicana, en particular, frente a los análisis comparados en los que destacan la neutralidad o la independencia que en otras latitudes tienen las administraciones públicas respecto a los procesos políticos.

Entre las muchas explicaciones respecto a la capacidad que tuvo el sistema político mexicano para penetrar todos los espacios públicos hay que mencionar la separación tan tajante que nuestra cultura forjó entre lo formal y lo real; en ocasiones espacios abismales entre aspiraciones y realidades. La distancia entre el sistema político, que brindó las reglas del juego no escritas pero efectivas para ordenar la convivencia política, y un régimen político que consagró las reglas formales desde 1824, mediante un conjunto de principios liberal-democráticos de escasa aplicación en la realidad del mestizaje mexicano, hoy puede verse con mayor claridad bajo la óptica de la alternancia.

El sistema político, en franca agonía durante la década de los 90, ha recibido el tiro de gracia al ser desplazado del poder ejecutivo federal el partido político que ejerció la hegemonía durante casi siete décadas; concluye su vida en paralelo al siglo XX, dejando al descubierto que ha llegado la hora de rescatar con sentido práctico y creativo, el régimen político plasmado en nuestras constituciones republicanas.

Ciertamente el sistema político proveía las reglas prácticas de la vida pública nacional y la tarea, ahora titánica, será la construcción de un nuevo andamiaje institucional por un lado. Por el otro, es también ineludible *refuncionalizar* a ese régimen político, que para ser exactos tiene entre nosotros 176 años."

El redescubrimiento de las reglas políticas y las instituciones de ese régimen político se fue delineando a través de la "alternancia silenciosa" que el país fue experimentando en gobiernos locales, en donde a lo largo de 12 años y antes del veredicto del 12 de julio de 2000, el porcentaje de población gobernada por partidos distintos al PRI en los gobiernos municipales, pasó, de 1.8% en 1988, al 46%. Esta circunstancia planteó por primera vez un debate serio sobre el federalismo, del cual se han beneficiado los gobiernos locales con algunas modificaciones presupuestales en el monto de los recursos que emanan de la Federación, pero no lo suficiente como para poder afirmar con

---

<sup>2</sup> Meyer, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano. México, Edit. Océano, 1995.

## *Eficacia Y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

contundencia que estamos ante un pleno ejercicio del Federalismo. Sin embargo la discusión pública, académica y política movió a la elaboración de un programa del gobierno federal sobre el nuevo federalismo.

El reencuentro con el régimen político también se hizo patente cuando al entrar en funciones la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados en 1997 el **PRI** pierde el control que había tenido por décadas y ello obligó a los grupos parlamentarios, distribuidos en proporciones muy similares, a redescubrir las normas de ese régimen. Así sucedió con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1934, con lo que se evidenció la falta de actualización del régimen político. Esta no se había hecho porque bajo el gobierno de la *Presidencia Imperial* no era necesario. Los diputados, frente a la inminencia de un trabajo parlamentario carente de las normas que lo hiciesen eficiente, tuvieron que regirse por "puntos de acuerdo".

En relación al Poder Ejecutivo, hasta 1994 el único límite al poder presidencial lo constituyó la variable tiempo, es decir la duración del sexenio. A partir de esa fecha sin embargo, la Presidencia de la República comenzó a experimentar algunas limitaciones derivadas de la resquebrajadura del sistema político, que tuvo una de sus expresiones en las correlaciones de fuerzas que se establecieron en el Poder Legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados.

Por primera vez en muchos años un Presidente tuvo que concluir su mandato sin haber podido pasar una modificación constitucional y reglamentaria que consideraba prioritaria para su proyecto, la modernización de la industria eléctrica, que implicaba insertarla en un régimen de concesiones hacia los particulares.

Respecto a los grandes principios del régimen político como la división de poderes, la representación, el federalismo, algunos actores políticos han mostrado la determinación de actualizarlos y establecer la reglamentación necesaria que les dé la operatividad que en esta época es indispensable para enfrentar las nuevas condiciones de pluralidad, de gobiernos divididos en el conjunto del país, y de ausencia de normas por el desplome del viejo sistema político.

A este conjunto de modificaciones o agenda de cambios se le ha denominado reforma del Estado, lo que no dejará de causar cierta confusión puesto que

para la sociedad había quedado claro que durante los últimos tres sexenios se había llevado a cabo el proceso de reforma del Estado.

No es ocioso por ello insistir en que en ese período la reforma se centró fundamentalmente en aspectos económicos y en modificaciones estructurales a las relaciones de propiedad: pública, privada y social; en la parte política sólo se hicieron cambios importantes al régimen electoral aunque hay que destacar también la creación y funcionamiento de las Comisiones de Derechos Humanos, si bien con un marco de limitaciones y atendiendo a lo que en 1990 se pretendía desde el gobierno, liberalizar la economía y mantener los controles políticos autoritarios.

En la administración pública el contenido de la reforma y la modernización en esos años se circunscribió a operaciones de amputación del aparato administrativo; algunos cambios cosméticos e intentos de dotar de una nueva racionalidad a la función pública, como la Nueva Apertura Programática en el caso de la llamada reforma presupuestal, que aún no muestra sus ventajas para dotar a la sociedad o a quienes están en los órganos de control de una mejor medición de la eficacia y eficiencia. En este nivel de análisis agregado, hay que mencionar también al Programa de Modernización de la Administración Pública (PRüMAP) sobre el cual aún no se han efectuado evaluaciones sobre su propia eficacia.

Frente a este panorama, se podría pensar que lo que hoy se está denominando *refonna del Estado* sería en realidad su segunda fase, o bien, la fase política del proceso de cambios estructurales iniciados por el neoliberalismo a partir de 1985, y que en pocas palabras podríamos identificar como esa transformación que disminuyó las funciones estatales, que liberalizó las relaciones económicas, y que propició desregulaciones en todos los órdenes. Uno de sus productos, no planeados por la tecnocracia que innovó en la economía ha sido el fortalecimiento de la sociedad frente a los controles autoritarios del viejo sistema político.

En el año 2000, en esta segunda fase de la reforma, en el umbral de este proceso de refuncionalización del régimen político, todo parece discutirse al mismo tiempo; aparecen mezcladas un conjunto de categorías como la alternancia, la rendición de cuentas, la eficacia y eficiencia, el control gubernamental, la transparencia, la democracia, la división de poderes, la función de órganos autónomos y nuevos sistemas de pesos y contrapesos. Y si bien

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

todos ellos provienen de la misma ruta liberal, y forman parte de esta etapa denominada transición, el análisis y las propuestas de cambio deben establecer en qué instancias se inscribirán los cambios, en la esfera del Estado, del régimen político, o en el ámbito administrativo.

Es un hecho que los conceptos de eficacia y eficiencia como elementos de legitimación de las instituciones públicas tienen una connotación política si se analizan como parte de una demanda social expresada de muy diversas maneras. Bajo esta perspectiva no obstante que se trata de indicadores que se utilizan para calificar el trabajo en la administración pública, es fundamental rebasar el tratamiento estrictamente administrativo, ya que la función pública en los próximos años será sujeta a evaluaciones y controles que verificarán integralmente la capacidades institucionales.

Se ha creado un consenso en la afirmación de que el castigo inflingido por la sociedad al partido que estuvo al frente de las funciones públicas la mayor parte del siglo, de alguna manera estuvo sustentado en la percepción de inefficiencias, dispendios y una falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el grupo en el poder; que se trató sin duda de una censura a veces abierta, otras silenciosa, a la forma como se ejercieron los recursos de la administración pública.

Por este motivo la gestión gubernamental no se podrá desprender en un buen período de tiempo del tratamiento político, al menos en tanto no se recupere la credibilidad y confianza por la sociedad.

En efecto, la revisión a profundidad de la función pública, la evaluación de su desempeño pasa por categorías que a lo mejor en otras naciones resultan hasta rutinarias pero que aquí en México hoy por hoy son asuntos públicos de primer orden: El control gubernamental y la rendición de cuentas.

Ambos aspectos pueden ser considerados como los referentes democráticos en lo que respecta a la función pública, que aunados al ejercicio de las libertades, la vigencia de los derechos humanos y la igualdad ante la ley por la parte de los individuos constituyen los ingredientes indispensables de las democracias contemporáneas.

Bajo esta perspectiva la eficiencia y la eficacia de la administración pública pueden ser en el futuro cercano parte de la contribución gubernamental a la

democracia, en descargo de los desempeños discrecionales, la elevada corrupción y un ejercicio de funciones por parte del Poder Ejecutivo federal casi sin límites, factores que sin duda influyeron en una sensible pérdida de confianza y de legitimidad de las instituciones gubernamentales es los últimos años.

Hay razones para creer que a la nueva democracia le tomará mucho tiempo quitar la mirada introspectiva y esclarecedora sobre las acciones de ineficiencia del pasado, las que se harán presentes a cada paso. En este contexto una prioridad debe ser el establecimiento de parámetros de eficiencia y eficacia que puedan mostrarse con transparencia a fin de establecer un balance sin pasivos onerosos en el futuro.

### b) La aproximación administrativa

Por principio parece importante tener una definición funcional de ambos conceptos y para ubicarlos habría que decir que son los insumos que directamente impactan el desempeño de cualquier función administrativa.<sup>3</sup> Los dos implican capacidad, esfuerzo y oportunidad, así como claridad para el establecimiento de metas hacia donde se quiere conducir el esfuerzo.

La medición y la evaluación de resultados van a determinar el desempeño, es decir, nos van a indicar el rendimiento que tuvieron los actores involucrados en la función que específicamente se quiera evaluar.

En este contexto del desempeño organizacional, la eficiencia y la eficacia son las dos dimensiones más usadas para caracterizar a la administración. La eficiencia es la proporción en la utilización de insumos, entre recursos, costos, tiempo y forma.

La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; a mayor eficiencia más racionalidad y optimización.

En una visión simplista podría considerarse eficiente el ahorro en recursos financieros, pero en realidad éste solo contribuiría a la eficiencia si con ese ahorro se hiciese más, y aún así, quedarían por determinarse los otros dos criterios: tiempo y forma. Los bienes o servicios de que se trate deben pro-

<sup>3</sup> Ver por ejemplo el texto de Kast E. fremont y James E. Rosenzweig. Admistración en las Organizaciones. Enfoque de Sistemas y Conunciones . México, Edil. McGraw Hill, 1994, p. 19.

## *Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

ducirse según el caso, a tiempo para que lleguen a su destino y además, respetando todo un enjambre normativo que en nuestro país es complejo y de difícil dominio para el servidor público si no ha sido formado para ello, o si no ha acumulado la experiencia práctica.

Pueden darse casos de grandes ahorros o economías, pero si el servicio no llegó a tiempo en situaciones críticas, por ejemplo, en la función pública de atención a la salud, habrá ineficiencia con gravísimas consecuencias.

En este aspecto se debe reconocer que aún hay que recorrer un largo trecho para que en la administración pública se generen indicadores especializados que nos permitan medir la eficiencia de las actividades gubernamentales que en última instancia respondería a la pregunta de cómo se realiza la función.

Alguien podría argumentar que ésto ya se lleva a cabo. En efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Nueva Estructura Programática ha introducido una forma de medición de la eficiencia, que es la que retoma la evaluación programático-presupuestal que tradicionalmente ha hecho la Contaduría Mayor de Hacienda en las auditorías de evaluación de programas que se incorporan a los Informes Previo y de Resultados sobre la Cuenta Pública. Sin embargo ha tenido el inconveniente de que se circumscribe a la cuantificación porcentual en el cumplimiento de metas específicas, sin que el auditor que revisa tenga alguna información sobre el porqué se introducen, o en su caso se aumentan o disminuyen determinadas metas. Tampoco es fácil evaluar la acción administrativa si no se profundiza en lo que significan algunas metas cuando son expresadas de manera muy genérica.<sup>4</sup>

Ocurre con frecuencia que las dependencias, atendiendo a criterios internos, justificados o no, mueven sus metas, lo cual bien puede corresponder a una disminución sensible en la prestación de un servicio. Si una meta reducida se cumple al 100%, descorrecto que la calificación de *eficiencia* sea la más alta?

---

<sup>4</sup> Es frecuente encontrar en las unidades administrativas una meta que por ejemplo se denomine, "campañas de promoción". Sin embargo, una campaña puede hacerse con distribución de volantes en la vía pública, con spots de TV, con viajes al extranjero, con la publicación de un tríptico o de diez mil, o por vía telefónica dentro de la misma ciudad. Si en la meta la dependencia dice que se propuso llevar a cabo 15 campañas de promoción en un año y las cumple al 100%, ¿Se puede suponer con dio que hubo eficiencia? ¿Qué elementos tiene el evaluador para saber qué se hizo en la referida campaña, si lo que hizo era lo conveniente o no para atender el problema, de qué dimensión fue la actividad-campaña, cuántas personas se involucraron y cuánto costó?

Pasemos ahora a la determinación de la eficacia. Esta se refiere al logro de los objetivos implícitos o explícitos. Una vez que se establece claramente el objetivo, que metodológicamente sería la primera gran tarea, se puede medir el grado de realización del objetivo. En el caso de la prestación de servicios, ello comprendería también la satisfacción de los beneficiarios del servicio, por lo que la medición de la eficacia debe contener ese dato. Enfoques contemporáneos sobre la función pública que pretenden aplicar los mismos parámetros que en la administración privada utilizan la figura de "cliente" que es similar a la de usuario, aunque el primero, en buena mercadotecnia, implicaría una especie de mandato sobre la organización.<sup>1</sup>

Existen otros elementos muy importantes para realizar evaluaciones que consideren la eficacia y que desafortunadamente aún no los incorpora el trabajo de la ahora denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Son aquellos que encuadran el impacto real de la acción gubernamental, como pueden ser el comportamiento de la demanda del servicio, la demanda potencial, la cobertura alcanzada, o la incidencia gubernamental en la modificación de condiciones perniciosas o socialmente lesivas. Incorporar estos aspectos es una de las tareas pendientes para el futuro cercano, cuando operen las modificaciones legales que amplíen las facultades de ese órgano de fiscalización.

En el caso de la eficacia es muy importante la visión de evaluadores externos puesto que la eficacia está directamente vinculada con los impactos de los programas o proyectos.

Es importante mencionar que en nuestro país desafortunadamente está extendida la cultura de la no-evaluación y que cuando ésta se realiza, los diagnósticos se guardan bajo llave como si se tratase de asuntos de orden privado. No hemos construido aún los canales para sujetarla al escrutinio público.

En uno de los ámbitos más relevantes de la política social como el gravísimo problema de la pobreza, desde fines de los años setenta se han instituido programas para incidir en ella.

---

<sup>1</sup> Osbomr, David & Ted Gaebler. La Reinvención del Gobierno . La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público. Barcelona, Edit. Paidós, 1994.

## *Eficacia Y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones PÚblicas*

Sin mediar evaluaciones públicas integrales que den cuenta de sus impactos en la disminución, hemos visto transcurrir la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el IMSS-Coplamar, CONASVPO-Coplamar, el Programa Nacional de Solidaridad y actualmente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).<sup>6</sup> Si no se han producido indicadores confiables que permitan conocer sus verdaderos impactos para romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza. ¿Qué se puede decir entonces sobre la eficacia del gobierno mexicano a lo largo de los últimos 20 años en su lucha contra ese problema estructural? Si aún los especialistas deben acudir a las evaluaciones externas como las que produce el Banco Mundial para tener indicios acerca de su disminución o incremento, ¿Qué puede esperar la sociedad, que es la que otorga los recursos para el desarrollo de éste y otros programas gubernamentales? Casi todas las dependencias o entidades que tenían a cargo los programas referidos fueron arrasadas por los vendavales de la reforma del Estado y se difundieron un elevado número de actos de corrupción. Hay que reconocer que sobre ellos se fincaron, en lugar de las responsabilidades que correspondían, las justificaciones de su desaparición o privatización. Si acaso se trabajó más sobre diagnósticos de eficiencia administrativa que se guardaron en los cajones de los escritorios, que sobre la eficacia de los programas.

Queda entonces una amplia ruta por recorrer para que la eficiencia y la eficacia, como indicadores de medición y evaluación de las tareas administrativas puedan hacer su aportación como factores de legitimación de las instituciones gubernamentales.

### e) La aproximación del Banco Mundial

Desde otra perspectiva como la que maneja el Banco Mundial, el análisis de la eficacia y de la eficiencia se vincula al de la capacidad de los Estados, que a su vez es medida en relación a la posibilidad de satisfacer la demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad.

Se trata en este caso de una conceptualización en un nivel más agregado y que se vincula con lo que algunos autores han desarrollado como la evaluación pública que forma parte de un sistema integral de rendición de cuentas.

---

<sup>6</sup> Boltvinik,Julio. "Impacto Educativo del Progresa". La Jornada. Economía Moral, 6 de octubre de 2000, p. 22.

El informe temático que el Banco Mundial refirió en 1997<sup>7</sup> al tema del Estado fue muy importante para la discusión teórica en tomo a sus funciones y su eficacia. Revela un cambio de posición del organismo. De las apreciaciones despectivas de los años anteriores hacia el intervencionismo estatal, se reconoce ahora la necesidad de un Estado fortalecido a través de mejorar su eficiencia y eficacia y recomienda, dentro de la postura del neoinstitutionalismo, la realización de un trabajo sistemático para convertir a las instituciones estatales en instituciones efectivas para incidir en el comportamiento cooperativo de grupos e individuos para un intercambio fluido.

Por supuesto que al abordar el tema de las instituciones estatales en la visión del Banco, son pocas las que quedarían a cargo de aquellas tareas consideradas como fundamentales, toda vez que los Estados contemporáneos a los que se refiere su análisis han pasado ya por procesos de "ajuste" que en América Latina hemos conocido como Reforma del Estado.

Las tareas mínimas hacia donde habría que dirigir la evaluación de este nuevo concepto de eficacia del Estado serían las siguientes:

- a) Establecimiento de un orden jurídico básico y de las acciones necesarias para la protección de la seguridad de los individuos, de sus posesiones y de los derechos de propiedad.
- b) Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica.
- c) Inversión en servicios sociales e infraestructura básicos.
- d) Protección a los grupos vulnerables.
- e) Defensa del medio ambiente.

La eficacia del Estado se puede alcanzar en la medida en que las administraciones públicas concentren su acción en dos vertientes, articular las funciones gubernamentales en consonancia con su capacidad, y, en los casos y sectores en que sea factible, ampliar la capacidad estatal a través de la revitalización de las instituciones públicas.

Dentro de las acciones que propone el organismo para mejorar la eficacia estatal aparece en primer término el combate a la corrupción, que está formulado como el centro de toda estrategia encaminada a revitalizar (no a agrandar) el sector público.

---

<sup>7</sup> Banco Mundial. *El Estado en un Muaclo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Munclial 1997.* |Va.hillgOll, D.C., 1997.

*Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimación de las instituciones públicas*

Otro aspecto fundamental de la estrategia propuesta lo constituye la disminución de facultades discrecionales en el cuerpo de funcionarios públicos, así como el incremento de la previsibilidad en las políticas y decisiones gubernamentales.

Sobra decir que uno de los puntos de partida para la propuesta que presenta el Banco Mundial, la democratización, en México era una asignatura pendiente que ahora colocaría al país en los estándares exigidos por la comunidad internacional.

El otro, tendría que ser abordado como parte de un programa de gobierno, la profesionalización del servicio público. La administración pública mexicana en lo interno aún debe realizar su transformación estructural para dejar atrás las formas de reclutamiento que le impuso el viejo sistema político tradicional como parte del conjunto de mecanismos de control que para el sistema fueron funcionales.

En lo externo, los avances que se logren en la refuncionalización del régimen político sentarán las bases para operar por primera vez una auténtica división de poderes en la que, como lo visualizó Montesquieu, sus principios básicos sean la división de la autoridad y el establecimiento de límites al poder.

Si se quiere ganar en legitimación de las instituciones gubernamentales que en adelante impulse el próximo gobierno, el rediseño institucional que se realice deberá incursionar en un nuevo constitucionalismo mexicano que distribuya la autoridad y regule su ejercicio.

# Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno!

---

*Carlos Elizondo Mayer-Serra\**

En los últimos veinte años, México sufrió una profunda transformación en sus instituciones políticas. De un sistema autoritario, basado en un presidencialismo con el poder discrecional de castigar a sus enemigos y recompensar a sus amigos y responsable de la distribución de la mayoría de las posiciones políticas, incluyendo a su sucesor; se pasó a un sistema más democrático, con un Ejutivo con mayores límites y con instituciones electorales sólidas con la capacidad de asegurar elecciones limpias y justas. El último paso de este proceso de cambio fue la derrota de Francisco Labastida, candidato del **PRI** en las elecciones del dos de julio.

Este ensayo explora los retos que Fox enfrenta. En la primera sección, se analiza la victoria de Fox y se discuten los retos a corto plazo. En la segunda parte, se revisarán algunos dilemas estructurales que enfrentará el nuevo gobierno.

---

• Investigador desde 1991. Actualmente se desempeña como Director General del CIDE.

<sup>1</sup> Este texto fue preparado para el capítulo final del libro *Las Transiciones en Chile y México: un Examen Comparativo*, Crijalbo, México, noviembre del 2000, editado por el autor y Luis Maira.

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

### Desarrollo democrático y régimen de partidos

Fox será el primer presidente no priista en 71 años. Pero lo más importante es que, por primera vez en la historia de México, donde los golpes de estado y revoluciones han iniciado la mayoría de los cambios, el entierro del viejo régimen, una transferencia de poder entre partidos, se dio como resultado de la emisión pacífica de los votos de los ciudadanos. El día de la elección no fue caracterizado por una heroica defensa del voto por parte de la oposición o ilegalidades del partido en el poder violando los derechos ciudadanos. Fue una elección normal, sin irregularidades significativas, como en las democracias avanzadas. Minutos después del cierre de las urnas, las encuestas de salida fueron transmitidas en los más importantes noticiarios de radio y televisión, anunciando el triunfo de Fox.

Finalmente, fue evidente que las instituciones electorales, construidas después de más de 20 años de reformas graduales en respuesta a una creciente oposición, hacían posible la derrota del PRI, en caso de que el electorado así lo decidiera a la hora de emitir su voto. La reforma electoral aprobada en 1996, la cual implicó una reforma constitucional que todos los partidos aprobaron en el Congreso, aseguró que los votos fueran contados con gran cuidado. Los controles establecidos en este proceso probablemente no tienen paralelo en la historia mundial. El proceso electoral de julio fue mucho más equitativo que en el pasado, tanto en términos de financiamiento como en acceso a los medios de comunicación. ( ver cuadros 1,2,3 )

Cuadro 1		
Gasto Público Federal total para partidos políticos entregado por el IFE en el 2000		
	Millones de pesos	%
TOTAL	2938	100.0
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	886.60	30.17
PRI	891.40	30.33
Alianza por México (PRD-PT)	1,002.80	34.1
Otros	157.20	5.4

Fuente: Reforma, Julio 17, 2000 Y Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Otros: peD, PARM y OS.

Cuadro 2

**Presencia de los candidatos presidenciales  
 en Radio y Televisión (1 de marzo, 2000 al 28 de junio, 2000)**

	pagada						Total	Total
	Televisa	%	Azteca	%	Radio	%	Total	%
C. Cárdenas	14,611	27,0	6,354	27.2	13,200	9.7	34,165	16.0
V. Fax	10,810	20.0	4,340	18.5	44,400	32.8	59,550	28.0
F. Labastida	27,176	50.3	11,576	49.5	64,800	47.8	103,552	48.6
Otros	1,476	2.7	1,130	4.8	13,140	9.7	15,746	7.4
<b>TOTAL</b>	<b>54,073</b>	100.0	23,400	100.0	<b>135,540</b>	100.0	<b>213,013</b>	100.0
	Cobertura Informativa (en segundos)						Total	%
	Televisa	%	Azteca	%	Radio	%	Total	%
C. Cárdenas	30,461	24.7	27,737	20.1	335,280	21.3	393,478	21.4
V. Fax	31,088	25.2	38,217	27.7	528,420	33.5	597,725	32.5
F. Labastida	29,822	24.2	37,877	27.5	435,420	27.6	503,119	27.4
Otros	31,868	25.9	33919	24.6	277,080	17.6	342867	18.7
<b>TOTAL</b>	<b>123,239</b>	100.0	137750	100.0	<b>1576200</b>	100.0	<b>1837189</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Reforma, 30 de junio del 2000.

Nota: Otros incluyen Carnacho, Rincón y Muñoz Ledo.

Cuadro 3

**Valoración de la información respecto a los candidatos presidenciales  
 en Radio y Televisión (del 19 de enero al 3 de junio 2000)**

**Cobertura informativa (segundos)**

	Televisa			TV Azteca		
	% Neg.	% Neutral	% Pos.	% Neg.	% Neutral	% Pos.
C. Cárdenas	5	49	46	13	54	33
V. Fax	16	57	16	21	39	40
F. Labastida	9	50	41	11	36	53
Otros	9	49	41	20	29	51

Fuente: Reforma, 30 de junio del 2000.

Nota: Otros incluyen Carnacho, Rincón y Muñoz Ledo.

El dinero gastado por el IFE para organizar y controlar las elecciones, más el financiamiento público a los partidos otorgado por medio del Instituto, es una cantidad de recursos muy importante, como se observa en el cuadro 4. Pero ese dinero fue bien invertido. Le dio a México por primera vez en su historia una elección sin impugnaciones y minimizó el riesgo de que dinero privado de dudosa procedencia financiera las campañas. El riesgo de una elección fraudulenta hubiera resultado más caro." Sin embargo, en los próximos años la democracia deberá ser gradualmente más barata.

<sup>2</sup> Con todo, si el electorado le hubiera otorgado la mayoría a Labastida, estas mismas instituciones, organizando con la misma calidad las elecciones, hubieran resultado insuficientes para convencer a la mayoría de los analistas y a los partidos de oposición que México finalmente sí era democrático, entendido esto como darle la oportunidad a un partido de oposición de ganar las elecciones.

## Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Cuadro 4

### Participación del IFE Y el Poder Judicial en el gasto programable

	Justicia	PGR	Poder Judical <sup>1</sup>	IFE <sup>2</sup>
1991	0.69%	0.29%	0.41%	0.85%
1992	0.98%	0.51%	0.47%	0.74%
1993	0.95%	0.47%	0.48%	1.06%
1994	1.03%	0.53%	0.50%	0.97%
1995	1.02%	0.50%	0.52%	0.46%
1996	1.08%	0.46%	0.62%	0.55%
1997	1.24%	0.49%	0.74%	1.00%
1998	1.47%	0.53%	0.93%	0.52%
1999 <sup>3</sup>	1.46%	0.54%	0.92%	.50%
2000 <sup>4</sup>	1.57%	0.57%	1.00%	1.04%

Fuente: Página del WEB de SHCP, Cuaderno de Información Oportuna, vanosaños y Presupuesto de Egresos del 2000 y el 510. Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo.

1. Incluye únicamente la impartición de justicia
2. Este concepto lo integra el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, constituidos en 1991. A partir de 1997 sólo lo conforma el Instituto Federal Electoral. A partir de 1998 el recién creado Tribunal Electoral del Poder Judicial está incluido en el Poder Judicial. Para el año 2000, su presupuesto ascendió a 1352 millones de pesos (.17% del gasto programado).
3. Es el valor del cierre previsto.
4. Es el proyectado.

1. Incluye únicamente impartición de justicia.
2. Este concepto lo integra el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Registro Federal de Electores, constituidos en 1991. A partir de 1997 sólo lo conforma el Instituto Federal Electoral. A partir de 1998 el recién creado Tribunal Electoral del Poder Judicial está incluido en el Poder Judicial. Para el año 2000, su presupuesto ascendió a 1352 millones de pesos (17% del gasto programado).
3. Es el valor del cierre previsto.
4. Es el proyectado.

La rápida aceptación de la victoria de Fox por Zedillo, un presidente que proviene del PRI, más el reconocimiento de la derrota por parte de Labastida, el candidato presidencial priista, es el resultado de una larga historia de reformas electorales. En estas reformas, una oposición cada vez más fuerte, forzó al PRI a concederle espacio electoral, para mantenerla en el juego democrático, a pesar de que el PRI intentó no perder el control sobre el proceso. Es decir, con el fin de evitar una radicalización de la oposición, la cual habría creado riesgo de inestabilidad a través de una participación política extra-institucional, como bloqueos, huelgas o guerrillas, el PRI cedió paulatinamente a la sociedad espacios políticos.

Estas reformas electorales permitieron que la oposición ganara gradualmente poder a nivel estatal y municipal." Despues de la crisis de 1995, las presiones

<sup>3</sup> Algunos datos resumen el dramático cambio que tuvo lugar en los últimos 12 años. En 1988, la oposición gobernaba 39 municipios que representaban 1.84% de la población total de México. En 1999, la oposición gobernaba más de 500 municipios, 24% de todos los municipios, con más de la mitad de la población nacional. Ver Alonso Lujambio, *El Poder Compartido*. México, Océano, 2(X). pp. 83-84.

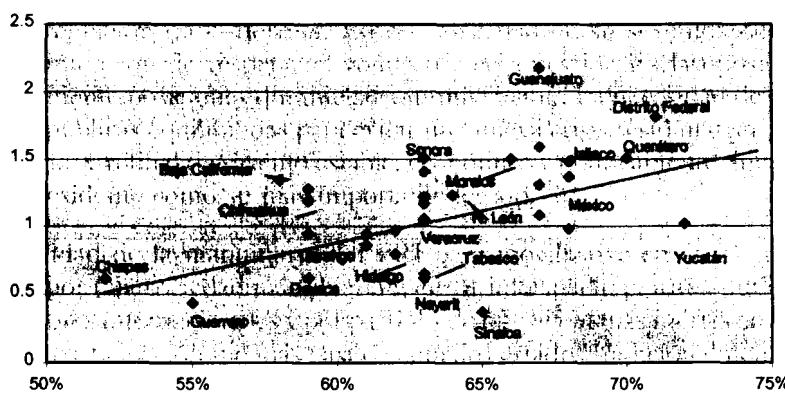
políticas por mayor participación llevaron a que el gobierno cediera el control sobre el proceso electoral a una institución completamente autónoma, el IFE, Y aceptara renunciar a las más evidentes desigualdades en el proceso electoral.'

Cambios estructurales más profundos explican las nuevas reglas electorales y la propia aceptación de la derrota. En el transcurso de su sexenio, Zedilla hizo clara su intención de respetar el voto; en elecciones locales la oposición ganó crecientemente posiciones durante su administración. La necesidad de mantener finanzas públicas equilibradas para evitar una nueva crisis restó margen de acción al gobierno. Un final de sexenio estable, económica y políticamente, fue percibido por el Presidente como su más importante legado.

La capacidad de la maquinaria del PRI para movilizarse en áreas rurales fue limitada por una sociedad más abierta y mejor informada, por una nueva ley, por observadores internacionales y por partidos de oposición más fuertes en el México rural. La participación fue más baja en aquellos estados tradicionalmente priístas donde el desempeño de Labastida fue mejor, como se observa en la gráfica 1. Si el PRI hubiera logrado movilizar en estos estados el mismo nivel de participación de los estados modernos, el resultado hubiera sido diferente. A esto hay que agregarle una creciente capacidad de la oposición para movilizar los votantes tradicionales del PRI. Alianza por el Cambio, liderada por el PAN, tuvo en las zonas rurales más de la mitad de votos que el PRI y un mayor apoyo que Cuauhtémoc Cárdenas. Fox incluso ganó la mayoría de los votos rurales en algunos de los estados que el PAN gobierna. (ver cuadro 5)

Gráfica 1

Porcentaje de votos Fox/labastida VS. Participación Electoral por Estado



Fuente: Elaboración propia con datos de Milenio, 11 de julio del 2000.

• Para una descripción detallada de la evolución de la ley electoral, ver Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del Cambio Político en México*, Cal y Arena, 20(X), pp. 491.

## Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Cuadro 5

### Votos Urbanos y Rurales de los candidatos presidenciales\*\* 2000.

	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	Total	%
Total	13.576.385 36.91%	15.988.740 43.47%	6.259.048 17.02%	957.455 2.60%	36.781.628 100.00%	100
Rurales	4.539.687 48.5%	2.689.065 28.8%	1.956.502 20.9%	167.998 1.8%	9.353.252 100.0%	25.4
Urbanos	9.036.698 32.9%	13.299.675 48.5%	4.302.546 15.7%	789.457 2.9%	27.428.376 100.0%	74.6

Nota: Se excluyen los votos nulos

Fuente: IFE y Reforma, 10 de julio del 2000.

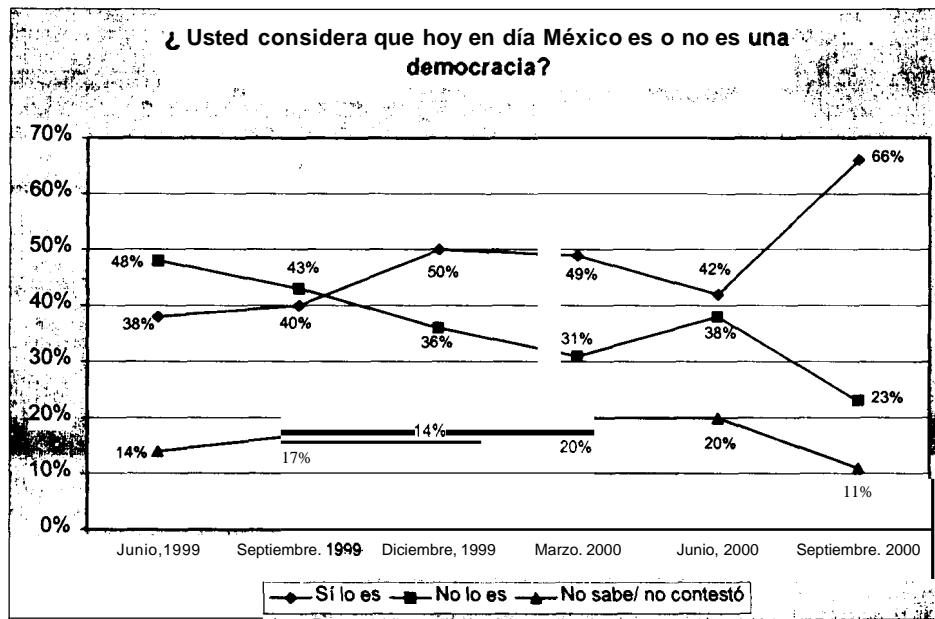
Si como parece ser el caso no hay crisis de fin de sexenio, Fox tendrá la ventaja de empezar su gobierno sin la necesidad de imponer programas de austeridad para enfrentar una crisis económica. Su capital político podrá ser usado para promover nuevas reformas y no gastado en tener que enfrentar una profunda recesión. Este es un lujo que ningún presidente mexicano ha tenido desde 1970, cuando Echeverría heredó una economía que había crecido con estabilidad por más de 12 años. Sin embargo, Echeverría tuvo que lidiar con una profunda crisis política, derivada del Movimiento Estudiantil de 1968 que terminó con la masacre de Tlatelolco.

Se puede argumentar que la democracia no implica alternancia de poder. Desde esta perspectiva, lo relevante es que existan libertades civiles, condiciones justas de competencia y la posibilidad de que en principio, el partido en él poder pueda ser derrotado. Estas tres condiciones existían en México, aunque esto sólo se acepta por la oposición una vez derrotado el **PRI**.

Por ello, la victoria de Fox hace difícil de cuestionar la existencia de una democracia como se observa en la siguiente gráfica. Esto le otorga a Fox un bono de legitimidad propio de todo gobierno democrático que inicia. Fox comienza con una autoridad fuerte, con la capacidad de demandar directamente el apoyo de sus simpatizantes para promover reformas<sup>b</sup>, aun si éstas afectan fuertes intereses de grupo en el corto plazo. Provenir de la oposición le puede permitir a Fox, en principio, negociar más efectivamente con las viejas complicidades del sistema e informar a la sociedad de los costos de ciertas estructuras que operan a favor de intereses de grupo específicos. (ver gráfica 2)

<sup>b</sup> Como la Constitución no contempla la figura del referéndum, Fox no le podrá solicitar directamente a la sociedad su opinión sobre temas claves y tendrá que negociar en el Congreso, donde no tiene mayoría.

Gráfica 2



Fuente: Reforma, 10 de septiembre del 2000. Departamento de Investigación del Reforma.

Los Estados Unidos y otros países importantes de peso estarán más confiados con un régimen que cumple sin ambigüedades el principio de elecciones justas y competitivas. Si Salinas creó una luna de miel con los mercados mundiales, basada en la idea de que México se había transformado en una economía de mercado gracias a un liderazgo con visión global que sustituía a los tradicionales priístas nacionalistas y proteccionistas, Fox puede recrear una visión positiva de México, recalando sus credenciales democráticas y empresariales.

Por primera vez en muchos años, México ha estado en las primeras planas de los periódicos y revistas más importantes del mundo no como resultado de un gran escándalo de corrupción, violencia o una nueva crisis económica. Ahora lo notable han sido las expectativas favorables en el futuro gobierno. Incluso Jesse Helms, por mucho tiempo enemigo de México, fue promotor de una felicitación oficial del Senado de los EU a Fox y Zedillo, dado que los Estados Unidos, a su juicio, finalmente tendrán un socio en el que podrán confiar plenamente.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Jim Cason y David Brooks, "Helms, entusiasmado con la elección del panista" en *Los Angeles Times*, 14 de julio del 2000.

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

El nuevo gobierno enfrenta muchos retos. El más inmediato, administrar la larga transición (cinco meses) del día de la elección a la toma de posesión. Hay pocas áreas en el sector público que cuentan con servicio civil, por lo tanto un primer paso es construir un equipo capaz de establecer una relación provechosa con la alta burocracia para asegurar la continuidad de las funciones gubernamentales claves y, en su caso, poder instrumentar las reformas que se juzguen necesarias.<sup>1</sup> El vacío de poder entre las administraciones priistas entrantes y salientes implicó en los últimos meses del viejo sexenio y los primeros del nuevo un alto riesgo de incoherencia en las políticas. Esto explica de algún modo, la magnitud de la crisis de 1994.

El Presidente Zedillo facilitó la transición entre las dos administraciones. Desde el año pasado inició un proceso de entrega de la administración que le permite tener una mayor información al gobierno entrante en contraste con lo acostumbrado en el pasado. Inmediatamente pasada la elección, Fox cambió su estilo agresivo y ha mostrado generosidad con Zedillo por su actitud no partidista y democrática.

Con todo, la transición entre administraciones puede no ser lo transparente y profesional que debiera. Las tensiones en el periodo entre la elección y la toma de posesión pueden deteriorar las relaciones entre las dos administraciones. El control sobre la burocracia de la actual administración no está garantizado ya que, por ejemplo, funcionarios corruptos inseguros de su futuro pueden buscar destruir o alterar información, o funcionarios claves y honestos buscar otros puestos directivos ante el poco cuidado del equipo entrante.

Otra fuente de conflictos puede venir dentro de la futura administración de Fox. Al momento de escribir estas líneas el gabinete no está definido. Los probables candidatos a ocupar importantes posiciones fueron encargados, muchas veces en parejas, de la transición en las distintas áreas de la administración. Falta por ver la calidad del gabinete y la capacidad de liderazgo del futuro presidente. En muchos casos, los distintos grupos han competido por ser originales y audaces en sus propuestas de cambio, con lo que se abren más opciones de reforma de las que pueden ser atendidas, siendo crucial un Presidente con claridad en las prioridades y en la articulación entre propuestas de los más diversos colores.

---

<sup>1</sup>Aunque no existe un serviciocivilde carrera en los niveles medios y altos de la burocracia, en los niveles bajos los trabajadores tienen su puesto asegurado y el sindicato que los representa, históricamente priista, ha sido capaz de asegurarles bajas cargas de trabajo y virtual seguridad laboral aun si el desempeño de los trabajadores es bajo. Sin embargo, los magros salarios están compensados en algunas áreas con corrupción,

Dentro de los muchos grupos que lo apoyaron, Fox tendrá que ser especialmente cuidadoso con sus partidarios más de derecha. El nuevo Presidente viene de una cultura diferente a la de la élite que ha gobernado desde que los liberales derrotaron a los conservadores en la segunda mitad del siglo XIX.

El PRI fue heredero de la tradición liberal del siglo diecinueve que luchó en contra de la Iglesia y sus privilegios. Fox y el PAN provienen de un pasado católico que vio en esta lucha liberal una amenaza a su libertad religiosa. Algunos de los miembros de esta ala de derecha seguramente intentarán imponer una agenda social en educación y salud que puede ser rechazada por muchos votantes de Fox (y algunos de sus más cercanos colaboradores no panistas), ya que su agenda de cambio, la principal razón por la cual los votantes seleccionaron a Fox como su candidato, nunca fue especificada. (ver cuadro 6 )

Cuadro 6					%
De las siguientes, ¿cuál es la razón principal por la que usted votó por ese candidato?					
	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	
Por un cambio	15%	66%	18%	1%	43
Por costumbre	82%	12%	5%	1%	7
Por lealtad al partido	79%	8%	12%	1%	5
Por obligación	56%	31%	13%	0%	2
Por el candidato	50%	28%	18%	4%	9
Por propuestas de gobierno	42%	37%	17%	4%	22
Es el menos malo	40%	37%	20%	3%	4
Otra	43%	34%	22%	2%	6
No sabe	55%	27%	14%	3%	2

Fuente: Reforma. 3 de Julio del 2000.

La aprobación por parte del Congreso del estado de Guanajuato de una ley que castiga penalmente el aborto de mujeres violadas desató una fuerte reacción de importantes grupos sociales. Como respuesta el PRO, con el apoyo del PRI, despenalizó en la Ciudad de México el aborto en caso de riesgo para la madre o malformación del producto. Por más que la gubernatura de Guanajuato vetó la ley, contra la necesidad de buscar crear puentes con los partidos de oposición a su gobierno, Fox va a enfrentar una primera alianza entre ambos.

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

El clima se ha enrarecido aún más con la actitud beligerante y conservadora de un sector de la Iglesia con una presencia en el debate público inusual para la política mexicana.

Muchos empresarios financiaron a Fox, el primer Presidente que surge del sector privado. Dos caminos se abren de esta fuerte afinidad. O los empresarios demandan concesiones y apoyo, una vez que los tecnócratas fríos y distantes han sido sustituidos por amigos que entienden la dura vida del empresariado; o Fox es capaz de atraer su confianza, ganando el espacio para implantar cambios que pueden ser costosos para los intereses de los empresarios en el corto plazo- como seúa una reforma fiscal radical para incrementar los ingresos públicos -, pero dándole la posibilidad al nuevo gobierno de crear las condiciones propicias para un crecimiento económico sustentable. El nuevo gobierno les puede dar la certidumbre de que no atacará sus intereses de largo plazo, pero requiere no quedar atrapado en los intereses de los grupos que le son cercanos ideológica y hasta personalmente.

Un candidato con retórica populista como Fox, crea grandes expectativas de un cambio radical, incluyendo actitudes de revancha en contra de aquellos que se beneficiaron del poder en el pasado. Fox deberá controlar estas demandas para evitar el desgaste de perseguir al pasado en vez de construir el futuro, a la par de castigar los casos de corrupción que enfrente.

En el corto plazo las expectativas de cambio podrán ser satisfechas fundamentalmente en el terreno simbólico, ya que la política económica tiene reducido margen de maniobra. Todavía está por verse qué cambios promoverá Fox, pues sus propuestas de campaña fueron diversas, y qué reformas legales podrá impulsar ya que su partido no tiene la mayoría en el Congreso, aunque apoyado en su legitimidad puede lograr obtener el espacio inicial necesario.

El electorado no le dio un cheque en blanco al nuevo Presidente. En ambas cámaras, el PAN no tiene mayoría. Para que sus propuestas sean aprobadas, Fox necesitará la cooperación de su compañero de fórmula en la Alianza por el Cambio, el PVEM, y del PRI y/o el PRD. (ver cuadro 7)

Cuadro 7				
Senadores <del>de acuerdo a la filiación partidista</del>				
	Total%	% of votos*	% of curuJ..	Distorsión de la re-e.e
Alianza por el Cambio	50	38.99	39.06	0.07%
PAN	45		35.16	
PVEM	5		3.91	
PRI	59	37.60	46.09	8.49%
Alianza por México	19	19.29	14.84	-4.45%
PRO	17		13.28	
PT	1		0.78	
PSN	0		0.00	
CO	1		0.78	
PAS	0		0.00	
TOTAL	128		100%	
Diputados <del>federados de acuerdo a la filiación partidista</del>				
	Total	% of votos*	% of curuJ..	Distorsión de la reD--entación
Alianza por el Cambio	224	39.14	44.80	5.66%
PAN	207		41.40	
PVEM	17		3.40	
PRI	211	37.79	42.20	4.41%
Alianza por México	65	19.14	13.00	-6.14%
PRO	50		10.00	
PT	7		1.40	
PSN	3		0.60	
CO	3		0.60	
PAS	2		0.40	
TOTAL.	500		100%	

Fuente: IFE y Reforma, 3 de Julio del 2000.

\* Excluye votos nulos del total.

La reacción del PRI ha sido la de advertir a Fox que no colaborará con el PAN, inclusive en iniciativas que ellos inicialmente habían apoyado, como la apertura del sector eléctrico a los inversionistas privados y la eliminación de la tasa cero del IVA en alimentos y medicinas. De hecho, algunos priístas están buscando una alianza con el PRD para controlar el Congreso. Esto no sería ninguna sorpresa, ya que la ideología y los orígenes del PRI están más cercanos al PRD que al PAN. La reforma económica fue el proyecto del Presidente, no del PRI, cuyo sector más tradicional piensa que las reformas fueron, de hecho, las causantes de su derrota el dos de julio."

s En un sentido, tienen razón. La economía de mercado le dio mayores espacios a grandes grupos de la sociedad. Lo que se olvidan los priístas arriñoneliberales es que estas reformas, así como la austeridad fiscal concomitante, fueron inevitables después de los excesos de los setenta. Gracias a estas reformas, la economía finalizó con hiperinflación, a la Atan García en Perú, y el PRI fue capaz de llegar al nuevo milenio en el poder, después de casi 20 años de la irrupción de las crisis recurrentes y el estancamiento en el PIB percdpts.

## *Retos de gobernabilidad del nuevogobierno*

---

Con la derrota de Labastida, el PRI tendrá que aprender a mantener la unidad sin el apoyo del Presidente, la guía última en la ideología y en la selección de sus líderes y candidatos. Misión compleja dado que el partido fue creado desde el poder con el objetivo de ser un instrumento del Presidente. El PRI tendrá que idear procedimientos democráticos para seleccionar líderes, candidatos e ideología, aunque la creación de estas nuevas instituciones no será fácil.

En la actualidad nos encontramos en un momento de confusión donde el resultado es difícil de imaginar. A pesar de ello, existen tres escenarios posibles. El primero, que el PRI se fragmente parcialmente, mientras unos se mantendrían independientes, otros buscarían reacomodo en el PRD o en otro partido y un número considerable permanecería en un PRI más pequeño. El segundo, que un joven líder surja con un nuevo discurso y una ideología moderna entre el PAN y el PRD, transformando al PRI en un partido competitivo. Por último, el más probable, que la vieja guardia mantenga una unidad básica del partido a través de algún tipo de reglas democráticas que les permita acordar los asuntos clave para la vida del partido, pero manteniendo la defensa de sus raíces ideológicas, el nacionalismo revolucionario y refugiándose en los estados y regiones más atrasados donde aún gobierna.

En cualquier caso, quien retenga al PRI tendrá recursos significativos, no sólo en términos de tejido social, capital humano, de nombre y de infraestructura como edificios, sino también en financiamiento público, el cual está basado en el número de votos que obtuvo en esta elección, siendo una cifra importante.<sup>4</sup> Unido, el PRI todavía es el principal actor en ambas cámaras y en septiembre de 2000 tenía 19 (de 31) gubernaturas. A pesar de que algunas de ellas pueden perderlas en los próximos años, el gran peso en el Senado lo mantendrán, ya que se renovará hasta dentro de seis años. Con todo, el PRI es un partido caro, acostumbrado a innumerables apoyos públicos y que tendrá que aplicar una política neoliberal de ajuste del gasto a su interior para sobrevivir.

Todavía está por verse si el PRI sigue una estrategia de oposición terca, como fue la del PRD en los últimos años. Sin embargo, si este es el objetivo de la dirigencia del PRI, este partido no será tan disciplinado como en el pasado. Si

<sup>4</sup> De hecho, el PRI tendrá más recursos que el PAN, pues tendrá que renartir sus votos con el PVEM. Estadísticas preliminares sugieren que el PRI tendrá alrededor de 700 millones de pesos, contra 630 del PAN y 171 del PVEM. *Reforma*, 17 de julio, 2000, p. IOA. Esta cifra, sin embargo, puede ser menor si enfrenta adeudos por ingresos no justificados.

no hay una gran fractura en el PRI, Fox podrá buscar alianzas con algunos priistas para políticas específicas, como el caso de la aprobación del presupuesto.

En los temas más cargados de ideología o que afectan más directamente a intereses de grupo, como son la reforma al sector eléctrico o la ley fiscal, grandes sectores del PRI se resistirán a votar con el PAN. Aun en este tipo de asuntos, Fox puede buscar el apoyo de algunos congresistas priistas, a través de presión, de apoyo financiero, de capacidad para beneficiar los intereses representados por los legisladores o como resultado de simpatía ideológica de algún priista que provenga de la tecnocracia. De cualquier modo, las reformas constitucionales parecen difíciles, debido a que para realizarlas se necesita de la aprobación de dos tercios de ambas cámaras y de la mayoría de las legislaturas locales, donde el PRI tiene la mayoría en más de la mitad.<sup>10</sup>

Por su parte, el PRD fue el gran perdedor de las elecciones en términos de votos. A pesar de retener el gobierno de la Ciudad de México por un escaso margen, se fue hasta un lejano tercer lugar nacional y capturó solo el 10% de las curules de la Cámara de Diputados. Como resultado de su desafortunada alianza con partidos marginales, el PRD tendrá menos de la mitad de los recursos que obtendrá el PAN. No obstante, la dirigencia del PRD reaccionó minimizando la victoria de Fox. Desde su punto de vista, el nuevo gobierno no implica un cambio real, por lo que el proyecto económico neoliberal continuará. Para algunos perredistas, incluyendo a Cárdenas, la victoria de la Alianza por el Cambio fue el resultado de algún tipo de conspiración entre Zedillo y Fox, este último considerado como el candidato más cercano al proyecto neoliberal.<sup>11</sup> Algunos miembros del PRD han también sugerido la necesidad de buscar una alianza con el PRI. Incluso un antiguo priista, Ricardo Monreal, propuso una especie de fusión entre los dos partidos.

A pesar de esta reacción inicial del PRD, Fox podría llegar a acuerdos con este partido para legislar. El PRD retuvo el D.Y. con la victoria de Andrés Manuel López Obrador, pero Fox obtuvo más votos que López Obrador en la Ciudad de México. ( ver cuadro 8 )

<sup>10</sup> La Constitución limita a cualquier partido tener los dos tercios de los diputados necesarios para reformarla.

<sup>11</sup> Ver la entrevista de Cuauhtémoc Cárdenas en *Lsforrnsds*, 10 de julio de 2000.

*Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

<b>Cuadro 8</b>		
<b>Elecciones en la Ciudad de México.</b>		
	<b>Votos</b>	<b>%</b>
Vicente Fox, Alianza por el Cambio	1,927,872	4.43%
Votos para A. M. López Obrador, Alianza por la Ciudad de México	1,694,118	39.26%
Votos para Jefe de Gobierno		
<b>Diferencia entre los dos candidatos</b>	<b>233,754</b>	

Fuente: Reforma. 6 de julio del 2000.

A esta distribución de poder y preferencias electorales, se agrega la distribución de responsabilidades institucionales. El techo de deuda pública de la Ciudad de México es aprobado por la Cámara de Diputados Federales, y el Presidente tiene entre sus responsabilidades la de aceptar la sugerencia de López Obrador sobre quién ocupará los cargos de jefe de policía y de procurador capitalino. Más importante aún, el PRO no cuenta con la mayoría en la Asamblea. Para gobernar requiere aliarse con el PRI o con el PAN. El PAN puede otorgar su apoyo si el PRD hace lo propio a nivel federal. Esto abre espacios de negociación importantes, aunque el PRO no ha sido proclive al pragmatismo a la hora de negociar. Con todo, existen incentivos para que el PRD se flexibilice, al menos en los primeros dos años de gobierno, es decir antes de las elecciones intermedias, cuando la atmósfera política podría polarizarse nuevamente.

Por último, la lealtad del PAN no debe pensarse que está garantizada. Contrario al PRI, el PAN nació y ha vivido como oposición al poder. Es el único partido con instituciones internas fuertes y con un claro programa de gobierno. Los panistas de primera línea están en el Congreso, incluidas las coordinaciones en ambas cámaras de este partido, aunque pocos panistas fueron incluidos en el equipo a cargo de la transición. El PAN será el partido en el gobierno, pero el futuro gobierno no tiene ganado su apoyo.

Después de las exitosas elecciones del dos de julio, Fox tiene la ventaja de contar con fuerte apoyo de los ciudadanos más participativos y activos. Nunca la clase media mexicana había estado tan optimista con un candidato presidencial de oposición. En 1988, la última elección presidencial donde la victoria del PRI fue cuestionada, los ciudadanos de clase media tendieron a votar por Clouthier, el candidato del PAN, y muchos vieron en Cárdenas a un candidato menos atractivo que el propio Salinas. Como puede verse en el

siguiente cuadro los mexicanos más jóvenes, urbanos y educados le dieron a Fox un amplio apoyo (ver cuadro 9).

Cuadro 9					
<b>Características de los votantes para la elección presidencial (Julio, 2000)</b>					<b>Porcentaje de entrevistados</b>
	<b>Labastida</b>	<b>Fox</b>	<b>Cárdenas</b>	<b>Otros</b>	
<b>Total</b>	<b>36%</b>	<b>45%</b>	<b>17%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>
<b>Nivel de estudios</b>					
Universidad o más	22%	60%	15%	3%	15%
Preparatoria	28%	53%	16%	3%	21%
Secundaria	34%	49%	15%	2%	22%
Primaria	46%	35%	18%	1%	34%
Sin estudios	46%	30%	21%	3%	8%
<b>Género</b>					
Hombre	32"10	47"10	20%	1%	52%
Mujer	40%	43%	14%	3%	48%
<b>Edad</b>					
55 o mas	42"10	34"10	23%	1%	13%
45-55	38%	45%	16%	1%	14%
35-45	36%	44%	16%	4%	24%
25-35	34%	48%	15%	3%	31%
18-24	32%	50%	17%	1%	18%
Sur	37%	41%	20%	1%	24%

Fuente: Encuesta de salida del Reforma, 3 de Julio del 2000.

En contraste, Fox tuvo menos votos de los votantes más pobres y menos educados. El nuevo gobierno deberá buscar ampliar su base social para ir desarticulando o utilizando para su provecho las organizaciones sociales que han sido intermediarias entre el gobierno y la sociedad. Una situación crítica en este sentido es obtener una relación funcional con los principales sindicatos, soporte clave de los gobiernos del PRI, especialmente en tiempos de austeridad, cuando los salarios eran forzados a la baja. No es sorpresa que los líderes sindicales tradicionalmente leales estén demandando al nuevo gobierno que no siga la estrategia priista de contener el crecimiento de salarios reales. La ventaja de Fox descansa en el hecho de que muchas de estas organizaciones estaban con el PRI porque era el partido en el gobierno. Los recursos públicos en manos del nuevo gobierno pueden fácilmente cambiar las lealtades de algunos de estos grupos. La ley laboral actual también le da al gobierno facultades integrantes en su relación con los sindicatos."

"Los sindicatos más independientes pueden también buscar espacios en el nuevo entorno para ampliar su influencia y para ganar beneficios para sus agremiados.

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

Algunos beneficios, como los proyectos de vivienda del INFONAVrr, son controlados por los líderes de los sindicatos. Si bien una confrontación es posible sobre todo porque el crecimiento ha disminuido sensiblemente el desempleo, los sindicatos probablemente buscarán una relación de trabajo para evitar confrontaciones y proteger sus intereses, pero esto dependerá si el nuevo gobierno atenta o no contra sus intereses fundamentales y si existe el margen para una política salarial menos restrictiva.

### **Los retos estructurales**

Ahora abordaré algunos de los desafíos estructurales que serán enfrentados por el nuevo gobierno. El sistema político y económico mexicano ha vivido una profunda transformación en los últimos veinte años. La economía está ahora orientada al mercado y la política regida por normas democráticas. En ausencia de una especie de Pacto de Moncloa, como en España<sup>1</sup>, o una coalición electoral de la oposición para derrotar a la tiranía, como en Chile, la lenta pero constante transición comandada evitó un colapso, como sucedió en algunas transiciones de Europa del Este y América Latina. No hubo evacuación de un ejército extranjero que dejará desprotegido al antiguo régimen, como en Alemania Oriental o Checoslovaquia, o una derrota militar que dejará al gobierno desamparado, como en Argentina. La mañana del 3 de julio, los mexicanos de repente amanecimos en un país democrático. La silenciosa transición de un sistema autoritario altamente institucionalizado había sido completada.

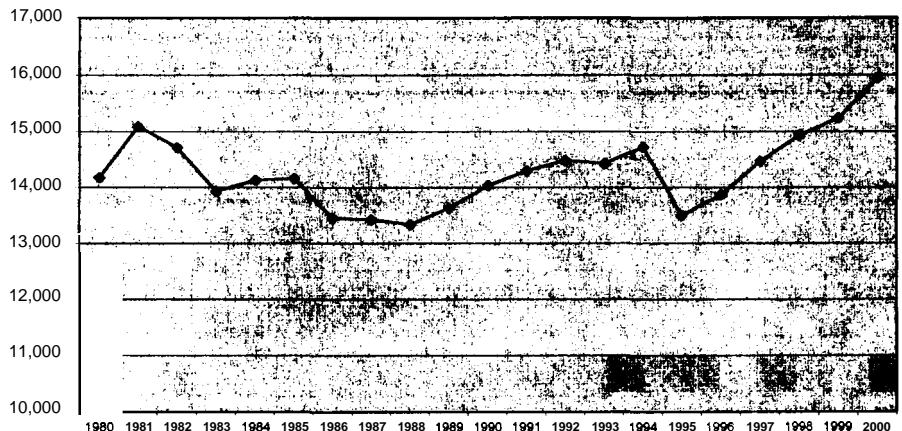
Sin embargo, durante este proceso tan largo de reforma política y económica, la capacidad del Estado para regular conflictos y promover bienestar sostenido se desgastó. La reforma del Estado de Salinas tenía como objeto reducir el tamaño del aparato público y al mismo tiempo, hacerlo más capaz para asegurar el crecimiento económico sostenido y el aumento del bienestar de los mexicanos. Esta promesa está lejos de haberse cumplido. La economía ha crecido desde 1996, pero la grave crisis de 1995 ha impedido una mejoría a todos los sectores frente a los niveles de bienestar de 1994. Para 1998, el **PIB** per cápita era apenas similar al nivel de 1981. (ver gráfica 3)

---

<sup>1</sup>El Pacto de la Moncloa, sin embargo, fue fundamentalmente un acuerdo en torno a la política salarial para evitar confrontaciones en este ámbito.

Gráfica 3

PIB per cápita (pesos de 1993)



Fuente: Hugo Ortiz Oiet, México, Banco de Oalias, 1999, *El Inversionista Mexicano*, INEGI y CONAPO.

Nota: El dato del 2000 contempla el PIB de la primera mitad del año y la población estimada por CONAPO, que es superior a la reportada en el Censo de Población y Vivienda de INEGI, 2000.

Dentro de la esfera del Estado, y las partes importantes del gobierno, las empresas públicas que quedan funcionan con serios problemas. El poder de los sindicatos y consideraciones políticas de diversa índole impiden la conformación de una administración más eficiente, salvo en algunas áreas. El nivel medio y bajo de la burocracia está mal pagado y existe una sistemática corrupción en ciertos sectores. Los precios de algunos bienes provistos por el sector público, como la electricidad doméstica o el agua, son menores a sus costos, lo cual, aunado a la baja disponibilidad de recursos públicos, puede crear graves cuellos de botella que impidan sostener el crecimiento. El Estado enfrenta deudas financieras y sociales onerosas, pero tiene una débil recaudación fiscal.

En la sociedad los desequilibrios son preocupantes. La economía informal<sup>14</sup> y el crimen han crecido en la última década. Diversos grupos sociales tienen algún tipo de privilegio. Los ricos tienen guardaespaldas que cargan armas ilegales o cierran las calles de sus domicilios al acceso público. Los pobres

<sup>14</sup> Según el INECI, el subsector informal representó en 1998 12.7% del PIB, creciendo en ese mismo año a una tasa de 7.1%, absorbiendo 28.5% de la población ocupada, que equivale a casi 10 millones de personas. Véase *Reforma*, 23 de agosto de 2000.

## *Retos degobernabilidad del nuevo gobierno*

---

protegen a sus miembros de la policía cuando roban o matan a alguien ajeno a su comunidad o le prenden fuego a una persona, si creen que ha cometido un crimen contra miembros de su vecindad. Algunos sectores de México son modernos y competitivos, capaces de exportar manufacturas relativamente sofisticadas a todo el mundo; otros sobreviven vendiendo bienes robados o en la agricultura infraproductiva.

Los retos que quedan son muy complejos. Las instituciones democráticas que han emergido pacíficamente deben ahora mostrar su capacidad para resolver las demandas de la sociedad mexicana. En una democracia el poder público está siempre más disperso entre los distintos poderes y niveles de gobierno y más limitado por la ciudadanía y los medios de comunicación. Esto afortunadamente hará que el abuso del gobernante sea menos probable. Sin embargo, el nuevo gobierno democrático deberá ser capaz de satisfacer los bienes públicos demandados por la sociedad y de imponer a algunos grupos los costos de ciertas políticas cruciales para sostener el crecimiento económico.

La transformación del sistema político mexicano tuvo como base los límites impuestos a la presidencia por el nuevo modelo económico -paradójicamente impulsados por la Presidencia desde 1985, aunque esto era indispensable para evitar la crisis fiscal heredada del anterior gobierno- y una distribución más plural del poder político, respecto al Congreso y a las entidades federativas y municipios, resultado de una ley electoral más justa y el fortalecimiento de los partidos de oposición. Sin embargo, exceptuando la ley electoral y algunos cambios en el Poder Judicial, las instituciones que definen las responsabilidades del Presidente han permanecido sin muchos cambios.

Estas instituciones funcionaron durante los días de dominio del **PRI** porque el Presidente controlaba el **PRI** y este último tuvo el dominio sobre el Congreso hasta 1997. La Presidencia era muy fuerte, no por sus atribuciones legales - estas no son mayores a las de otros sistemas presidenciales-, sino porque el **PRI** dominaba el espacio político.

De hecho, en muchas áreas, como en la aprobación del presupuesto, las leyes vigentes le dan más poder que en otras constituciones a la Cámara Baja, responsable única del presupuesto. El Presidente no puede vetar el presupuesto aprobado por los diputados y no hay ninguna cláusula en caso de que no exista acuerdo en la Cámara antes de fin de año. Tampoco existe cláusula

alguna en el caso de que las dos cámaras no logren aprobar la Ley de Ingresos, sin la cual los impuestos no pueden ser cobrados.

No discutiré los detalles de los cambios necesarios, pero no creo que estos cambios deban estar basados sólo en la idea de moda de fortalecer el poder del Congreso o la autonomía de los estados. La Presidencia debe tener poder de voto total o parcial sobre el presupuesto; ambas cámaras del Congreso deben ser responsables tanto de los ingresos como de los egresos y, en caso de no ser alcanzado un acuerdo, debe ser definido un mecanismo para resolver el *impasse*. Por otra parte, el Congreso debe desarrollar capacidades técnicas en esta área, ya que la Secretaría de Hacienda domina los tiempos, la información y el análisis de las discusiones presupuestales. La reelección en el Poder Legislativo debe ser considerada como una opción para crear más capacidad y responsabilidad entre los legisladores. Por su parte, el ejercicio del gasto deberá hacerse mucho más transparente, con una mayor participación del Legislativo en este ámbito.

Otras leyes que deberían modificarse son las referentes a las relaciones fiscales entre los estados y la Federación, dado el divorcio entre las responsabilidades de ingreso y gasto. Los estados y municipios prefieren pedir recursos a la Federación a utilizar o ampliar las potestades tributarias que tienen. Las disposiciones que definen quién sustituye al Presidente en caso de que muera también deben ser repensadas, solo por mencionar algunos cambios necesarios.<sup>15</sup> Estoy seguro que muchas otras disposiciones legales pueden ser mejoradas, y muchas voces han concluido rápidamente que debe ser redactada una nueva Constitución. La Constitución de 1917, argumentan, fue pensada y adaptada a través de una serie de reformas para un mundo autoritario, ahora muerto. Pocas de estas reformas fueron pensadas para la nueva pluralidad.

Algunos de los aliados de Fax han sido grandes defensores de una reforma constitucional de fondo. Tal curso de acción parece difícil de implementar, una vez que el **PRI** tiene más de un tercio de los votos, lo necesario para bloquear cualquier reforma a la Constitución. Fax podría tener la tentación de buscar otra ruta hacia la reforma, como la elección de un Congreso Constituyente, lo cual sería ilegal. Afortunadamente, es difícil que esto ocurra ya que la victoria de Fax fue el resultado de instituciones electorales fuertes y el costo de socavarlas sería alto.

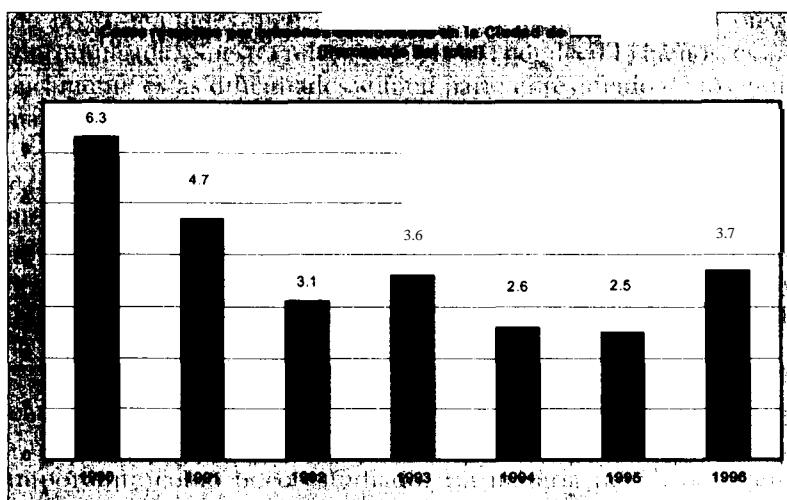
<sup>15</sup> México no tiene vicepresidente. En caso de que el Presidente muera, enfrente graves problemas mentales o renuncie, ambas cámaras tendrán que elegir por mayoría al nuevo Presidente. Este es un proceso largo e incierto bajo las actuales condiciones de pluralidad. Es mera suerte que desde 1984 todos los Presidentes finalizaran su sexenio.

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

Reformar radicalmente la Constitución cuando una nueva era comienza ha sido la solución fácil imaginada en cada cambio de régimen y donde nuestras diferencias simplemente se han ahondado. Esto ha ocurrido, irónicamente, a pesar de las dificultades bien conocidas de respetar la nueva Constitución una vez promulgada. Nuestra relación con la ley, por decir lo menos, es ambigua. Paradójicamente estas dificultades son en parte el resultado de los grandiosos esquemas que usualmente acompañan a las reformas constitucionales.

Una vez que la asamblea constitucional está formada, sus miembros luchan fuertemente por aprobar leyes políticamente correctas, como darle más poder al Congreso, a los estados, a la sociedad, así como ampliar los derechos sociales de todos. Un diseño constitucional desequilibrado puede resultar muy difícil de adaptar a las restricciones de gobernar una sociedad tan compleja y desigual como la mexicana.

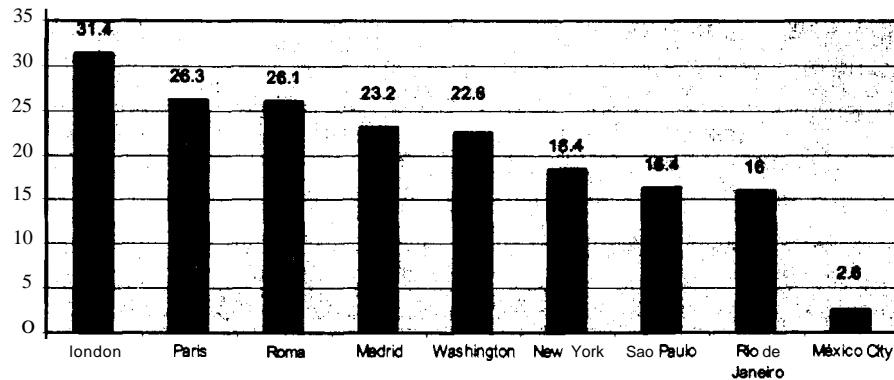


Fuente: Inge Lore Maecher in *Este Pasa*, núm. 106, enero, 2000

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Gráfica 5

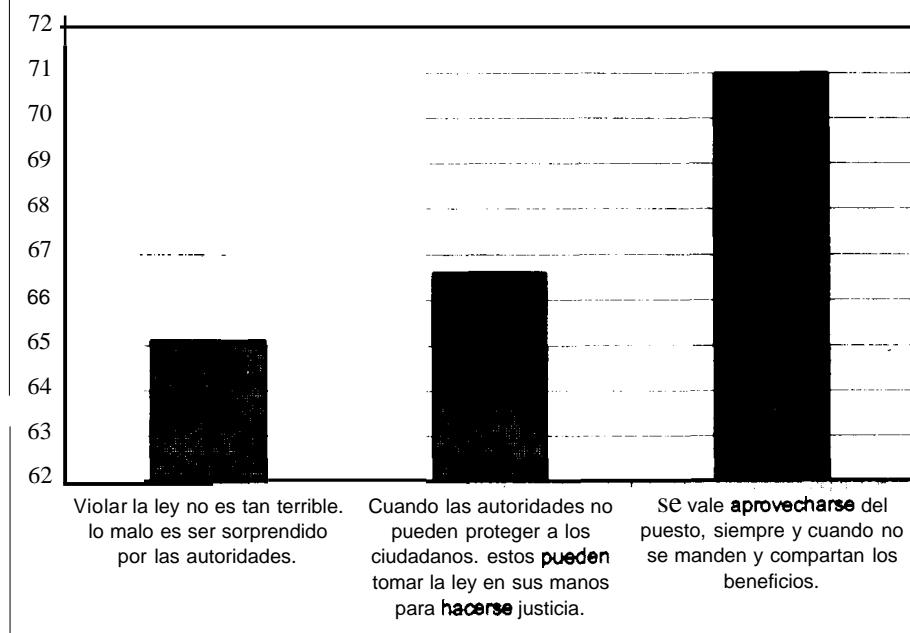
Casos resueltos por crímenes denunciados en 1994 (% del total).



Fuente: Inge Lore Maecher in *Este Pala*, núm. 106, enero, 2000

Gráfico 6

¿Diga con cuál de estos enunciados está más de acuerdo?



Fuente: Alduncin y Asociados, Agosto, 1995 en *Este Pala*, número 80, noviembre, 1997

## *Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno*

---

El problema no es sólo darle más certidumbre a la sociedad para que la autoridad no abuse de sus poderes, ciertamente un gran problema, sobre todo en las regiones más atrasadas del país. Quizás aún más importante es asegurar a la sociedad que la impunidad de los criminales no se convierta en la regla.

La fragilidad del Estado de Derecho está agravada por los problemas derivados del tráfico de drogas. Las mafias mexicanas tienen el poder coercitivo para corromper a los jueces y a la policía, o en su defecto, matarlos si no aceptan ser comprados. Debido a las adicciones de los ciudadanos de los Estados Unidos y el carácter no liberal de las instituciones que regulan la decisión de consumir drogas, la sociedad mexicana se enfrenta a un reto que parece sobrepassar sus capacidades institucionales y que erosiona los esfuerzos para enfrentar los graves problemas de seguridad pública que han aparecido a partir de la destrucción de la maquinaria autoritaria, la cual fue también un mecanismo de control social.

Pasemos ahora a lo que considero como el principal reto que enfrentará el nuevo gobierno: su débil capacidad de recaudación fiscal. América Latina tiene un bajo nivel de ingresos tributarios para su nivel de **PIB** per cápita y sus condiciones demográficas, sociales y políticas. En promedio, esta menor recaudación es de alrededor de ocho puntos porcentuales.<sup>16</sup> Dentro de América Latina, la capacidad de recaudación de México es una de las más bajas, como se observa en la gráfica 7. A pesar de muchos esfuerzos por crear una ley fiscal más neutral que permita incrementar los ingresos, en los pasados 20 años, la recaudación fiscal ha permanecido virtualmente sin cambios, como se ve en la gráfica 8.

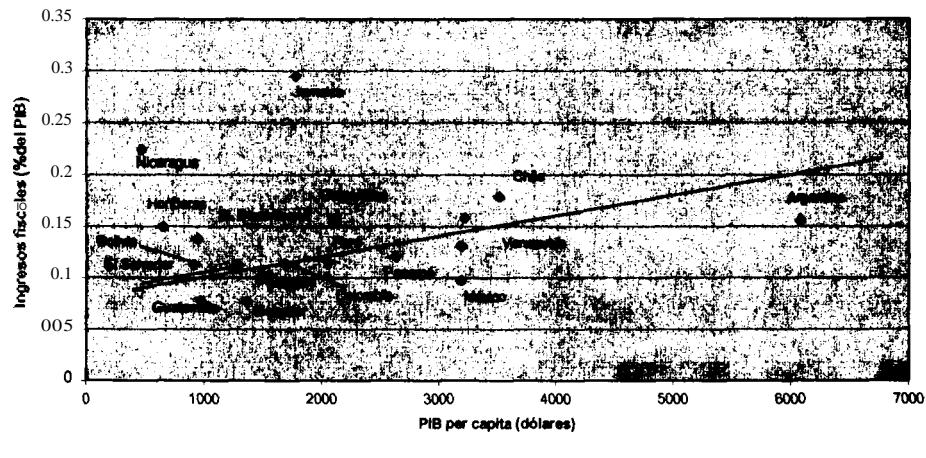
---

<sup>16</sup> Inter-American Development Bank, *Facing up Inequality in Latin America 1998-1999 Report*, Washington, 1999, p. 180.

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Gráfica 7

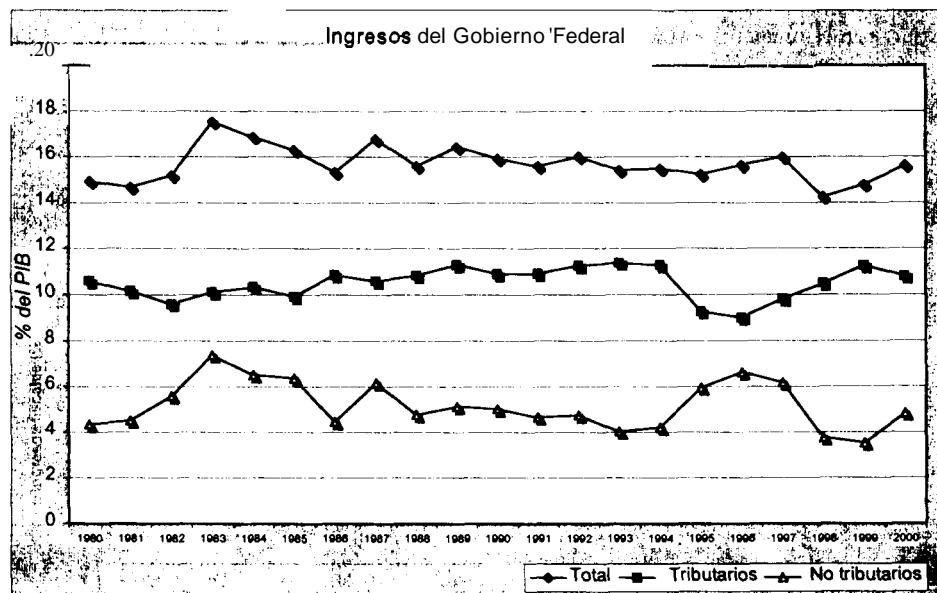
Ingresos Fiscales y PIS per cápita en América Latina y el Caribe, (1994-1998)



Fuente: *América Latina frente a la desigualdad 1998-1999*. BID.

Nota: Excluye seguridad social

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP.

Nota: El dato de 1999 es una estimación y la del 2000 es una proyección.

A través de la historia de México la débil base fiscal ha sido una restricción severa. Esto ha llevado en largos períodos a ingresos públicos muy limitados,

## *Retos de gobernabilidad del nuevogobierno*

---

como en la primera mitad del siglo XIX, cuando la falta de recursos, se tradujo en golpes de Estado protagonizados por soldados inconformes por la falta de sueldos. Menos trágicamente, pero muy costoso, gastar más de lo que se recauda llevó a los excesos de los años setenta y ochenta que terminaron con la moratoria de la deuda. En aquellos periodos de gobernabilidad que disfrutó México, el equilibrio del presupuesto público fue alcanzado fundamentalmente como resultado de un gasto público contenido. El más claro ejemplo de esto fue el Porfiriato. El presupuesto estuvo equilibrado por décadas, pero el 70% de los mexicanos era analfabeto, sólo por mencionar uno de los varios problemas sociales no enfrentados por el gobierno. Un presupuesto balanceado, basado en poco gasto dada la baja recaudación, puede crear déficits sociales políticamente inmanejables.

Incrementar los impuestos resulta muy complicado cuando los contribuyentes no perciben claramente los beneficios del pago de los mismos. El gasto público en México es alrededor de 4 puntos del PIB, más bajo de lo que podríamos esperar dado su nivel de ingreso.<sup>17</sup> Sin más recursos públicos, las desigualdades de la sociedad mexicana, y la elevada pobreza de muchos, dada esta desigualdad y el relativamente bajo PIB per cápita, persistirán aun bajo el escenario más optimista de crecimiento."

Cómo confrontar las agudas desigualdades de las sociedades latinoamericanas no tiene una respuesta fácil. El mayor gasto público en sí mismo no es la solución. De hecho, es necesario un análisis más serio respecto a dónde el Estado podría todavía darle espacio a la iniciativa privada -es el caso del sector eléctrico-, y crear mecanismos que aseguren que el gasto social sea progresivo." Cómo romper las ineficiencias que resultan de una administración politizada y muy fuertes sindicatos es también un reto.

Puede ayudar mayor calidad en el gasto. No obstante, incluso si la calidad del gasto aumenta, como puede ser visto en el próximo cuadro, con las altas obligaciones que vienen del pasado -tales como el pago del servicio de la deuda, lo cual incluye el rescate bancario; el financiamiento del viejo sistema de pensiones, las pensiones del sector público crecientemente en números

---

<sup>17</sup>BID, *op. ritográfica 8.4.*

ieSegún Nora Lustig y Miguel Székely, aun creciendo a 15% anual, los pobres extremos se erradicarán completamente hasta el año 2033; erradicar la pobreza moderada tomaría 17 años adicionales. Ver Lustig N y M. Székely, *México: Evolución Económica, PobrczsvDesiguelded*, BID, CEPAL y PNUD, 1997, p. 7B.

"Ver, John Scott, .Who Benefits from the State in High-Inequality, Middle I"come Countries? The case of México», CIDE, rnimeo, 2000.

rojos- los recursos que quedan para mayor inversión en la gente y en bienes públicos necesarios para una democracia son insuficientes. Una democracia permite a más actores satisfacción a sus demandas a través de la movilización política. Aunque lo ideal sería que esto sucediera en el marco estricto de la ley, no siempre es así. Cada vez más actores utilizarán bloqueos y otras tácticas ilegales, ante las cuales el gobierno poco puede hacer, salvo satisfacer por lo menos una parte de sus demandas, pero esto cuesta recursos fiscales. Por ello, el gobierno de Fox tendrá que enfrentar rápidamente la necesidad de una profunda reforma de la ley fiscal para incrementar los ingresos, a la par de hacer el gasto público más eficiente y transparente o verse limitado en su capacidad de resolver demandas.

Los ingresos excedentes del alto precio del petróleo pueden ayudar, pero sólo en el corto plazo. ( cuadro 10 )

<b>Cuadro 10</b>	
<b>Pasivos estimados del Sector Público (% del PIS de 1999)</b>	
	<b>Porcentaje</b>
Deuda Interna	10.4
Deuda Externa	19.3
Deuda Total	29.7
ISSSTE	15
IMSS	50
Infonavit	1.9
IPAB	10.3
Fideicomisos y fondos de fomento	6.5
Pidiregas	2.5
Deuda Estatal	3
<b>Pasivos no contabilizados como deuda</b>	<b>89.2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>118.9</b>

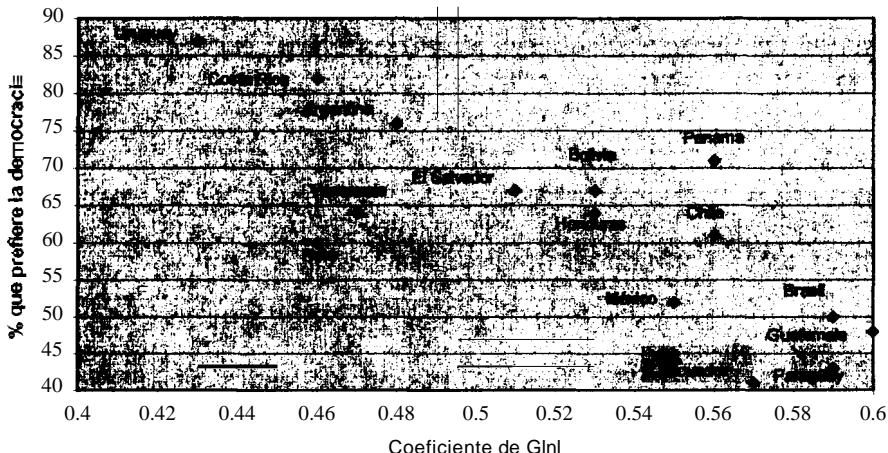
Fuente: Informe Económico Grupo Financiero Bancomer, Noviembre- Diciembre, 1999.

Como se muestra en la gráfica 9, en sociedades altamente desiguales, los valores democráticos son más débiles que en sociedades donde los recursos están mejor distribuidos. Los sectores más pobres ganan escasos beneficios de las instituciones democráticas basadas en el principio de que todos son iguales. Un principio particularmente vacío en sociedades donde las inequidades son tan grandes que la mayoría de los bienes sociales están concentrados en aquéllos que más tienen. Para los más ricos, la democracia

## Retos de gobernabilidad del nuevo gobierno

Gráfica 9

### Concentración del Ingreso y Aceptación de la Democracia



Fuente: Facing to Inequality in Latin America, IAOB, Washington. 2000, Cuadro 1.22.

es un riesgo latente para sus privilegios. Con el fin de construir una democracia estable, el nuevo gobierno tendrá que enfrentar esta tensión a través de una administración efectiva, que evite recesiones costosas y estimule el crecimiento estable a través de las reformas estructurales aún pendientes, así como implementando una política fiscal que sea capaz de incrementar el gasto público y, a través de éste, las oportunidades de los más pobres y la satisfacción de las demandas de los grupos que a través de la apertura democrática ejerzan sus nuevos derechos políticos.

# Construcción de la gobernabilidad democrática

---

*Armando Labra Manjarrez\**

La gobernabilidad se ha convertido en término de moda y en tema obligado del debate político. Por ello, me parece pertinente comentar, algunas ideas que contribuyan a la mejor comprensión del término e identificar su relevancia para interpretar las nuevas condiciones políticas del país.

Sin duda, algunos medios de comunicación, partidos y candidatos y no pocos analistas, hemos contribuido a la confusión y a las múltiples interpretaciones de la gobernabilidad, no pocas veces asociadas a intereses o posturas políticas particulares.

## La Gobernabilidad desde la Teoría

La gobernabilidad describe un proceso social y político, cuyos elementos constitutivos son muy claros: las leyes, las instituciones y la cultura política de la sociedad. Siendo un proceso político y social, la gobernabilidad se convierte en una cuestión de grados, pero siempre dentro del Estado de Derecho.

---

\* Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

## Construcción de la gobernabilidad democrática

---

Todas las sociedades son, en mayor o menor medida, gobernables. Ello significa que no existe país que no tenga conflictos de gobernabilidad y que, en consecuencia, enfrente a diario constantes demandas sociales que reclaman atención, en un vasto haz de matices de conflictividad, de encuentro y desencuentro de intereses particulares de los grupos que componen la sociedad. Diversos autores han formulado definiciones sobre el tema de la gobernabilidad. La gama abarca desde las filosóficas, hasta aquéllas con matices organizacionales y administrativos.

Una de las definiciones más asequibles alude a la capacidad que tiene todo gobierno de ejercer, simultáneamente, las funciones de estabilidad y orden social. Con ello, se abre todo un abanico de posibilidades, que van desde un gobierno ampliamente ilegítimo, pero legal, de corte autoritario, hasta el que goza de vasto consenso popular, una legitimidad plena y una democracia constatada.

Para algunos,<sup>1</sup> la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política, según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo, mediante la obediencia del pueblo.

Esta definición nos conduce de manera directa al término de legitimidad, que asocia la gobernabilidad con la aceptación social de los gobernantes, no sólo a través de mecanismos de elección democráticos y transparentes, sino de la convalidación constante de la tarea pública.

Recientemente, el término gobernabilidad ha adquirido gran relevancia, incluso entre organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial y la OCDE, que se han sumado a la búsqueda de mayor precisión en la identificación de sus factores fundamentales y en la construcción de estrategias que permitan una "buena gobernabilidad".

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>2</sup>, la gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad administrativa, económica y política, para el manejo de los asuntos de una nación. De esta forma, se le concibe como un mecanismo de complejos procesos y relaciones

<sup>1</sup> Xavier Arbós, *La Gobernnbilids: Ciudadanía, Democmcis en la Errrucijds Muudis*, Siglo XXI, España, 1993. p. 1/2.

<sup>2</sup> United Nations Drvelopmenr Programme (PNUD), Reconceptualising Covernance, Xew York. 1997. p. 93.

institucionales, a través de las cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y resuelven sus diferencias.

Por otro lado, existe una corriente teórica que define la gobernabilidad desde su parte negativa, es decir, la ingobernabilidad.

En efecto, en 1975 con la aparición del llamado *Informe de la Comisión Trilateral*, diversos autores<sup>1</sup> pusieron de moda el término ingobernabilidad, al hacer un diagnóstico sobre los países del Tercer Mundo y encontrar que las demandas planteadas a los gobiernos democráticos crecen en sentido inverso a su capacidad para brindarles atención.

La ingobernabilidad es un concepto límite, que expresa la virtual disolución del vínculo entre un gobierno y los miembros de una comunidad política. Ingobernable designa a todo aquello que es incapaz de ser gobernado, es decir, que rebasa el cauce de las leyes e instituciones creadas para dirimir los conflictos de la sociedad.

Sin embargo, de hecho no se puede pensar en la falta total de gobernabilidad sin negar la existencia misma del Estado.

De esta forma, resulta más adecuado hablar de conflictos de gobernabilidad que de ingobernabilidad, mientras no se violenta el Estado de Derecho. La ingobernabilidad concierne a la ausencia, insuficiencia o disolución de las instituciones, leyes o conductas sociales vigentes en un Estado de Derecho. Los conflictos de gobernabilidad revelan la existencia de desequilibrios entre demandas sociales y respuestas públicas o privadas que pueden ser resueltas dentro de los marcos institucionales.

En otras palabras, el desequilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales conlleva conflictos, pero no necesariamente la ausencia de capacidades para gobernar.

Es decir, la gobernabilidad entra en conflicto y hasta en crisis, mas no deja de existir, a menos que acontezca una ruptura institucional contundente. Sin tal circunstancia, hablar de ingobernabilidad resulta, entonces, un contrasentido, ya que se supondría, sin sustento, la inexistencia del Estado y de sus

<sup>1</sup>Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies (or, Triad of Comision)*; New York, University Press, 1993.

## *Construcción de la gobernabilidad democrática*

---

instituciones, sus leyes y las conductas colectivas, que un autor<sup>4</sup> identifica con el capital social de una comunidad.

El reto que enfrenta toda sociedad moderna, es crear un sistema de gobernabilidad, es decir, una relación entre gobierno y gobernados que soporte y encauce, dentro de los marcos institucionales, las demandas sociales, por definición siempre cambiantes.

En nuestro caso aspiramos a una gobernabilidad nutrida de los valores de los mexicanos, es decir, que sea democrática en tanto implica la vigencia de las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución, haciendo posible la participación social, consciente y comprometida, tanto en el esfuerzo como en la compartición de los beneficios, de la economía, la sociedad, la política y la cultura.

Con esos fines, la gobernabilidad democrática en países como el nuestro se sustenta en dos elementos claves: la legitimidad política por una parte, y la eficacia gubernamental por otra.

En esta vertiente de pensamiento, hay quienes<sup>5</sup> plantean que existen al menos tres factores cruciales en el complejo proceso de la gobernabilidad democrática:

1. La relación legitimidad/eficacia política,
2. Demandas sociales vinculadas al quehacer gubernamental y,
3. La dinámica de la sociedad civil.

Un gobierno emanado de un proceso de elección popular transparente es condición necesaria, aunque insuficiente, para la gobernabilidad democrática, que sea tanto legal como legítima.

Los comicios ejemplares no aseguran la legitimidad. Se requiere su refuerzo mediante el desempeño eficaz de la función pública en forma sostenida, a lo largo del ejercicio del mandato de gobierno. De esta manera, el binomio legitimidad-eficacia política define el espacio de tránsito que recorre la gobernabilidad democrática durante el lapso que dura el ejercicio del poder.

---

• Fukuyama. *La Gobernabilidad*, Arlántida, 1999, p. 434.

s Estos conceptos se derivan del análisis hecho por Antonio Camou en su trabajo *Gobernabilidad Democrática*, IFE, 1997, México, 61 pp., donde el autor considera como componentes básicos de la gobernabilidad los siguientes: a) eficacia, b) legitimidad y c) estabilidad.

— — — — — Armando Labra Manjarrez

La oportuna respuesta gubernamental a las demandas de la población, dentro de un cauce participativo y organizado de la sociedad, para aportar soluciones y exigir cuentas, son coadyuvantes esenciales de la estabilidad y el funcionamiento eficaz de los gobiernos que avanzan hacia sistemas democráticos.

Al adquirir mayores espacios de expresión y de participación, así como de compartición equitativa del esfuerzo y del progreso, la sociedad civil se convierte en soporte fundamental para consolidar el desarrollo y la gobernabilidad democrática, así como en acicate para avanzar hacia nuevos estadios de transformación institucional y legal, en respuesta a la incesante evolución de la sociedad.

Por contra, un gobierno que no reconoce la movilidad de la sociedad civil y restringe los espacios de expresión y de participación de la comunidad, está destinado a enfrentar conflictos que pueden devenir crisis de gobernabilidad, al provocar el desbordamiento de los cauces institucionales y legales, convertidos en camisa de fuerza del proceso social.

Por ello, la gobernabilidad y la democracia se complementan provechosamente para propiciar gobiernos a la vez que legítimos, eficientes y responsables, con base en la participación colectiva, organizada, consciente y plural de la sociedad. Tenemos entonces un atributo adecuado para la gobernabilidad a que puede aspirar una sociedad como la nuestra: que sea democrática. La gobernabilidad, sólo cuando es democrática se convierte en una meta política, con sustento económico y social.

### Situación y Retos de la Gobernabilidad en México

Durante la administración que está por concluir, la interacción de las fuerzas políticas ha provocado una evolución acelerada de la cultura política y democrática del país, al impulsar cambios sustantivos en la estructura del Estado orientados a reafirmar, sobre nuevas bases, la gobernabilidad.

El gobierno ha respondido a la demanda social impulsando iniciativas de largo alcance, encaminadas a ampliar los márgenes de la democracia y también de la gobernabilidad, transitando hacia la gobernabilidad democrática.

En efecto, la convergencia de las fuerzas políticas y el gobierno ha desembocado en cambios institucionales que elevan el desempeño del quehacer público y fortalecen la pluralidad y la alternancia.

## Construcción de la gobernabilidad democrática

---

Son evidentes las transformaciones registradas en el escenario político nacional y en la confirmación de una mejor institucionalidad para impulsar el desarrollo nacional. Así lo demuestran:

- ❖ Las reformas a las leyes e instituciones responsables de procurar e impartir la justicia que significan la autonomía efectiva del Poder Judicial y el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- ❖ Las reformas al artículo 115 constitucional que confiere al municipio facultades plenas de gobierno y avances en la coordinación fiscal entre Federación, estados y municipios.
- ❖ La creación del Órgano Superior de Fiscalización, dependiente del Poder Legislativo, elemento indispensable para hacer efectiva la rendición de cuentas en un sistema democrático.
- ❖ Una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión y las reformas al Poder Judicial, que fortalecen la separación y equilibrio de los poderes de la República.
- ❖ La plena autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que refrenda la voluntad política de sociedad y gobierno para acotar posibles excesos en el ejercicio del poder público.
- ❖ La reforma electoral de 1996, que reserva a los ciudadanos la organización, administración y vigilancia de las elecciones; crea un tribunal autónomo especializado; y asegura la certeza, equidad, imparcialidad y transparencia de los comicios; consolidando la vida democrática.

La Reforma del Estado, es decir, la reforma del poder, impulsada desde 1995, significa un cambio institucional de gran trascendencia para México, que consolida la democracia y abre cauces para que el proceso político prosiga dentro del marco de la ley.

Diversos indicadores políticos permiten reconocer tanto los avances en las condiciones que sustentan la gobernabilidad democrática, como la magnitud de los desafíos que habremos de enfrentar en nuestro país durante los próximos años.

Los resultados de las elecciones provocaron cambios relevantes en la correlación de fuerzas en el ámbito nacional y al interior de las entidades federativas, que confirman el avance del país en el cauce de una gobernabilidad democrática:

- ❖ Hoy 12 de las 32 entidades federativas del país tienen gobiernos surgidos de partidos distintos al PR!, una más que a principios del presente año y 9

más en relación con el inicio de la actual administración. Considerando Chiapas, a finales de año serán 13 las entidades que viven la alternancia en el gobierno;

- .. El PRI tiene mayoría absoluta en 20 congresos locales, mientras que el PAN en 3. Por su parte, en 9 entidades federativas ningún partido político cuenta con la mayoría absoluta;
- .. El PRI gobierna en mil 383 ayuntamientos (57%); el PAN ha venido aumentando su presencia de 288 a 294 (12.1%); y, el PRO pasó de 272 a 267 (11%);
- .. Tanto el PAN como el PRI gobiernan 13 capitales cada uno; el PRO 3 y en 2 más gobiernan coaliciones de partidos;
- .. Tras las elecciones locales realizadas en lo que va del año, la población mexicana gobernada por ayuntamientos en un cauce plural, distinto al PRI, pasará de 48.2 a 51.3%;
- .. En el Congreso de la Unión, aún cuando el PAN incrementó en forma considerable su presencia, respecto a 1997, por vez primera en la historia reciente del país, ningún partido obtuvo la mayoría en ninguna de las dos cámaras. Asimismo, en ambas cámaras se registra una mayor pluralidad política, al incorporarse representantes de nuevos partidos;
- .. En la Cámara de Diputados, el PRI tiene 211 posiciones, el PAN 206, PRO 50, PVEM 17, PT 7, CD 4, PSN 3 y PAS 2;
- .. En el Senado de la República, la asignación de escaños significa una presencia de 60 para el PRI, 46 del PAN, 15 PRO, cinco PVEM, uno Partido del Trabajo y uno Convergencia por la Democracia;
- .. La nueva correlación de fuerzas en la LVIII Legislatura implica la negociación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas del país.

México, Cambios en el Mapa Político Nacional 1994/2000 1994

	TOTAL	PRI ABS.	PAN ABS.	PRI %	PRO ABS.	PRO %	OTROS ABS.	OTROS %
Congreso de la Unión								
Cámara de Diputados	500	300	60	60	24	71	14	10
Cámara de Senadores	128	95	74	74	20	8	6	-
Gobiernos Estatales	32	29	91	91	9	-	-	-
Congresos locales (8)	31	29	94	94	2	6	-	-
Ayuntamientos	2,316	2,134 (b)	89	89	4	84	4	79 (e)
% de Población			81		12		2	5

(a) No se incluye al Distrito Federal.

(b) Incluye municipios gobernados por usos y costumbres.

(c) Incluye municipios gobernados por el PR, PRM, PPS, PT, PRT y Concejos Municipales.

*Construcción de la gobernabilidad democrática*

2000

	V	PRI	PAN		PRD		OTROS	
			ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Congreso de la Unión								
Cámara de Diputados	500	211	42	206	41	50	10	33
Cámara de Senadores	128	60	47	46	36	15	12	7
Gobiernos Estatales (a)	32	20	63	7	16	1	3	4 (b)
Congresos Locales	32	20	63	3	9	--	-	9 (e)
Ayuntamientos	2,427	1,383	57	294	12	267	11	483 (d)
% de Población			49		36		12	3

(a) Para diciembre de 2000, estas cifras se modificarán debido al cambio de Gobierno en Chiapas.

(b) Incluye gobiernos surgidos de diversas coaliciones de partidos.

(c) ocho Congresos cuentan con mayoría simple de algún partido. En el Congreso del estado de Baja California ninguna fuerza política tiene mayoría absoluta o relativa.

(d) Incluye ayuntamientos gobernados por PT, PVEM, coaliciones, usos y costumbres y Concejos Muniripales.

El mandato de la sociedad, expresado el dos de julio tiene una gran importancia para el país. Determina una nueva correlación de fuerzas entre los Poderes de la Unión y al interior de los gobiernos locales, que plantea una dinámica política más intensa en la vida democrática de México, porque trasciende el ámbito electoral para centrarse en la construcción de consensos políticos y la colaboración entre poderes que garanticen las condiciones que exige la gobernabilidad democrática.

Se requiere, por tanto, rediseñar una cultura política basada en la inclusión, el respeto a la pluralidad, el combate a toda forma de inequidad, favoreciendo el desarrollo integral de las entidades federativas y del país en su conjunto. Los elementos que perfilan esta nueva cultura política son perceptibles también en los procesos electorales locales. El 20 de agosto en Chiapas se eligió al Gobernador y se renovó el Congreso local formado por 24 diputados de mayoría y 21 de representación proporcional. En Veracruz, el tres de septiembre, se renovaron los 210 ayuntamientos y el Congreso local, formado por 24 diputados de mayoría y 16 de representación proporcional.

Ambos procesos reafirmaron la vocación plural del pueblo mexicano y el compromiso con el respeto a la legalidad y la transparencia, superando los tiempos de controversias y conflictos por motivos electorales.

El Congreso de la Unión también registra una nueva correlación de fuerzas,

altamente benéfica para el desarrollo de México, donde ningún partido por sí sólo cuenta con la mayoría absoluta.

El avance logrado exige un trabajo comprometido y corresponsable de las fuerzas políticas representadas, para establecer acuerdos que permitan avanzar en la agenda de temas básicos, fundamentales para la República y que a nuestro JUICIO son:

En lo social:

... Impulsar una política social integral, con visión de largo plazo, diseñada e instrumentada de abajo hacia arriba, como condición indispensable para abatir con eficacia la desigualdad y la pobreza que vulneran la democracia y la unidad nacional;

... Reforzar los instrumentos que permitan una distribución más equitativa de las potestades hacendarias de estados y municipios, que favorezcan el desarrollo regional equitativo y sostenible;

En lo político:

... Consolidar la reforma política en todas y cada una de las entidades federativas, a fin de asegurar la plena ciudadanización y profesionalización de los órganos responsables de organizar; vigilar y calificar los procesos electorales;

... Perfeccionar nuestra vida democrática, ampliando los mecanismos de participación de la sociedad en todos los asuntos públicos;

En lo económico:

... Conferir a la política económica un sentido social, asegurando que tanto los instrumentos como las metas sean plenamente congruentes con el estímulo a las actividades productivas del país y la generación masiva de empleos remuneradores;

... Crear las condiciones que aseguren la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la definición y ejercicio de una política económica basada en la compartición equitativa de los beneficios.

La característica que mejor describe hoy a nuestro sistema político es la pluralidad, y también permite entender a cabalidad los procesos políticos que transcurren en torno a la gobernabilidad democrática del país.

De igual forma, la pluralidad como forma de participación es cada vez más, una pieza fundamental para el desarrollo político del país, ya que implica la

## *Construcción de la gobernabilidad democrática*

---

rendición de cuentas como elemento fundamental y reivindica al ciudadano en tanto destinatario de la actuación gubernamental.

Como está demostrado, un elemento esencial para consolidar nuestra gobernabilidad democrática en los próximos años es el impulso permanente a la participación ciudadana consciente, comprometida y organizada.

Sin embargo, es pertinente advertir que la participación no sólo debe conllevar una conciencia social y estar organizada, como oposición a que fuera individual y atomizada. Tampoco, la participación ha de limitarse a las elecciones.

Existen ideologías que conciben la participación como ejercicio de individuos aislados, en contraposición con las formas de participación colectiva y organizada que es inherente a la idiosincrasia de la vasta mayoría de las comunidades mexicanas.

Tal participación colectiva es el factor clave para la gobernabilidad genuinamente democrática, que debe expresarse en los distintos niveles de gobierno, desde la Presidencia de la República y los gobiernos estatales hasta el más modesto ayuntamiento.

En todos y cada uno de los procesos electorales celebrados, el gobierno federal, desde su ámbito de competencia, ha cumplido a plenitud su responsabilidad de asegurar las condiciones para consolidar la gobernabilidad democrática en nuestro país, con independencia de los resultados de los comicios, sean estatales, municipales o federales.

El Gobierno no organiza ni realiza más las elecciones, dicha tarea está hoy en manos de la ciudadanía que constituye el IFE, a nivel federal y los institutos y consejos estatales, en todo el país. Colabora con el Instituto Federal Electoral, siendo coadyuvante de la equidad, transparencia y certeza del proceso.

A tales efectos, siempre que ha sido necesario se han impulsado compromisos de responsabilidad cívica de los actores políticos frente a la población, reafirmando su madurez democrática y su convicción con el desarrollo de una contienda electoral constructiva y cordial en el marco de la ley.

Gobierno y sociedad, tenemos la responsabilidad de promover un clima de civильdad política, con base en las coincidencias y el fortalecimiento de aquello que nos une e identifica como mexicanos, demostrando nuestro compromiso

---

*Armando Labra Manjarrez*

con los valores y las instituciones democráticas, con independencia de posturas y doctrinas partidarias. Compartimos todos el anhelo de avanzar hacia formas de gobierno cada vez más participativas y transparentes.

Podemos concluir que la gobernabilidad democrática en nuestro país es un proceso estable, resguardado por instituciones, leyes y conductas ciudadanas que naturalmente no depende solo de una jornada electoral, sino de la maduración de una cultura política arraigada en nuestra historia y nuestra percepción del porvenir. Como hemos visto, los procesos de elección, aun siendo legales, son sólo un momento en la conformación de la capacidad de gobernar cotidianamente con legitimidad política y social.

Nuestro país tiene asegurada su gobernabilidad democrática con base en instituciones sólidas y en un Estado de Derecho que garantiza la convivencia y por la participación política cada vez más consciente y comprometida de los mexicanos. Así lo hemos venido constatando.

La ingobernabilidad del país a partir de comicios cuestionables hoy resulta ser ya, teórica e infundada. El Estado mexicano es fuerte y nuestra sociedad tiene, en las instituciones nacionales, los instrumentos probados, acreditados para asegurar la estabilidad social y política que reclama el progreso con justicia.

A lo largo de décadas enteras, México ha logrado avanzar notablemente en todos los campos del desarrollo, sin ignorar los rezagos y desigualdades que aún persisten en nuestra sociedad. Nadie en su sano juicio puede negar los avances ni tampoco los incumplimientos. Es de todos el desafío de saldar las cuentas pendientes de la desigualdad con determinación, sensatez y pasión por México.

Tenemos enfrente un vasto horizonte de responsabilidades nuevas que cumplir. México ha cambiado sin cesar y hoy constatamos la madurez de una nueva cultura política que tiene como signo la gobernabilidad democrática y cuyo fin es el México justo y libre, que todos merecemos.

Anexos

CUADRO I

COMPARATIVO DE LA COMPOSICIÓN DE LA LVI, LVII Y LVIII LEGISLATURAS  
CÁMARA DE DIPUTADOS

		%		%		%
PRI	300	60	245	49	211	42.2
PAN	119	23.8	117	23.40	206	41.2
PRD	71	14.2	116	23.20	50	10
PVEM	---	---	5	1	17	3.4
PT	10	2	11	2.20	7	1.4
CD	---	---	---	---	4	0.8
PSN	---	---	---	---	3	0.6
PAS	---	---	---	---	2	0.4
INDEPENDIENTES	---	---	6	1.20	---	---
	500	100	500	100	500	100

Fuente: H. Cámara de Diputados

CUADRO II

COMPARATIVO DE LA COMPOSICIÓN DE LA LVI, LVII Y LVIII LEGISLATURAS  
CÁMARA DE SENADORES

		%		%		%
PRI	95	74.2	73	57	60	46.9
PAN	25	19.5	31	24.2	46	35.9
PRD	8	6.3	16	12.5	15	11.7
PVEM	---	---	---	---	5	3.9
PT	---	---	1	0.78	1	0.8
CD	---	---	---	---	1	0.8
INDEPENDIENTES	---	---	7	5.47	---	---
Totales	128	100	128	100	128	100

Fuente: H. Cámara de Senadores

CUADRO III

POBLACIÓN GOBERNADA POR ENTIDAD Y PARTIDO POLÍTICO 1994/2000

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLAOÓN 1994	FILIACIÓN POLITICA 1994	POBLAOÓN 2000	FILIAOÓN POLÍTICA 2000
Aguascalientes	19,021	PKI	943,500	PAN
Irasja Cantorma	,000,823	PAN	2,487,700	PAN
a isco	5,302,689	PKI	0.0. ,2/8	PAN
uevo Leen	3,098,7se	PKI	3,826,240	PAN
Queretaro	.U) ,233	PKI	,402,010	PAN
IV AL	810,108		14,980,734	

Lampecne	535,185	PKI	689,656	PRI
v.oanur a	,9 2,340	PKI	2,295,808	PRI
i.ouma	428,510	PKI	540,679	PRI
v.mnuanua	2,441,8/3	PAN	3,047,867	PKI
urango	,349,3/8	PKI	,443,9**	PRI
Guerrero	2,620,63	PKI	3,075,083	PKI-PRS
HlOalgo	,668,100	PKI	2,231,j* *	PKI
MEXICO	1,815,193	PKI	13,083,351	PRI
rvncoacan	3,548,19	PKI	3,979,	PRI
uaxaca	3,019,560	PKI	3,432,180	PRI
Puebla	4, 26,10	PKI	5,070,340	PRI
Quintana KOO	493..	t'tu	873,804	PRI
san LUIS otos	2,003,187	PKI	2,296,363	PRI
omarao	2,104,034	PKI	2,534,833	PRI
eonora	,823,606	PKI	,13,370	PRI
aeasco	,501,144	PKI	,889,367	PRI
amau ipas	,2,49,38	PKI	2,74 ,114	PRI
eracruz	6,228,431	PKI	6,901,	PRI
ucatan	,362,940	PKI	,655,707	PRI
IVI AL	47,0 2,372		00,003,140	

COALICIONES

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN 1994	FILIACIÓN POLÍTICA 1994	POBLACIÓN 2000	FILIACIÓN POLÍTICA 2000
UIS TI O -eoera	8,235,144	PKI	8,591,309	PRD-PT-PAS-PCD-PSN
riaxcara	761,271	PKI	961,912	PRD-PI-PVEM
zacatecas	1,276,323	PRJ	1,351,207	PRD-PI
tsaja c.anrruua sur	31./,04	PRI	423,510	PRD-PI
rxayarn	824,643	PRI	919,739	PAN-PKD-PI-PRS
Guanajuato	3,982,593	PAN	4,656,761	PAN-PVEM
Morelos	1,195,059	PKI	1,552,878	PAN-PVEM
e.mapas	3,210,496	PKI	3,920,515	PAN-PKtJ-PYEM-PT

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados preliminares.

## Anexos

### CUADRO IV INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES 1994-2000

Entidad	PRI	Mayoña Absoluta	PAN	Mayoría Absoluta
Baja California	PAN	Mayoña Simp e	PAN-PKI	om Mayoña
Baja California Sur	PRI	vrayona AOSO uta	PRI	vrayona Simp e
Campesino	PRI	viayona AOSO uta	PRI	<b>Mayoría Absoluta</b>
Coahuila	PRI	Mayoña AOSO uta	PRI	Mayoña Absoluta
Colima	PRI	Mayoña AOSO uta	PRI	<b>Mayoría Absoluta</b>
Comapas	PRI	rrayoAOSO uta	PRI	rrayona AOSO uta
Quintana Roo	PAN	Mayoña simp e	PRI	rrayona AOSO uta
Distrito Federal	PRI	rviayona AOSO uta	PAN	<b>Mayoría Simple</b>
Juramento	PRI	Mayoña AOSO uta	PRI	viayona AOSO uta
Juanacatlán	PRI	Mayoña AOSO uta	PAN	Mayoña AOSO uta
Juárez	PRI	Mayoña AOSO uta	PRI	Mayoña AOSO uta
Jalisco	PRI	Mayoña AOSO uta	PAN	<b>Mayoría Simple</b>
Morelos	PRI	Mayoña Absoluta	PAN	<b>Mayana Simple</b>
Nayarit	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	viayona Simp e
Nuevo León	PRI	Mayoña Abso uta	PAN	<b>Mayoría Absoluta</b>
Oaxaca	PRI	Mayoña AOSO uta	PRI	rrayona AOSO uta
Uema	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	Mayoña AOSO uta
Querétaro	PRI	Mayoña Aosotuta	PAN	<b>Mayoría Simple</b>
Quintana Roo	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	viayona AOSO uta
San Luis Potosí	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	
Sinaloa	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	Mayoña AnSouta
Sonora	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	<b>Mayana Simple</b>
Tlaxcala	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	Mayoña Aesouae
Tamaulipas	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	rrayona AOSO uta
Axaca	PRI	Mayoña Abso uta	PRI	Mayoña AOSO uta
Veracruz	PRI	Mayoña ADSoluta	PRI	Mayoña Ansoluta
Ucatán	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	Mayoría Absoluta
Zacatecas	PRI	Mayoña Absoluta	PRI	Mayoña simp e

Fuente: Dirección General de Enlace Político, SEGOB

Las entidades sombreadas tuvieron elección de diputados locales el pasado dos de julio aún no se instalan.

**Mayoría Simple.-** Es la mitad más uno de las personas que intervienen en una votación, importando sólo los votantes presentes.

**Mayoría Absoluta.-** Es la mitad más uno de las personas que intervienen en una votación y que componen la totalidad de un cuerpo colegiado.

**CUADRO V**  
**ASÍ LOCALES DESPUÉS DEL DÍA DE JULIO DE 2000**

Fuente Dirección General de Enlace Político. SEGOS

**PDS.** Partido Democracia Social; **PC**, Partido Cardenista; **PRS\***, Partido de la Revolución del Sur, con presencia en Guerrero; **UDC**, Unidad Democrática de Coahuila; **PCC**, Partido Cardenista Coahuilense; **PRS**, Partido de la Revolución Socialista; **PARM**, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; **CD**, Convergencia por la Democracia; **PCD**, Partido de Centro Democrático; **AQ**, Alianza por Querétaro; **AC**, Alianza por Campeche; **INDEP.**, Independientes,

\* En el estado de Veracruz no se han dado los resultados definitivos de la elección para el Congreso Local, por tal motivo 18 sorras correspondientes a los diputados de representación proporcional no se han dado a conocer

DR. © 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.  
Secretaría de Gobernación

## CUADRO VI

### INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PT, Partido del Trabajo; PFCRN, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; PRS, Partido de la Revolución Socialista

DR. © 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.  
Secretaría de Gobernación

CUADRO VII

FILIACIÓN POLÍTICA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE MÉXICO 2000

RESUMEN DE FILIACIÓN POLÍTICA		MUNICIPIOS		POBLACIÓN	
PARTIDO	Total	%	Total	%	
PAN	294	12.11	29,559,504	35.75	
PRI	1,383	56.98	40,285,363	48.72	
PRD	267	11.00	9,817,984	11.87	
PT	29	1.19	488,336	0.59	
PVEM	9	0.37	312,473	0.38	
Coalición	10	0.41	862,261	1.04	
UYC*	418	17.22	1,173,983	1.42	
CM**	11	0.45	128,164	0.15	
OTROS	6	0.25	66,877	0.08	
Totales	2,427	100.00	82,699,945		

FUENTES: Congresos Estatales, Gobiernos Estatales y Organismos Estatales Electorales.  
Compilado por el Sistema Xacional de Información Municipal, CEDEMUN.

\*UYC = Usos y Costumbres.

\*\* CM = Consejos Municipales.

NOTA: Otros partidos corresponden a:

PCM = Partido Civilista Morelense, en el estado de Morelos.

PC = Partido Cardenista, en el estado de Oaxaca.

PDM = Partido Demócrata Mexicano, en el estado de San Luis Potosí.

PI = Planilla Independiente, en el estado de Tamaulipas.

Coaliciones corresponden a:

Coalición PRD-PT en tres municipios del estado de Baja California Sur.

Coalición PVEM-PRD en el estado de Nuevo León.

CAC = Coalición Alianza para el Cambio la integran el PAN, PRD, PT YPRS, en el estado de Nayarit.

Anexos

**CUADRO VIII**

FILIACIÓN POLÍTICA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE MÉXICO 1994

PARTIDO	FILIACIÓN POLÍTICA		POBLACIÓN	
	Total	%	Total	%
PAN	97	4.06	9'881,663	12.01
PRI	2,134	89.21	66'422,664	80.76
PRD	84	3.51	1'647,898	2.00
PFCRN	12	0.50	238,200	0.28
PARM	9	0.38	144,699	0.17
PPS	5	0.21	95,275	0.11
PT	2	0.08	483,884	0.58
PRT	2	0.08	30,107	0.04
CM**	41	0.71	3'201,552	3.89
OTROS	8	10.26	95,352	0.16
	<b>2,394</b>	<b>100.00</b>	<b>82,241,294</b>	<b>100.00</b>

FUENTES: Congresos Estatales, Gobiernos Estatales y Organismos Estatales Electorales.  
Compilado por el Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN.

•• CM = Consejos Municipales

NOTA: Otros partidos corresponden a:

PCM = Partido Civilista Morelense, en el estado de Morelos.

PC = Partido Cardenista, en el estado de Oaxaca.

PDM = Partido Demócrata Mexicano, en el estado de San Luis Potosí.

PI = Planilla Independiente, en el estado de Tamaulipas.

PPS = Partido Popular Socialista, en el estado de Veracruz.

***La gobernabilidad democrática en México***

Se terminó de imprimir en octubre de 2000.  
por Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75  
Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo  
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP y de la Dirección  
General de Desarrollo Político de la SEGOB.

Distribución a cargo del INAP.

Pionero en su género, este libro abre el camino en México al análisis de un concepto poco abordado hasta ahora por la ciencia política: La gobernabilidad.

Hace por lo menos dos décadas los mexicanos emprendimos un profundo proceso de reforma política, que asegurará a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos, a los actores políticos su participación decisiva en el entramado institucional y la competencia electoral y, finalmente, que condujera al sistema político a un estadio de normalidad democrática.

Nuestra arquitectura institucional democrática y los problemas que evoca su consolidación, hacen del estudio político un ejercicio que no se agota en la instauración del régimen democrático; más aún, estas manifestaciones nos obligan a garantizar legitimidad en lo político, paz en lo social y eficiencia en lo administrativo.

Régimen jurídico y constitucionalismo, sistema de partidos, federalismo, participación social, gobernabilidad, formas de democracia directa, equilibrio entre poderes e información y libertad de expresión, son todas expresiones que nos remiten a la problemática de la gobernabilidad, que recuperan las disyuntivas a las que se enfrenta el país en su esfuerzo por construir una sociedad ordenada y democrática.

El lector encontrará en la obra reflexiones plurales sobre esta temática, que interactúan en un diálogo franco y sin cortapisas. Un grupo formado por los más prestigiados académicos nacionales ofrece su perspectiva sobre los problemas políticos del país y los desafíos en el umbral del siglo XXI.



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



SECRETARÍA DE  
GOBERNACIÓN