

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT

UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO



TESIS

"EL PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD
EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO
MEXICANO"

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN DERECHO PRESENTA

Pamela Lili Fernández Reyes

DIRECTOR DE TESIS,

Dr. Sergio Arnoldo Moran Navarro

Tepic de Nervo, Nayarit, Septiembre del 2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO



TESIS:

*"EL PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD EN EL
SISTEMA DEMOCRÁTICO MEXICANO"*

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

Pamela Lili Fernández Reyes

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Sergio Arnoldo Morán Navarro

Tepic de Nervo, Nayarit, Septiembre del 2006

DEDICATORIA

Dedico a mi dios, a mi familia, a mis maestros y amigos; así como mis demás seres queridos y a la vida misma ya que es la que a través del tiempo y las personas de las que me he rodeado me han impulsado a lograr mis metas sueños y anhelos por ello dedico a todos ustedes por sus críticas, por sus consejos, por sus enseñanzas, por todo lo que me han enriquecido no solo en el aspecto profesional o académico; sino que también espiritual y cultural.

GRACIAS

Hoy, doy gracias al señor por la luz, por el día, por mis ratos de dolor y por toda mi alegría; por los padres que me diste y también por mis hermanas, por lo que de mi ser hiciste y por mis sueños logrados; Por los que mucho me aman, por los que nada me quieren, por los que feliz me claman, por los que a veces me hieren; por la dicha, por la paz, por la unidad, por el amor y por todo cuanto me das. Hoy te doy gracias señor.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los desafíos de la gobernabilidad no provienen de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia. Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática, es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y elecciones transparentes (democracia representativa), constituyen una porción del problema; una adecuada gobernabilidad, se basa en una serie de acuerdos básicos, entre los grupos de elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y ciudadanía, quienes están destinados a resolver los problemas en colaboración con el gobierno, en un marco de acuerdos básicos que deben reflejarse en el ordenamiento jurídico, mismos que hasta el momento no se han regulado, ya que de manera constante el ejecutivo no logra obtener la mayoría parlamentaria suficiente para sacar adelante su programa de gobierno, teniendo que negociar con los grupos de oposición sus acuerdos, y condicionar sus disposiciones a los grupos de intereses, aún cuando ya fueron votadas en una elección y que no lograron reflejarse durante el ejercicio del gobierno al que fue electo.

La separación de poderes implica básicamente que un presidente es independiente del congreso tanto para acceder al cargo, como para permanecer en el. Sin embargo, esta independencia no resuelve el problema que supone obtener la aprobación del congreso para sus propuestas legislativas. Este no es un asunto menor, a menos que el presidente controle un partido que tenga mayoría absoluta y que también sea un partido disciplinado. El llamado gobierno unido se da en pocas ocasiones. La mayoría de las veces los presidentes no cuentan con el apoyo de una mayoría parlamentaria, y menos todavía con un partido disciplinado. Bajo estas condiciones a lo más que pueden aspirar es que su oposición consista en partidos indisciplinados que se presten a vender votos; pero incluso cuando logran este apoyo, las acciones presidenciales que requieren la participación del legislativo en más de un caso se ven desvirtuadas o bloqueadas, cuando tienen que gobernar legislando, los presidentes deben negociar y formar coaliciones recurriendo a prácticas de maniobreo parlamentario con los partidos representados en el congreso, de modo que a pesar de la visión dominante del sistema presidencial y del gobierno fuerte, la verdad es que cada vez que el presidente necesita apoyo del parlamento este tipo de gobierno muestra una notable debilidad.

Para lograr un desarrollo económico, social y político que nos lleve a una buena gobernabilidad democrática, es necesario que el ejecutivo cuente con la mayoría parlamentaria ejerciendo una administración transparente y responsable, es indispensable que estos tomen en cuenta los aspectos de equidad e igualdad, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana, de los partidos políticos y organismos de gobierno reconociendo distintos sectores y niveles a tomar en cuenta para marcar enfoques y prioridades que nos conduzcan al éxito del principio de gobernabilidad.

JUSTIFICACIÓN

Desde la antigüedad el principio de gobernabilidad se ha referido a la forma como los pueblos han decidido las cosas que son de interés de todos, sin que para esto, se condicione a que la decisión deba de ser democrática. De Grecia heredamos principios y tradiciones democráticas, en la democracia antigua solo votaban los varones mayores de edad y se excluían a las mujeres, esclavos y metecos, quienes no tenían derechos políticos y sus derechos civiles eran muy limitados. El principio de gobernabilidad ateniense se dio con la participación directa y el criterio de libertad: cada ciudadano tenía la oportunidad de ser gobernado y gobernar por turno, además de existir ciertos límites en la elección para no inferir injustamente en la elección de otro ciudadano, y así aplicar el otro criterio de libertad de vivir como se quiere.

Esparta es el mejor ejemplo de la sumisión de los ciudadanos. En Roma los órganos gubernamentales eran el rey, el senado y los comicios, quienes daban una mezcla de monarquía, oligarquía y democracia. Al terminar con la monarquía Roma se constituyó en una República, sistema de gobierno en el que el pueblo ejerció el poder directamente. También se da la división de poderes para conciliar la acción política y el control sobre el poder. Se buscó la forma de procurar la gobernabilidad, hasta manifestarse la democracia como una de las mejores formas de gobierno, sin embargo ésta, hasta la fecha se encuentra en un periodo de transición sobre todo en nuestro país.

Durante los últimos setenta años México tuvo un gobierno presidencialista de partido unitario, el cual centralizaba la vida política del país y ello origino la aparición de nuevos partido políticos con nuevas ideologías para tomar las riendas del país ofreciendo nuevos proyectos de gobernabilidad, mientras las leyes electorales por su parte encabezan un proceso que ofrece legitimidad y credibilidad a la ciudadanía.

Para entender el concepto, la finalidad o el objetivo del principio de gobernabilidad en México, es necesario analizar una serie de conceptos fundamentales e indispensables, que se encuentran inherentes a este tema, como lo es la democracia, ya que es la forma de gobierno con la que se cuenta, la legitimidad y legalidad que son temas indispensables en la actividad gubernamental; la representatividad, el sufragio, la responsabilidad y las elecciones para valorar la participación que tienen los ciudadanos y funcionarios públicos, así como para entender el procedimiento y la actividad política que se lleva a cabo atendiendo los presupuestos de la gobernabilidad.

Gobernabilidad y democracia son dos temas interrelacionados que implican una acción conjunta del gobierno y de la sociedad y que a la vez requiere ser solidaria, participativa y con una visión de mediano plazo, fundada en el bien común. La sociedad, a través de su participación en las urnas y a través de organizaciones de la sociedad civil, ha impulsado el proceso de

construcción democrática en México, logrando con ello la transición que se ha estado dando a lo largo de los años para lograr una democracia global. Pero es también la sociedad civil la que debe entender y asumir responsablemente, el papel que no ha terminado, sino que apenas ha comenzado, pues ahora que ya se dio un gran paso hacia la democracia, debemos seguir trabajando en consolidar la gobernabilidad en el sistema democrático. La gobernabilidad es la capacidad de llevar a cabo un proyecto de gobierno y sacar adelante decisiones de interés público.

Construir y consolidar una democracia fuerte es el principal objetivo de aquellos mexicanos que deseamos pasar de la mera transición a una verdadera vida democrática. Para poder lograrlo es indispensable garantizar la debida participación y representación de todos en el proceso político, a través del fortalecimiento, en general, de nuestras instituciones democráticas, y en particular de nuestro sistema político, por sus efectos directos en el sistema de partidos. En pocas palabras el gran reto es apuntar a un sistema democrático, tanto mayoritario como proporcional, capaz de salvaguardar al mismo tiempo la gobernabilidad y la representatividad.

HIPOTESIS

El principio de gobernabilidad que rigió durante más de setenta años la estructura formal del poder en México ha sido presidencial y centralizado, fortalecido por la hegemonía de un partido político, cuya omnipresencia fue apoyada por el gobierno y su multifuncionalidad permitieron el dominio de la vida política nacional. Este sistema demostró una extraordinaria capacidad de absorción de los diversos estratos de la sociedad y de la vida política, así como la limitación del poder unipersonal a seis años, bajo la regla estricta de la no reelección. Fue el Partido Revolucionario Institucional, el gestor, el articulador, receptor y selector de las demandas, así como el conductor de las decisiones; se formó una cultura de obediencia y lealtad. La burocracia administrativa se desarrolló y se nutrió con los más destacados profesionales de la clase media y el partido monopolizó el ejercicio de la actividad política.

El presidente respecto del aparato político, antes como presidente del partido hegemónico, decía la última palabra en la selección de diputados y senadores y la designación de los gobernadores de los estados, situación que ya cambió, debido a que el sistema fue perdiendo legitimidad y credibilidad. Un grupo compacto de políticos frente a la inminente toma de las riendas del país, dio origen a la aparición de otros partidos. El PRI perdió su hegemonía de liderazgo. La democracia era una exigencia interna abanderada por los partidos PAN y PRD; ante los resultados cuestionados de la elección de 1988, el gobierno buscó y logró el apoyo del PAN, y se lograron acuerdos informales electorales, muchas veces al margen de los resultados reales.

Dada la historia reciente del país, existen hoy tres partidos fuertes, sin que ninguno domine, siendo disciplinados es la peor combinación posible para poder gobernar en los regímenes presidenciales. Cuando no hay gobierno unificado y el partido en el poder esta corto de la mayoría por un número bajo de votos, pero solo alcanza la mayoría con uno de los partidos relativamente grandes, implica la necesidad de armar coaliciones muy por arriba de lo estrictamente necesario para sacar una ley, lo cual incrementa los costos de construir mayorías.

Ante este panorama, el principio de gobernabilidad, debe adaptarse a la realidad política que vive nuestro país y establecer un mecanismo que garantice las políticas públicas a través del partido que fue electo para gobernar.

TESIS

El principio de gobernabilidad debe ser regulado constitucionalmente con la finalidad de garantizar que quien resulte vencedor en una elección pueda llevar a cabo su programa de gobierno, sin estar condicionado a diversos intereses logrando una Gobernabilidad Democrática efectiva.

ÍNDICE

PRINCIPIO DE GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO MEXICANO

Dedicatoria.....	I
Planteamiento del problema	II
Justificación.....	III
Hipótesis.....	V
Tesis.....	VI
Introducción	1

Capítulo Primero

La consolidación de la gobernabilidad a través de la historia de los pueblos

A). Antecedentes del principio de gobernabilidad.....	4
1.1. Grecia	5
1.1.1. De la polis monárquica a la aristocracia	5
1.1.2. La democracia ateniense.....	6
1.1.3. Esparta: la sociedad militarizada	7
1.2. Roma	7
1.2.1. Monarquía	8
1.2.2. República	9
1.2.3. Imperio	11
1.3. El Imperio Español	12
1.4. La Edad Media.....	13
1.5. La Revolución Francesa	15
1.6. A manera de análisis sobre la evolución de la gobernabilidad	17
B). Antecedentes de la forma de gobierno en México	19
1.7. Antecedentes de la gobernabilidad y otros principios en México.....	19
1.8. El antiguo régimen presidencial.....	22

Capítulo Segundo

Conceptos fundamentales de la gobernabilidad

2.1. Gobernabilidad	25
2.2. Gobierno	27
2.3. Legitimidad	27
2.4. Democracia.....	29
2.4.1. Algunos tipos de democracia	31
a) Democracia directa.....	31
b) Democracia semidirecta	33
c) Democracia indirecta o representativa.....	34
2.4.2 Legitimidad democrática	35
2.5 Legalidad	36
2.6 Soberanía	37
2.7 Federalismo	39
2.8. Elecciones	40

2.9. Sufragio	40
2.10. Representatividad	42
2.10.1. Representación política	43
2.10.2. Gobierno representativo	43
2.11 Política	44
2.12. Poder político	46
2.13. La responsabilidad.....	46
2.13.1 Responsabilidad política	47
2.13.2 Responsabilidad gubernamental	47
2.13.3 Responsabilidad social	48

Capítulo Tercero

La gobernabilidad y sus efectos en los sistemas democráticos

3.1 Gobernabilidad y sistemas de gobierno.....	49
3.1.1. Sistema presidencial.....	49
3.1.2. Sistema parlamentario	49
3.1.3. Sistema semipresidencial	50
3.1.4. Sistema semiparlamentario	50
3.2 Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales	50
3.3 La gobernabilidad en la mayoría y minoría parlamentaria	51
3.4 La mayoría parlamentaria.....	51
3.5 La minoría parlamentaria.....	53
3.6 Los tipos de mayorías en las decisiones parlamentarias.....	54
3.6.1 Mayoría simple o relativa	54
3.6.2 Sistemas propios mayoritarios	54
a) La mayoría absoluta	54
b) La mayoría calificada.....	55
3.7 La gobernabilidad y sus presupuestos	55
3.7.1 Ética y gobernabilidad.....	55
3.7.2 Transparencia y gobernabilidad.....	57
3.7.3 Justicia y gobernabilidad.....	59
3.7.4 Honestidad y gobernabilidad	59
3.8 Las características del principio de gobernabilidad	60
3.9 Los factores de la gobernabilidad	61
3.10 Los grados de gobernabilidad (limitaciones y su crisis)	63
3.10.1Gobernabilidad normal.....	63
3.10.2 Déficit de gobernabilidad	63
3.10.3 Crisis de Gobernabilidad.....	64
3.10.4 Limitaciones externas	64
3.10.5. Niveles o grados de respuestas gubernamentales	
y demandas sociales	65
3.11 Gobernabilidad democrática	69
3.12 Gobernabilidad y eficacia.....	72
3.13 Gobernabilidad y legitimidad.....	74
3.14 Gobernabilidad y estabilidad.....	75
3.15 Gobernabilidad y representatividad	76
3.16 Gobernabilidad y sistemas electorales	79
3.16.1 Sistema proporcional	79

3.16.2. Sistema mixto	80
3.16.3. Sistema de doble vuelta o segunda ronda electoral	80

Capítulo Cuarto

Principio de gobernabilidad en el sistema democrático mexicano

4.1. Aspectos generales	84
4.2 El principio de gobernabilidad en la democracia representativa	84
4.3 Las mayorías y minorías en México	86
4.4 Gobernabilidad y resoluciones parlamentarias	87
4.4.1 La mayoría simple o relativa	87
4.4.2 La segunda ronda y su discusión por los partidos políticos	87
4.4.3 El objetivo fundamental.....	88
4.4.4 Variantes del sistema de la doble ronda electoral (Según Sartori G.).....	88
4.4.5 Algunas ventajas y desventajas de la aplicación de la segunda vuelta electoral en México.....	89
4.5 Gobernabilidad y partidos políticos.....	91
4.6 La forma de gobierno presidencialista	94
4.7 Tripartidismo	97
4.8 La elección presidencial.....	97
4.9 Nexo entre los poderes ejecutivo y legislativo	98
4.10 La gobernabilidad ante la responsabilidad política	99
4.11. El principio democrático y el principio de gobernabilidad en el ordenamiento constitucional. (Artículos 3, 39, 40, 41, 49, 73 Y 81).....	100
Conclusión	104
Propuesta	107
Bibliografía	109

Introducción.

El principio de gobernabilidad es un tema de gran interés, ya que es uno de los problemas actuales que enfrenta nuestro país y el tratar de buscar una solución nos ha llevado a la realización de esta investigación; primeramente nos interesamos por la transición histórica que se ha venido manifestando a través de los siglos. En el marco histórico se revelaran las relaciones que han variado, según Roma, Grecia, España, Francia y México y la época de estos países en que se han enfrentado al desafío para ir asegurando el bienestar de los ciudadanos de manera eficaz, así como la manera de contribuir, construir y mantener la transparencia, eficacia, equidad, legalidad, representatividad, así como las responsabilidades políticas y gubernamentales, ya que el principio de gobernabilidad se ha referido a la forma como los pueblos han decidido las cosas que son de interés de todos, y así como se entiende que existió de alguna manera una democracia directa, que no requería representantes, cuando entre los griegos y romanos en el Ágora pública celebraban plebiscitos y referéndums, el pueblo reunido resolvía cuestiones fundamentales relacionadas a su polis o a su civitas. Al crecer desmesuradamente ciudades y países y complicarse la vida de los miembros de ellas, se requirió instaurarse una democracia indirecta, o asea aquella que se ejerce por medio de representantes.

Grecia tenía un sistema monárquico, es decir, estaba gobernada por una sola persona, el rey. Después surgió la tiranía donde quien tenía el poder lo retenía sin autoridad constituida legítimamente, el freno a los abusos y excesos de la tiranía establecieron un sistema en el que el pueblo tomaba las decisiones esto significo, el inicio de la democracia directa, el principio de gobernabilidad se garantizó por la isegoría, el derecho de todos por igual a hablar en la asamblea soberana en donde solo votaban los varones mayores de edad y se excluían a las mujeres, esclavos y metecos, quienes no tenían derechos políticos y sus derechos civiles eran muy limitados..

En Roma los órganos gubernamentales eran el rey, el senado y los comicios quienes daban una mezcla de monarquía, oligarquía y democracia. Al terminar con la monarquía Roma se constituyó en una República, sistema de gobierno en el que el pueblo ejerció poder directamente, basándose en el equilibrio de tres órganos que se controlaban mutuamente: los magistrados, los comicios y el senado. Las Magistraturas representaban el poder ejecutivo temporal y eran elegidos por el pueblo anualmente. Surge el imperio, donde el emperador fue el jefe supremo, civil, militar y religioso. La división de poderes permitió conciliar la acción política, la gobernabilidad y el control sobre el poder.

Durante el imperio español, la forma de gobierno era monárquica, y los virreinos eran gobernantes en representación del rey de España, en distintas ciudades de América latina; la iglesia católica desempeñó un papel fundamental en las colonias españolas y se da origen a los grandes feudalismos. En la edad media la organización política era republicana, pero la burguesía para defender sus intereses instauró una monarquía absoluta; que más tarde desapareció al enfrentarse con la ilustración, misma que se extendió

a Europa y América, en donde se inspiraron para los movimientos independentistas.

Para discutir el tema sobre el principio de gobernabilidad, se hace referencia a todo un proceso por el cual diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas tomando decisiones relativas tanto en la vida pública, como en el desarrollo económico y social, implicando una relación individual de la sociedad con el estado, la estructuración de órganos del estado, la producción y gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación a las relaciones entre los estados.

Dentro del antecedente de la representación política en México, se encuentra una democracia directa y representativa así como una república federal y un gobierno presidencialista que durante un largo periodo de años estuvo fortalecido por la hegemonía de un partido multifuncional y centralizado. Que a lo largo de los últimos años a sufrido grandes modificaciones, que ha dado origen para que en la actualidad, México cuente con un tripartidismo político.

Nuestro país se ha caracterizado por tener una forma de gobierno democrática, que consiste en el derecho de todo ciudadano mediante la votación directa, libre, secreta y universal, designa a quienes ocuparan los cargos gubernamentales y de representatividad, siguiendo una regulación durante el proceso electoral sustentado en el voto mayoritario. Los partidos políticos tienen la facultad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional como organizaciones de ciudadanos y hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público; para participar en la democracia representativa se necesita un cuerpo que agrupe ideologías y posibilidades materiales de lucha por el poder. La legitimidad es el requisito de la titularidad del poder, la legalidad lo es de su ejercicio, cuando se exige que un poder sea legítimo, se requiere que quien lo detenta tenga un título como fundamento para la facultad de mandar dentro del poder público y al mismo tiempo, el fundamento del deber de obediencia del súbdito. Cuando se invoca la legalidad, se alude al hecho de que el poder sea ejercido de conformidad con el procedimiento establecido.

Las garantías democráticas constitucionales son: la libertad de expresión, el derecho de voto, la elegibilidad para un cargo público, el derecho de líderes políticos a competir por el voto, las diversas fuentes alternativas de información, las elecciones libres y limpias; y que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y otros signos de preferencia, que ofrecen tanto a las mayorías como a las minorías la posibilidad de una contienda equitativa y justa; garantizando la posibilidad de que eventualmente las minorías integren una mayoría, así como la convivencia civilizada y respetuosa entre los distintos actores sociales. En México debido a que el régimen de partido hegemónico y dominante en vías de transformación y cambio, que ha caracterizado a su sistema de partidos políticos, la minoría en la Cámara de Diputados ha estado conformada durante los últimos sesenta y

seis años, por los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional que ha venido manteniendo el poder. Sin embargo, la mayor competitividad electoral a partir de la elección presidencial y legislativa de 1988, ha hecho que la minoría alcance mayores espacios políticos en entidades federativas y en las propias Cámaras del Congreso de la Unión, debido a sucesivas reformas electorales. Éstas introdujeron el sistema proporcional.

Dentro de las resoluciones parlamentarias se encuentran las mayorías: simple o relativa, absoluta y calificada, así como sistemas impropios como el mixto y el interesante sistema de doble ronda o segunda vuelta electoral, el cual genera ventajas de flexibilidad, al hacer posibles los acuerdos de la mayoría parlamentaria. Estableciendo un mecanismo para garantizar una mayor gobernabilidad; sistema que contempla actualmente la constitución de Francia, Austria, Portugal, Brasil y Perú.

La práctica de la doble ronda constituye un sistema por sí sola, que permite a los electores la oportunidad para votar dos veces e incluso permite a los votantes a cambiar su voto. De hecho la primera votación es una selección, mas que propiamente una elección, a menos que un candidato gane de forma inmediata la mayoría absoluta, algún porcentaje predeterminado o bien por un margen preestablecido que lo haga ganador indiscutible. Como regla general, la institución de doble ronda se limita a ser un desempate entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos. Si solamente se admiten dos candidatos en la segunda votación, alguno de ellos debe ganar por una mayoría absoluta. En este sentido, este mecanismo debería garantizar una mayor gobernabilidad, o al menos la presunción de una legitimidad de quien resulta electo.

Para el logro de una buena gobernabilidad habría que prestar atención en puntos importantes como: la percepción de la legitimidad, la importancia central del papel de los ciudadanos, la visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa, la adaptación de la gestión pública y la valoración del tipo de régimen político en el que se este actuando, los efectos de la gobernabilidad, así como una serie de criterios sobre los que existe un alto grado de consenso en diferentes niveles, que deberán guiar la transformación de los aparatos y de los procedimientos políticos-gubernamentales y de representación, que serian la base de las reformas políticas venideras para la separación entre funciones políticas y funciones gubernamentales, la descentralización de las responsabilidades a favor de las organizaciones operativas o de línea, y el desarrollo de las funciones de gobierno político y de su dirección a todos los niveles.

La realización de esta investigación produce una gran satisfacción académica y profesional no solo dando un bosquejo de la problemática que hoy en día enfrenta nuestro país en su principio de gobernabilidad, sino también manifestando una posible solución como lo es la propuesta de una segunda vuelta electoral "Ballotaje", como se le denominó en Francia; con la finalidad de garantizar este principio y obteniendo resultados provechosos y venideros, y así lograr el objetivo de una buena gobernabilidad en México.

Capítulo Primero.

La consolidación de la gobernabilidad a través de la historia de los pueblos.

A) Antecedentes del principio de gobernabilidad.

Históricamente el principio de gobernabilidad se ha referido a la forma como los pueblos han decidido las cosas que son de interés de todos, sin que para esto, se condicione a que la decisión deba de ser democrática; el principio de gobernabilidad y democracia han coincidido en diversos momentos, sin embargo, no es indispensable que lo sean, ya que aún cuando los pueblos no han sido democráticos, lo cierto es que siempre se han regido por el principio de gobernabilidad.

El término gobernabilidad hace referencia a las instituciones del estado, de la sociedad civil y del sector privado, y a las relaciones entre estos sectores. Aunque dichas relaciones varían según el país y la época, todos los países se enfrentan al desafío para asegurar el bienestar de los ciudadanos de manera eficaz y como los ciudadanos pueden contribuir a construir y a mantener instituciones transparentes, eficientes y equitativas. La gobernabilidad es un concepto político para planear los modos de regulación del orden social.¹

En la antigüedad se conocieron algunas instituciones democráticas; pero fue Grecia la cuna de la democracia, de la cual heredamos tradiciones y principios. Grecia estaba compuesta de pequeñas ciudades-estado, la polis, integrada por un territorio, población y gobierno propios y autónomos, son pequeños estados con su propia fisonomía, derecho y vida peculiar (por ej. Atenas y Esparta). La asamblea del pueblo o ecclesia era el fundamento del sistema democrático directo. Los ciudadanos Griegos se reunían en el Ágora, en un número aproximado a los cinco mil para discutir los asuntos fundamentales de la polis: proyectos de ley, decretos, nombramientos por un plazo de un año a los estrategas (quienes podían reelegirse y lo hacían continuamente; como Pericles; con el tiempo se les estimó como un poder ejecutivo con toda la potestad que esta tiene).²

La polis clásica se caracterizaba por su unidad, solidaridad y participación, y por una ciudadanía sumamente restrictiva. Los ciudadanos no solo se ocupaban de actividades como la administración, el servicio militar, la formulación de leyes, la justicia, las ceremonias religiosas, juegos y festivales, sino también de la supervisión y control de un gran número de personas que no podían jugar papel alguno en el estado. La cultura política Ateniense era una cultura masculina adulta solamente los varones mayores de veinte años podían optar a la ciudadanía. La democracia antigua era una democracia de patriarcas, las mujeres no tenían derechos políticos y sus derechos civiles

¹ Dezerega, presidente de D&A, Coach ontológico. 2006. "Gobernabilidad". consultado el 25/feb./2006 en la dirección: www.dezerega.com

² Escobar Fornos, Iván. "Sistema representativo y democracia semidirecta". Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Concha Cantú, Hugo A. (coordinador) Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Primera edición. 2002 p. 127.

estaban severamente limitados. Sin duda alguna la política de la antigua Atenas descansa sobre una base nada democrática.³

1.1. Grecia.

1.1.1. De la polis monárquica a la aristocracia.

En la Antigüedad Grecia no logró constituir un estado unificado: cada ciudad se constituyó en un estado independiente, la polis. La polis fue una comunidad de ciudadanos que ejerció la soberanía sobre un determinado territorio y que contó con un ordenamiento jurídico propio. En su origen, a comienzos de la época arcaica (siglo VIII a. c.), las polis fueron una forma de gobierno monárquico, es decir, estaban gobernadas por una sola persona, el rey. Tras la desaparición de los reyes, cada comunidad por separado tuvo una clara existencia. El poder había pasado a un corto número de familias aristocráticas (nobleza), que monopolizaba la mayoría del territorio. Este sistema político produjo inevitables enfrentamientos entre los nobles y la masa del pueblo.

De estas pugnas intestinas, y ayudada por el nuevo auge del poder militar, surgió la institución de la tiranía. La palabra 'tirano' servió para designar a quien se había hecho con el poder y lo retenía sin autoridad constituida legítimamente. Tal título no implicaba juicio alguno sobre sus cualidades como persona o como gobernante, si bien el incontrolado poder militar terminaba haciendo de los tiranos lo que hoy significa esta palabra. De todas formas, la tiranía supuso una forma de gobierno intermedia entre el gobierno de la oligarquía y el gobierno de la ciudad estado clásica.

En las ciudades-estado clásicas, especialmente en las más urbanas y cosmopolitas, la comunidad propiamente dicha la constituía una minoría. La mayoría estaba compuesta por los no ciudadanos de los cuales los que residían permanentemente en la ciudad recibían en Atenas y en algunos otros sitios el nombre de «metecos», los esclavos y, en general, todas las mujeres, los no ciudadanos, cualesquiera que fuesen sus derechos, sufrían varias incapacidades en comparación con los ciudadanos y al mismo tiempo, estaban sometidos enteramente a la autoridad del estado en que residieran.

El peligro del sentimiento comunitario, se extinguió debido a la gran desigualdad que prevalecía entre los miembros de la comunidad. La pobreza se hallaba muy extendida, y había honda división entre los pobres y los ricos. Esta división provocó frecuentemente revueltas y sediciones, que a menudo degeneraban en guerra civil, cada polis tenía su propio sistema de gobierno.⁴

³ Held, David. *Modelos de Democracia*. Ed. Alianza. Segunda edición Madrid 2001. pp. 39,40

⁴ Apóstol, Santiago. "Gobierno en Grecia". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_grecia.html

1.1.2. La democracia ateniense.

Solón y Clístenes (siglo VI a. C.), fueron como freno a los abusos de la nobleza oligárquica y los excesos de la tiranía, establecieron en Atenas un sistema en el que todo el pueblo tomaba las decisiones: esto significó el nacimiento de la democracia directa, que llegó a su máximo apogeo con Pericles (siglo V a. C.) y cuyas bases fueron la libertad de expresión y la igualdad ante la ley.

El poder residía en la *Ecclesia*, o asamblea de ciudadanos, que deliberaba, votaba propuestas y elegía magistrados. El poder de la Asamblea era limitado y controlado por el Consejo de los Quinientos, llamado *Bulé*, cuyos miembros eran elegidos por sorteo anual en la Asamblea, actuaban en grupos de 50 miembros o pritanías; este Consejo dirigió los asuntos públicos (poder ejecutivo), propuso leyes a la Asamblea (poder legislativo) y llevó la fiscalidad de los magistrados y el ejército. Los magistrados, elegidos anualmente por la Asamblea, tenían poderes judiciales, religiosos y militares; los más importantes fueron los nueve arcontes y los diez estrategos. Estos magistrados tenían que pasar una prueba de honradez al iniciar su cargo, y al cesar tenían que rendir cuentas a la Asamblea.⁵

La democracia ateniense se caracterizó por un compromiso generalizado con el principio de la virtud cívica: la dedicación a la ciudad-estado republicana y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general. *El principio de gobierno era el principio de una forma de vida: la participación directa. El proceso del gobierno mismo estaba basado en lo que Pericles llamó "estudiar con exactitud", es decir la disertación libre y sin limitaciones, fue garantizada por la isegoría, el derecho de todos por igual a hablar en la asamblea soberana. La ley del estado era la ley del ciudadano; Si la ley se formulaba adecuadamente en un marco de la vida en común, imponía legítimamente obediencia, en este sentido la noción de imperio de la ley por el proceso y el gobierno constitucional, se encontró su primera expresión en la política de la ciudad- estado.*

Una de las descripciones más notables de la democracia antigua se encontró en la política de Aristóteles, un libro en el que se examinó las formas legítimas y duraderas de gobierno y proporcionaba un detallado análisis de la democracia aunque como gobierno el propio Aristóteles desaprobaba. El texto analizaba las pretensiones, fundamentos éticos y propósitos de la democracia y hacía una clara referencia a las características fundamentales de un número de democracias griegas.

La libertad y la igualdad estaban de acuerdo con Aristóteles. Hay dos criterios de libertad:

- A) *el ser gobernado y gobernar por turno; y*
- B) *el vivir como se quiere.*

⁵ *idem*

Para poder establecer el primer criterio como principio efectivo de gobierno la igualdad era esencial, la multitud no podía ser soberana. De acuerdo con los soberanos clásicos la igualdad numérica, es decir, el reparto equitativo de la práctica del gobierno fue posible debido a que:

- A) La participación se remuneró de tal forma que los individuos no se veían perjudicados como resultado de su participación política;
- B) Todos los votos tenían el mismo peso; y
- C) En principio todos tenían las mismas posibilidades de acceder a un cargo público. Entendida así la igualdad fue el fundamento práctico de la libertad. También fue su fundamento moral, ya que la creencia de que todos debían participar por igual en el gobierno justificó el primer criterio de la libertad (*ser gobernados y gobernar por turno*).

En cuanto a la segunda acepción (*vivir como se quiere*) los demócratas sostuvieron que debieron existir ciertos límites a la elección si no se quería que la libertad de un ciudadano interfiriera injustamente en la libertad de otro. Siempre y cuando cada ciudadano tuviera la oportunidad de *ser gobernado y gobernar por turno* y por tanto cumplirse los dos criterios de libertad.⁶

1.1.3. Esparta: la sociedad militarizada.

Esparta es el mejor ejemplo de la sumisión de los ciudadanos a los intereses totalitarios del estado. Esparta era un gran cuartel, y los espartanos eran ante todo soldados educados para la guerra: despreciaban las bellas artes porque no eran útiles para la guerra, y tampoco hablaban demasiado porque un soldado obedecía órdenes pero no las discutía.

Según la tradición fue Licurgo quien, hacia el año 700 a. C., formuló las leyes espartanas. La base de este ordenamiento legal era evitar que ningún individuo predominara sobre el resto; en consecuencia, la sociedad espartana era absolutamente igualitaria. En el sistema político espartano, junto a la diarquía (dos reyes hereditarios, con funciones prácticamente honoríficas) y la primitiva asamblea (Apella), hubo un senado aristocrático (Gerusia), un consejo de 28 ancianos que tenían el poder judicial y dirigía la política exterior. La Asamblea elegía a los éforos, cinco magistrados anuales con poder ejecutivo y legislativo.⁷

Como ya se mencionó en la Grecia antigua la democracia consistía en la toma de decisiones sobre los asuntos trascendentales que recaían en el pueblo, y este se reunía con tal objeto en plazas, lugares públicos o el ágora, donde se discutían los asuntos y se votaba para el efecto de que quedaran como obligatorios los acuerdos que recibían, el respaldo de la mayoría de los asistentes con los romanos, los lugares para las discusiones y votaciones eran los comitia; y las de las antiguas ciudades medievales recibían el nombre de

⁶ Held, David. *Modelos de Democracia*. Ed. Alianza. Segunda edición Madrid 2001. pp. 33 a la 37

⁷ Apóstol, Santiago. "Gobierno en Grecia". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_grecia.html

arengo. Sin embargo, las personas que tenían derecho para ejercer el sufragio constituían un grupo reducido en comparación con los habitantes de las poblaciones. En Atenas solo votaban los ciudadanos varones y se excluía a las mujeres, esclavos, a los extranjeros y a los metecos. La democracia era gobierno popular malo, impregnado de demagogia y de corrupción; los pobres no debían gobernar, puesto que producirían desastres, todavía en la época de Maquiavelo se expreso que los hombres que se empleaban en las artes mecánicas no sabían mandar como príncipes, puesto que estaban acostumbrados solo a servir.⁸

1.2. Roma.

1.2.1. Monarquía.

En un primer momento de su historia, Roma, de la misma forma que sucedió en Grecia, fue una monarquía. Según la tradición, entre el 753 y el 509 a. c. fueron siete los reyes de Roma, desde Rómulo hasta Tarquinio el Soberbio. El rey (*rex*) rigió la vida social, política y militar. Igual a un dios, el rey recorría la ciudad en carro cuando los demás iban a pie, llevaba cetro y corona de oro: se consideraba el propietario de la ciudad. Lo acompañaban por delante unos muchachos (*lictors*) que llevaban unas varas (*fascas*), auténtico símbolo de la realeza, para abrirle camino y castigar a los que impedían el paso. El Senado representaba una asamblea de ancianos, y su importancia quedó relegada a un segundo término. Se trataba de un órgano meramente consultivo: el monarca requería su opinión, pero no tenía porqué seguirla.⁹

El rey no era designado por el simple hecho de su nacimiento, sino que al parecer, fue primeramente elegido por la representación popular, los comicios y mas tarde elegían cada uno con libertad a su asesor con la aprobación del senado. La función monárquica era vitalicia; al lado del rey se encontraba el senado compuesto por venerables ancianos (*senes*). Los senadores eran designados por trescientos grupos de familias (*genes*). La estructura política de ese entonces eran los comicios, la asamblea de los ciudadanos que previamente se repartía la población en treinta curias, compuesta cada una por diez gentes; la mayoría de las curias determinaba el resultado de la votación. La función original de los comicios por curias fue de elegir el nuevo rey a propuesta del senado. Los comitia curiata tenían que otorgar el imperium, o sea, el poder discrecional a los magistrados superiores, mediante una *lex curiata* de imperio.

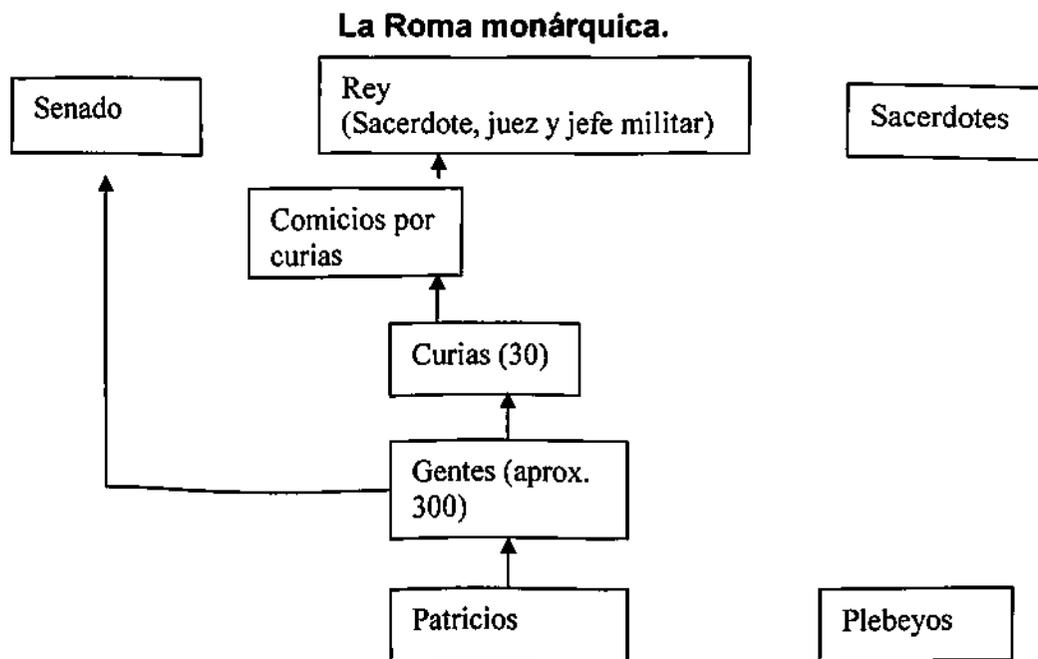
Los órganos eran el rey, senado y comicios; estos daban una mezcla de monarquía, oligarquía y democracia. Para la expedición de una ley, el rey proponía, los comicios aprobaban y el senado ratificaba.

En la antigüedad Roma puede considerarse como una confederación de gentes, y cada gens a su vez, como una confederación de domus, es decir, de familias. La inmadurez de la organización estatal daba a la familia en

⁸ *Sistema representativo y democracia semidirecta* Op. Cit. P. 270

⁹ Apóstol, Santiago. "Gobierno en Roma". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_roma.html

sustitución del estado, una gran importancia, en cada domus se encontraba un paterfamilias, monarca domestico que ejercía un vasto poder sobre sus hijos, esposa, nietos, nueras, esclavos, y clientes. Dicho poder incluía el *ius vitae necisque* (derecho sobre la vida y muerte).¹⁰



1.2.2. Republica

En el año 509 a. C. el rey Tarquinio el Soberbio fue expulsado de Roma, y con él acabó el sistema monárquico en Roma. Desde el 509 al 27 a. C. Roma se constituyó en República, sistema de gobierno en el que el pueblo ejercía el poder directamente. La constitución de la República Romana se basaba en el equilibrio de tres órganos que se controlaban mutuamente: Magistrados, Comicios y Senado. La unión entre ellos se plasmó en la expresión *senatus populusque romanus*. El Senado representó el poder consultivo. En un principio estaba integrado sólo por patricios, pero luego se incorporaron también los plebeyos.¹¹

El rey fue sustituido en sus funciones religiosas por el *Pontifex maximus*, en su función de designar a los senadores por el censor, y en lo demás por dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año cada uno podía paralizar la actividad del otro, mediante se *intercessio*. Fue asombroso que esa manera de organizar el poder ejecutivo de un estado no haya provocado más estragos de los que realmente causó; ese pésimo sistema se debió al deseo del senado de enfrentarse a un poder consular débil.

¹⁰ S. Margadant, Floris Guillermo; *Derecho Romano*. Editorial Esfinge, Naucalpan Edo. De México. Vigésima edición. 1998 pp. 20 a la 24

¹¹ Apóstol, Santiago. "Gobierno en Roma". *um* Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_roma.html

El senado fue un organismo de prestigio no por facultades ejecutivas o legislativas ya que no las tuvo, sino porque, en la fase republicana llevo de triunfo en triunfo al pueblo Romano hasta la época de los Gracos (130 a. c).

En el periodo Republicano se rompen las relaciones entre gentes y senado compuesto por miembros vitalicios que se completaron cada cinco años por decisión de los sensores, funcionarios nombrados por los comicios por centurias. Los sensores podían excluir del senado a los miembros inmorales y escoger nuevos senadores entre los ex funcionarios.

En los tiempos de las XII tablas, se encuentra otra forma en que se repartió a los ciudadanos en grupos electorales: los comicios por tribus, es decir, por divisiones territoriales según el domicilio de cada paterfamilias. En este procedimiento en que se estructuró la asamblea popular, se utilizó para elección de funcionarios religiosos, quienes por sus métodos de interpretar los signos, tenían una enorme influencia de designación de los magistrados y otros asuntos políticos. Desde a finales del siglo IV a.c., los comicios por tribus sustituyen en gran parte a los comicios por centurias, por lo que se refiere a la labor legislativa.¹²

Los Comicios eran asambleas que representaban el poder legislativo. Los componentes de los comicios eran los ciudadanos libres de pleno derecho, varones y mayores de edad. Estos ciudadanos estaban divididos en clases sociales según la capacidad económica. Pero siempre en estas asambleas dominaban los intereses de los ricos: en primer lugar, siempre se votaba y se hacía el recuento de votos empezando por la primera clase, que era la más numerosa en las asambleas; en segundo lugar, cuando se llegaba a la mayoría absoluta cesaba el recuento, con lo que los pobres no votaban nunca.

El pueblo, reunido en los comicios, era quien elegía a los magistrados, era el único que podía condenar a muerte, deliberaba la paz y la guerra y ratificaba las alianzas y tratados de paz. Las Magistraturas representaban el poder ejecutivo temporal. Eran elegidos por el pueblo anualmente (salvo el censor, que era quinquenal), y eran cargos gratuitos y colegiados. Para poder ser elegido, se debía ser ciudadano, no estar condenado por sentencia judicial y haber cumplido el servicio militar. El desempeño sucesivo de las magistraturas desde la más baja, la cuestura, hasta la más alta, el consulado, se denominaba carrera política (*cursus honorum*):

Cuestores: estuvieron encargados de la administración del tesoro del Estado; y cuestores provinciales, que administraban el tesoro de las provincias y pagaban los estipendios del ejército.

Ediles: eran los encargados de la administración municipal (policía, mercado, juegos públicos, etc.).

Pretores: Era la magistratura con la función de administrar justicia. A partir de 241 a. de C. se eligieron dos pretores: *urbanus*, encargado de dirimir

¹² Derecho Romano Op. Cit. pp. 28 a la 30.

los pleitos entre ciudadanos; y *peregrinus*, encargado de los pleitos entre extranjeros o entre un ciudadano y un extranjero. Al aumentar el número de provincias también aumentó el número de pretores, hasta dieciséis en tiempos de Julio César.

Cónsules: fueron los magistrados con más poder de la república romana. Poseyeron poderes civiles y militares: reclutaban y dirigían el ejército, convocaban y presidían el Senado y las Asambleas, eran los principales ejecutores de las decisiones del Senado y del pueblo. Al salir del cargo, iban a gobernar una provincia como procónsules.

Censores: Se elegían cada cinco años entre los que habían sido cónsules, y permanecían en su cargo el tiempo necesario para cumplir su misión, sin poder sobrepasar los dieciocho meses. Sus funciones fueron: confección del censo de los ciudadanos, vigilancia de las costumbres y redacción de la lista de los senadores.

Magistrado: era el superior jerárquico su palabra prevalecía sobre las demás.

Las funciones de los magistrados que no formaban parte del *cursus honorum* fueron las siguientes:

- ***Tribunos de la plebe:*** su misión principal fue la defensa de la plebe frente a los abusos de los magistrados, sirviéndose del *ius intercessionis* o derecho de vetar las decisiones de los magistrados.

- ***Dictador:*** en casos de extrema gravedad se designaba un dictador con plenos poderes civiles y militares por un período de seis meses. En la última época de la república no se nombraron ya dictadores, sino que se otorgaba a los cónsules el poder supremo.¹³

1.2.3. Imperio.

El imperio comenzó en Roma con Octavio en el 27 a. C. La palabra *imperium* designaba el mando supremo, el poder de los más altos cargos públicos, que Octavio fue acumulando poco a poco. Durante el imperio se conservaron la mayoría de las magistraturas, pero progresivamente fueron perdiendo importancia. La dictadura y la censura desaparecieron a principios del imperio. Las demás magistraturas se convirtieron en simples títulos honoríficos. El emperador fue el jefe supremo civil, militar y religioso; Los emperadores romanos asociaron a su nombre los títulos de:

- **Princeps**, *primero entre iguales*, suponía el poder político.
- **Imperator**, *comandante*, suponía el poder militar.
- **Augustus**, *venerable*, alude a la superioridad personal del emperador.¹⁴

¹³Apóstol, Santiago. "Gobierno en Roma". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_roma.html

¹⁴ Ídem

Desde los griegos se ha reconocido como un principio fundamental de la ciencia política que el poder centralizado en algún grado fue necesario para poder gobernar toda sociedad de cierta magnitud. La toma de decisiones debía ser ágil para poder enfrentar el sin número de asechanzas y dificultades por las que atravesó una comunidad determinada. El poder descentralizado pudo en cambio causar la ineficiencia política y en grado extremo la ingobernabilidad social.

Los procedimientos de gobierno en las repúblicas fueron lentos. No podían hacer nada por sí los consejos, ni los magistrados, necesitando en muchos casos los unos de los otros para tomar resoluciones y como en el acuerdo de las voluntades se empleó tiempo, las determinaciones fueron tardías y a veces peligrosas cuando tenían por objeto remediar lo que no admitía espera.

Una característica fundamental de la democracia política, que en lo fundamental constituyó su esencia distintiva, ha sido la responsabilidad pública de los gobernantes; es decir el complejo institucional que permitió establecer consecuencias negativas a los gobernantes por el abuso de autoridad, por negligencia o torpeza de la administración pública. Tales consecuencias pudieron ir desde el desalojo del poder, hasta la sanción legal correspondiente.

1.3. El Imperio Español.

Imperio español, denominación que recibió el conjunto de territorios de América, Asia, África y Oceanía colonizados y administrados por España, o por cualquiera de las entidades anteriores a la creación de dicho Estado.

El Imperio colonial español comenzó a forjarse a finales del siglo XV, cuando Europa iniciaba su expansión en ultramar. España perdió gran parte de las zonas conquistadas como consecuencia del movimiento de emancipación que arraigó en Latinoamérica a principios del siglo XIX; así como en la época en que gobernaban Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón (Reyes Católicos), cuyo matrimonio en 1469 marcó el inicio del proceso de unificación de sus respectivas coronas. Fue durante el reinado de los Reyes Católicos cuando el nuevo país, recién constituido, comenzó a levantar un imperio.

En América, la población indígena era gobernada por un grupo relativamente pequeño de españoles. Éstos, para hacerse con el control de la mano de obra indígena, introdujeron las encomiendas, una concesión oficial que les otorgaba jurisdicción sobre una o varias comunidades de indígenas. Esta práctica se justificaba alegando que los españoles se ocupaban de instruir en el cristianismo a los nativos y que gobernaban respetando sus jerarquías y a sus jefes.

Los virreinos eran gobernados por los representantes del rey a los que llamaban virreyes. No obstante, los representantes directos de las autoridades españolas en las zonas rurales eran los sacerdotes y los frailes, máximos responsables de la evangelización de las comunidades nativas. El clero era quien mantenía un contacto constante con los indígenas puesto que les

instruían en el cristianismo y las costumbres europeas. La Iglesia católica desempeñó un papel fundamental en las colonias españolas. Realizaba las funciones de banco, de centro de beneficencia y de organización educativa.¹⁵

En este periodo se manifestó como forma de gobierno la Monarquía, se organizó la administración de las colonias españolas en un organismo supremo de gobierno sujeto directamente al rey, llamado "consejo de indias", que en gran parte pretendió proteger los derechos de los indios y de los abusos que se cometían contra de ellos; algunas ciudades de acuerdo con la tradición española estuvieron gobernadas por ayuntamientos electos entre los vecinos adinerados, algunos consejeros lo fueron por nombramiento real o por compra.

Las comunidades indígenas fuertes conservaron su propia forma de gobierno bajo la supervisión española y se aislaron a los indígenas del resto de la población para tratarlos como menores de edad, lo que facilitó su sumisión y por ende su explotación. La sociedad mostró muchos rasgos feudales y fuertes diferencias regionales debidas al distinto grado de desarrollo de los indígenas y a las posibilidades mismas de las colonias.

Los que desempeñaron los puestos mas altos del gobierno civil y religioso fueron los españoles peninsulares quienes gobernaban el comercio y eran los propietarios de minas y haciendas; le siguen en importancia los criollos (españoles nacidos en las colonias) dueños de las principales haciendas y minas y quienes pasando el tiempo dominaron los ayuntamientos; los indios vivieron segregados cultivando sus escasas tierras y trabajando de peones; los mestizos (mezcla de distintas razas) en un principio fueron los mas despreciados, impedidos al sacerdocio, magisterio, entre otros oficios. Finalmente encontramos a los negros y esclavos quienes ocuparon el peldaño mas bajo dentro de la sociedad. La iglesia llegó hacerse dueña de gran parte de las tierras, fue prestamista y tuvo una poderosa influencia económica y política en las colonias a parte de su papel religioso e intelectual.¹⁶

Las reformas aplicadas por España difundieron entre la población criolla el pensamiento de la Ilustración. Los movimientos revolucionarios de otras zonas inspiraron a los hispanoamericanos. Las colonias británicas de Norteamérica consiguieron la independencia y formaron su propia nación tras la guerra de la Independencia estadounidense, finalizada en 1783. En 1789 se inició la Revolución Francesa.¹⁷

1.4. La Edad Media.

El renacimiento fue un movimiento político, cultural y social que provocó grandes cambios; comenzó en Italia en el siglo XIV y se difundió por todo Europa durante los siglos XV y XVI, rompió con el pensamiento medieval en

¹⁵Enciclopedia Encarta 2006. "*imperio Español*". Consultado el 08/03/2006 en la dirección: <http://es.encarta.msn.com/emcyclopedia/imperioespañol>

¹⁶Brom, Juan. Esbozo de Historia Universal. Editorial Grijalbo, México D. F. Decimoséptima edición. pp. 119 y 120

¹⁷Enciclopedia Encarta 2006. "*imperio Español*". Consultado el 08/03/2006 en la dirección: <http://es.encarta.msn.com/emcyclopedia/imperioespañol>

muchos dominios como arte, ciencia religión, economía, etc. El carácter místico de la edad media perdió intensidad y la iglesia sufrió la reforma, que dio lugar a guerras religiosas. En Grecia, Roma y la Edad Media la política tenía bases éticas, pero Maquiavelo separó en forma absoluta la ética de la política, se convirtió la política en un campo autónomo e independiente de la moral. Planteó que los problemas políticos se solucionaban sin vincularlos con la ética. Maquiavelo fue el primero en utilizar la palabra Estado, para designar la organización política de un país. En Grecia se utilizó la polis, en Roma civitas y en la Edad Media república.¹⁸

Nicolás Maquiavelo (1469-1527), el príncipe; manifestó su promoción de la democracia como forma mas adecuada de gobierno en el largo plazo y los consejos que proporcionó a los gobernantes para hacer eficaz y duradera su gestión política; lo que buscó es precisamente aquello que distinguió a la democracia como régimen político, la armónica conjunción de la eficacia gubernamental y la responsabilidad publica de los gobernantes, combinación que cuando se logró se tradujo, según Maquiavelo en el bienestar de la colectividad con la estabilidad política y social, valores que aparecieron insistentemente en la tradición filosófica de Occidente.¹⁹

Maquiavelo, comprendió perfectamente el dilema poder en términos del interés colectivo; el poder descentralizado fue ineficaz por la acción rápida, aunque contribuyó a evitar o prevenir el abuso por parte de los gobernantes; el poder descentralizado fue un cambio eficaz en la toma de decisiones, pero propició los excesos de los líderes en perjuicio de la colectividad. La comunidad se vio en la necesidad de elegir entre anarquía y despotismo. Además extrajo de la experiencia republicana de Roma, la posible salida ante este dilema, la combinación de instituciones que concedieron el poder en algún grado, de modo que permitieron una acción gubernamental, ágil y eficaz, con otras que contenían la ambición de quienes habían sido designados para aquella tarea. Se trató de la esencia de la democracia política, concebida como punto de equilibrio entre un polo de anarquía ineficaz en la acción pero justa, y otro de despotismo eficaz pero injusto. La división de poderes permitió conciliar las dos metas aparentemente antagónicas, la acción política; gobernabilidad y control sobre el poder.

El gobierno debió edificar instituciones centralizadas que procuraran la gobernabilidad suficiente y que permitieran situaciones de extrema urgencia. Maquiavelo tomó de la republica Romana el ejemplo de concentrar todos los poderes en un grupo reducido frente a una emergencia, por acuerdo de los órganos representativos, cuya dilación habitual en deliberar y tomar decisiones resultó perjudicial para la sociedad en tales circunstancias.

La burguesía para defender sus intereses, contribuyó a instalar una monarquía absoluta. Se reconoce el carácter revolucionario de la burguesía y su fuerza destructiva sobre el feudalismo. La ilustración es la doctrina de la burguesía que se enfrentó contra el estado absoluto, la iglesia y la nobleza. Se pronunció a favor del uso de la razón, para guiar el proceso de la vida en todos

¹⁸ "Sistema representativo y democracia semidirecta" Op. Cit. pp.131-132

¹⁹ Crespo, José Antonio. *Maquiavelo, el Demócrata*. Estudios. Filosofía- Historia – Letras. 1990

sus aspectos, y del iusnaturalismo. La ilustración fue el principal vínculo de presión; era un compendio de todos los conocimientos de la época y el arma para combatir a sus adversarios. Se extendió a Europa y América, en donde se inspiraron para los movimientos independentistas.²⁰

1.5. La Revolución Francesa.

La Revolución Francesa fue un proceso social y político acaecido en Francia entre 1789 y 1799, cuyas principales consecuencias fueron el derrocamiento de Luis XVI, perteneciente a la casa real de los borbones, la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la república, con lo que se pudo poner fin al antiguo régimen en este país. Aunque las causas que generaron la revolución fueron diversas y complejas, éstas son algunas de las más influyentes: la incapacidad de las clases gobernantes (nobleza, clero y burguesía) para hacer frente a los problemas de estado, la indecisión de la monarquía, los excesivos impuestos que recaían sobre el campesinado, el empobrecimiento de los trabajadores, la agitación intelectual alentada por el siglo de las luces y el ejemplo de la guerra de la Independencia estadounidense.

La Asamblea Legislativa de 1791, estaba formada por 750 miembros que no tenían experiencia en la vida política, dado que los propios integrantes de la asamblea constituyente habían votado en contra de su elegibilidad como diputados de la nueva cámara, dividida en facciones divergentes. La más moderada era la de los *feuillants*, partidaria de la monarquía constitucional tal como se establecía en la constitución. El centro de la cámara acogía al grupo mayoritario, conocido como el Llano, que carecía de opiniones políticas definidas pero que se oponía unánimemente al sector radical que se sentaba en el ala izquierda, compuesto principalmente por los girondinos, que defendían la transformación de la monarquía constitucional en una república federal, los jacobinos y los *cordeliers*, abogaban por la implantación de una república centralizada.²¹

La convención nacional finalizó la redacción de una nueva constitución, que se aprobó oficialmente el 22 de agosto de 1795. La nueva legislación confería el poder ejecutivo a un directorio, formado por cinco miembros llamados directores. El poder legislativo sería ejercido por una asamblea bicameral, compuesta por el Consejo de Ancianos (250 miembros) y el Consejo de los Quinientos. El régimen que se estableció no consiguió un medio para impedir que el órgano legislativo entorpeciera el gobierno del ejecutivo y viceversa, lo que provocó constantes luchas por el poder entre los miembros del gobierno, sucesivos golpes de Estado y fue la causa de la ineficacia en la dirección de los asuntos del país.

Una consecuencia directa de la revolución fue la abolición de la monarquía absoluta en Francia. Asimismo, este proceso puso fin a los privilegios de la aristocracia y el clero. La servidumbre, los derechos feudales y

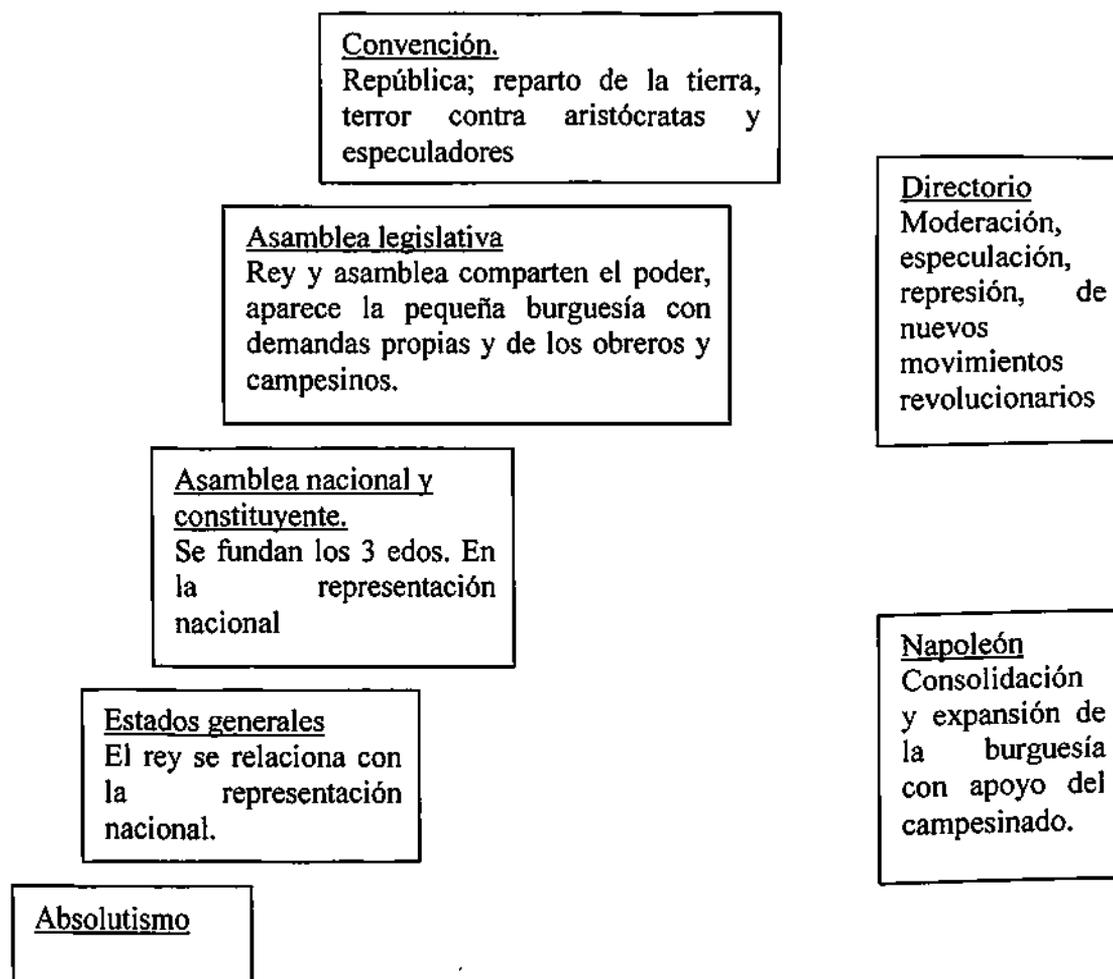
²⁰ Ibidem p.134

²¹ Enciclopedia Encarta 2006. "Revolución Francesa". Consultado el 08/03/2006 en la dirección: <http://es.encarta.msn.com/enciclopedia/revolucionfrancesa>

los diezmos fueron eliminados; las propiedades se disgregaron y se introdujo el principio de distribución equitativa en el pago de impuestos. Gracias a la redistribución de la riqueza y de la propiedad de la tierra, Francia pasó a ser el país europeo con mayor proporción de pequeños propietarios independientes.

El Código Napoleónico, ponía de manifiesto muchos de los principios y cambios propugnados por la revolución: la igualdad ante la ley, el derecho de *habeas corpus* y disposiciones para la celebración de juicios justos.²²

Proceso político y social en la Revolución Francesa ²³



En Francia la asamblea constituyente estableció el derecho de voto, para ser ciudadano activo. Las mujeres, los sirvientes, los pobres, los carentes de domicilio y los monjes no tenían derecho de voto dado que su posición los hacía dependientes de otros para tener voluntad política propia. Los decretos de 1792 establecieron el sufragio universal, con esto se amplió el electorado con la reducción de la edad del voto de 25 a 21 años, aunque siguieron excluidos los pertenecientes a la ciudadanía pasiva. El debate sobre la

²² Ídem

²³ Brom, Juan. Esbozo Op. cit. p. 151

popularidad del gobierno representativo francés no se centro en quien podía votar, sino más bien en quien podía ser votado.²⁴

Alexis de Tocqueville (1805-1859) en su clásica obra "*Democracia En América*", utiliza la democracia como variable independientemente para explicar varios rasgos de la vida estadounidense: la religión, la opinión pública, la vida familiar, actividades económicas, asuntos militares y otros fenómenos más. La propia variable independiente se puede caracterizar como libertad e igualdad institucionalizadas. La igualdad es a la vez social y política, es decir, pertenece tanto a la ausencia de privilegios y de jerarquías como el principio del sufragio universal. La libertad esta formada por las tradicionales libertades políticas: libertad de religión, asociación, expresión.

El objetivo declarado de la democracia consiste en ser un buen sistema de gobierno; para Tocqueville no se alcanza esta meta porque según el los gobiernos democráticos no tienen capacidad de proceder en forma coherente y sistemática, no pueden planificar para el futuro, ni apegarse a decisiones pasadas; sin embargo esa misma actividad de gobernar democráticamente tienen como derivado una cierta energía e inquietud que benefician la industria y la prosperidad. "la democracia no da al pueblo el gobierno más hábil, pero crea lo que el gobierno más hábil es a menudo incapaz de hacer: esparce por todo el cuerpo social una inquieta actividad, una fuerza abundante y una energía que no existe jamás sin ella, y que por poco que las circunstancias sean favorables, pueden engendrar maravillas."²⁵

Tocqueville señaló tanto los puntos débiles como los fuertes de los Estados Unidos, y una de sus principales conclusiones fue que la democracia requiere siempre de una base moral. En palabras del propio Tocqueville:

"Cuando la religión de un pueblo es destruida, la duda adquiere tal fuerza que paraliza parcialmente el resto del intelecto. Tal situación no puede sino enervar el alma, relajar las fuentes de la voluntad y preparar a la gente para la servidumbre. Cuando ya no existe un principio de autoridad religioso aparte del político, el hombre se va rápidamente asustando por la apariencia de su ilimitada independencia. El despotismo puede gobernar sin fe pero no así la libertad. La religión es mucho más importante en repúblicas democráticas que en cualquier otra. ¿Cómo es posible que una sociedad pueda escapar de la destrucción si su vínculo moral no es reforzado en proporción a relajamiento del vínculo político?"²⁶

1.6. A manera de análisis sobre la evolución de la forma de gobierno.

Los imperios despóticos de Egipto, Sumer, Asiria, Persia y Macedonia fueron seguidos por el nacimiento de las ciudades-estados, las primeras comunidades autogobernadas, en las que el gobierno de la ley predominaba y

²⁴ Manin, Bernard. "*Los principios del gobierno representativo*". Ed. Alianza, Madrid 1998 pp. 124-126

²⁵ Elster, Jon y Slagstad, Rune. *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de cultura económica. México primera ed. En español 1999 pp. 126 y 127

²⁶ Alexis de Tocqueville"consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://www.acton.org/es/recursos/libtrad/liberal.php>

los funcionarios estatales eran responsables frente a los ciudadanos que los elegían.

Las ciudades-estados de Grecia, como Atenas, Corinto y Esparta, y de la parte de Asia Menor dominada o influenciada por los griegos, proporcionaron el material para las teorías políticas especulativas de Platón y Aristóteles. El sistema aristotélico de clasificación de Estados, que influyó en el pensamiento político posterior durante siglos, se basaba en un criterio simple:

- Los buenos gobiernos son aquellos que mejor sirven al bien general;
- Los malos gobiernos son los que subordinan el bien general al bien de las personas en el poder.

Aristóteles establecía tres categorías de gobiernos:

- *Monarquía*, gobierno de una sola persona;
- *Aristocracia*, gobierno de una minoría selecta, y
- *Democracia*, gobierno de muchos.

Los filósofos griegos posteriores, influenciados por Aristóteles diferenciaban tres formas degeneradas de las clases de gobierno definidas por él. Distinguían, por tanto:

- *La tiranía*, el gobierno de una persona en su propio interés;
- *oligarquía*, el gobierno de unos pocos en su propio interés y
- *la oclocracia* (democracia radical), gobierno de la multitud o de la plebe.

Otras categorías de trascendencia histórica son *la teocracia*, gobierno de líderes religiosos como en los primeros califatos islámicos y *la burocracia*, el dominio del gobierno por funcionarios de la administración, como en la China imperial.

Roma, que evolucionó de una ciudad-república a núcleo de un imperio mundial, también tuvo gran influencia en el desarrollo del gobierno en el mundo occidental. Esta influencia derivó en parte del gran logro romano en la formulación precisa por primera vez del principio de que la ley constitucional, que establece la soberanía del estado, es superior a la ley común, que es originada por decretos legislativos. Después de la caída de Roma, la idea romana de un dominio universal sobrevivió durante la edad media con la formación del sacro imperio romano germánico; y también, en parte, por el establecimiento, a través del derecho canónico y los tribunales eclesiásticos con jurisdicción sobre los asuntos seculares, del órgano rector de la Iglesia católica romana. El efecto de estas influencias fue retrasar el desarrollo de territorios nacionales y gobiernos después de las tendencias en esa dirección que se habían manifestado entre los principados feudales de Europa.

Por otro lado, la lucha de los señores feudales por limitar el poder absoluto de sus monarcas produjo finalmente numerosas contribuciones a la teoría e instituciones del gobierno representativo.

La definitiva aparición de gobiernos nacionales se atribuye a dos causas principales. Una comprende un número de causas económicas subyacentes, una gran expansión del comercio y el desarrollo de las manufacturas. Estas condiciones empezaron a minar el sistema feudal, que se basaba en unidades económicas aisladas y autosuficientes, y a hacer necesaria la creación de grandes unidades políticas. La otra causa fue la reforma, que logró eliminar la influencia de la Iglesia católica que frenaba el desarrollo político en algunos países europeos.

La nación-estado moderna se convirtió en una forma definitiva de gobierno en el siglo XVI. Era casi dinástica y autocrática en su integridad. La voluntad del monarca reinante, en teoría y a menudo en la práctica, era ilimitada; el famoso aforismo del rey Luis XIV de Francia, ("El estado soy yo"), no era una jactancia infundada, sino una expresión de la realidad existente. Con el tiempo, sin embargo, la demanda de la burguesía de un gobierno constitucional y representativo se hizo sentir, y los poderes ilimitados de los monarcas empezaron a ponerse en duda. En Inglaterra, la revolución gloriosa de 1688 restringió tales poderes y estableció la preeminencia del parlamento. Esta tendencia culminó en dos acontecimientos de importancia histórica, la guerra de Independencia estadounidense, que comenzó en 1775, y la Revolución Francesa, en 1789. Por lo común los historiadores datan el origen del gobierno democrático moderno a partir de estos hechos.²⁷

B) Antecedentes de la forma de gobierno en México.

1.7. Antecedentes de la gobernabilidad y otros principios en México.

Democracia directa y democracia representativa son conceptos que si bien podían aludir a un sistema político y de gobierno sustentado en la voluntad popular, guardan entre sí profundas diferencias, sin embargo, esas diferencias han generado la creencia equívoca de que son términos antagónicos entre sí. El primero de ellos está relacionado con la participación directa en asambleas populares de los miembros que constituyen un pueblo. Por su parte el segundo

²⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. *Titulos básicos publicados acerca de Gobierno.* La historia del gobierno en el siglo XIX y parte del XX es importante para la ampliación de la base política del ejecutivo mediante la extensión del sufragio y otras reformas. Una tendencia que se ha acentuado en el siglo XX ha sido el desarrollo y realización del concepto de que el gobierno, además de mantener el orden y la administración de justicia, debe ser un instrumento de administración de los servicios públicos y sociales incluidos, entre muchos otros, la conservación de los recursos naturales, la investigación científica, la educación y la seguridad social. Entre 1945 y 1951, el gobierno laborista de Gran Bretaña amplió las responsabilidades del Gobierno al incluir la nacionalización de un número de industrias básicas en la necesidad de una planificación económica rigurosa. Otros avances relevantes del siglo XX fueron la aparición del Estado corporativo y de los gobiernos totalitarios en diversos países, y de la primera, así llamada, dictadura del proletariado de la historia, la de la Unión Soviética (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). De finales de la década de 1940 a finales de la de 1980, la mayoría de los países de Europa del Este, adyacentes o próximos a la URSS, tuvieron gobiernos en muchos aspectos similares. En América Latina, una de las experiencias más sugestivas en la reformulación del Gobierno conformado por vías institucionales es la que se desarrolló en Chile entre 1970 y 1973. Inspirada en el programa de la coalición de Unidad Popular, encabezada por el doctor Salvador Allende, activó la nacionalización de la banca y la limitación de los beneficios de los monopolios multinacionales en campos como el de la minería y la industria. Propulsó así mismo proyectos de reforma agraria y de servicios sociales, malogrados por el golpe de Estado que dirigió el general Pinochet, que implantó una dictadura militar que se prolongaría hasta las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, en que una coalición de partidos democráticos impulsó el proceso de transición hacia la recuperación del régimen de libertades.

concepto, es decir, el de democracia participativa, se refiere al mecanismo sobre el cual descansa fundamentalmente la democracia moderna: el sufragio universal a su vez basado en los valores democráticos de igualdad y libertad.

Desde el modelo ateniense hasta nuestros días se ha presentado una notable evolución en lo que entendemos por democracia; si bien su significado no ha variado en el terreno etimológico, sí lo ha hecho en cuanto a los factores involucrados en esa acción de "gobernar". Democracia, *latu sensu*, *el gobierno del pueblo* y lo que se entendía por pueblo si ha variado en cuanto se ha ido ampliando la gama de actores sociales que pertenecen a él, es decir, los ciudadanos. Sabemos que en la polis griega los ciudadanos participaban directa y activamente en los asuntos públicos, pero la categoría de ciudadanos se otorgaba únicamente a hombres libres. Ni esclavos, ni mujeres tenían derecho a intervenir en los asuntos del pueblo por el simple hecho de que no eran pueblo. La presencia de esclavos, así como la exclusión de la mujer nos habló inmediatamente de la existencia de libertad e igualdad, conceptos que son valores de la democracia moderna y quedaron asentados en la Carta Universal de los Derechos del Hombre y Ciudadano.²⁸

Norberto Bobbio afirma: "no es casualidad que en los cimientos de las democracias modernas se encuentren las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, que no fueron conocidas por la democracia de los antiguos. La democracia moderna reposó sobre una concepción individualista de la sociedad". Tal concepción individualista de la sociedad se asentó y expresó a través de los derechos políticos: a partir del derecho que establece el sufragio universal, es decir desde el momento en que se reconoció la igualdad política entre hombres y mujeres, al margen de diferencias religiosas, económicas y sociales.²⁹

Para Raúl González Schmal, a pesar de la notable diferencia entre democracia directa y representativa, y de las múltiples variantes que puedan presentar ambos modelos, hay un punto insoluble en el que confluyen. A final de cuentas la democracia se caracteriza por los métodos que utiliza para resolver conflictos. "Es cierto, sin duda, que la democracia es un método, una técnica de sustitución pacífica del poder. Pero no sólo es esto, es también una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana". Ambas variantes del término democracia aspiran al mejoramiento social a través de la paz y el diálogo, así como al respecto irrestricto por los derechos y la dignidad de sus miembros partícipes.³⁰

²⁸ Alanís Figueroa, María del Carmen. "Antecedentes históricos de la representación política en México." Concha Cantú, Hugo A. (Coordinador) Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorias del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial UNAM. Primera edición. Mex. 2002 Pp. 33 y 34

²⁹ Bobbio, Norberto. Teoría Política. Num. 3, 1987, p.11, citado por Alanís Figueroa, María del Carmen. En "Antecedentes históricos de la representación política en México". México 2000p. 34

³⁰ González Schmal, Raúl. *Democracia Semidirecta y Participativa*. En Valdez Diego y Gutierrez Rivas, Rodrigo (coords) *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV congreso nacional del derecho constitucional, México, UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, 2001, t. II, p. 91. citado por: Alanís Figueroa, María del Carmen. "Antecedentes históricos de la representación política en México". México 2000 p. 34

Tan sólo mencionar la dignidad humana nos remite, inmediatamente, a la dimensión ética de la democracia, así como a la necesidad de sus valores. González Schmal también afirmó atinadamente que “una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible encubierto”. La ampliación del concepto de ciudadano, sin duda alguna, sólo ha sido posible con la instauración de los valores de la democracia en la cultura política y en la vida misma del ciudadano. Con ello podríamos decir que la democracia representativa es la evolución de la democracia directa.³¹

Por su extensión geográfica, sus distintas etnias, el mestizaje, las desigualdades económicas, la enorme y vasta riqueza cultural de sus distintas regiones, entre otras características, sin duda podemos calificarnos como una sociedad compleja. México es un país relativamente joven, su vida como nación independiente no ha llegado aun a los dos siglos, asimismo, su proceso democrático, que ha sido complejo, lento y por momentos hasta cuestionado, en los últimos años ha comenzado a consolidarse. Desde los primeros momentos de su vida independiente nuestro país ya contaba con fuerzas políticas arraigadas y muy identificables ideológicamente hablado.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812 en España y en México en 1813 por el virrey Venegas, se eligieron democráticamente, ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que existían en ese momento. El virrey Callejas la abolió en 1814, restableciendo el régimen autoritario, al calor del movimiento armado protagonizado por dos fracciones en específico, la de los realistas y la de los insurgentes, que a la larga derivarían en los grupos político-militares conservadores y liberales que desde la promulgación de la independencia hasta el arribo de Porfirio Díaz a la primera magistratura definirían los rumbos del país en una encarnizada lucha religiosa-centralista y otra liberal-federalista.

Diferentes documentos legales plantearon propuestas y modificaciones en materia política posteriores a la Constitución de Cádiz, durante y después de la guerra de Independencia, redactados por ambos grupos y que en su momento elaboraron ordenamientos jurídicos a través de los cuales se definiría un proceso sumamente complicado y conflictivo en el sistema político de la nación. Estos ordenamientos determinaban, a grandes rasgos, el establecimiento de una República federal, la institución del sufragio universal, la reducción de la edad para acceder a la ciudadanía, el establecimiento de diputados y la eliminación de fueros militares y religiosos.³²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, constituyó un avance sin precedentes hasta ese entonces para la vida democrática de México; en gran medida, debido a la suma de proyectos que fluyeron en su contenido, procedentes de distas corrientes ideológicas que a través del consenso conformaron un congreso constituyente plural en todos los aspectos, con la constitución de 1917 que establecieron las bases jurídicas que habría de seguir el sistema político mexicano. Sin embargo, el texto sufriría modificaciones en la medida en que

³¹ Alanís Figueroa, María del Carmen. Op. Cit. pp. 35, 36

³² Ibidem 37, 38

se requirieron mecanismos de inclusión para las minorías. Tomando en cuenta las características de un sistema democrático representativo se consideró dichas modificaciones a partir de las instituciones de la democracia representativa; *el sufragio y los partidos políticos*. La primera de ellas, ha sido el vehículo a través del cual se ha ejercido la voluntad ciudadana. Asimismo, la segunda figura los partidos políticos, ha sido la materialización de los grupos que se disputan el poder representativo a través de las vías institucionales, representando en su organización, las demandas de diversos sectores tanto mayoritarios como minoritarios.³³

En México, república federal, se repite el esquema organizativo del gobierno central en los 31 estados del país: el poder ejecutivo lo ejerce el presidente (o el gobernador), el legislativo reside en el Congreso (o Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), y el poder judicial, la Suprema Corte de Justicia (o Tribunales Superiores). En la mayoría de los países de América Latina, el ejecutivo es independiente del legislativo, aunque algunas de las acciones del ejecutivo se someten a una revisión del legislativo. Otras clasificaciones dependen de las diversas formas gubernamentales y poderes entre las naciones del mundo.³⁴

1.8. El antiguo régimen presidencial.

Durante setenta años, la constitución de 1917 fue la estructura formal de un poder presidencial centralizado y extenso, fortalecido por la hegemonía de un partido político, cuya omnipresencia apoyada por el gobierno y su multifuncionalidad permitieron el dominio de la vida política nacional. El sistema así configurado demostró una extraordinaria capacidad de absorción de diversos estratos de la sociedad y la renovación periódica de la elite política, así como la limitación del poder unipersonal a seis años, bajo la regla estricta de la no reelección. La normatividad constitucional adquirió carácter nominal frente al régimen electoral, la independencia entre los poderes y la estructura federal.³⁵

Las bases del actual ordenamiento electoral se encuentran entre las consecuencias de la revolución que sacudió a México de 1910 a 1917, tras la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), formalmente creado el 4 de marzo de 1929 como una organización oficial, que controló la vida de la nación durante el resto del siglo.

El partido revolucionario institucional (PRI) se origina en un acuerdo de caudillos para renunciar a la fuerza, regirse por reglas institucionales no escritas y cumplir las promesas de mejora social pendientes que había hecho la revolución de 1910, y sobre todo el movimiento constitucionalista de 1913, que mas adelante se configura como una organización de masas obreras, campesinas y populares que permite el debilitamiento y luego la liquidación del

³³ Ibidem p. 39

³⁴ "Concepto de gobierno" en biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

³⁵ Gamás Torruco, José. Constitución, Democracia Y Régimen Presidencial. *"La Transición Democrática En México"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición 2002. p. 237

militarismo y el afianzamiento de la autoridad presidencial. Se abre finalmente a todos los estratos sociales en un esquema programado de "unidad nacional que favorece la formación de capital interno y protege el desarrollo industrial. El sistema presidente- partido- gobierno, alcanzó un alto grado de legitimidad; los cinco lustros que van desde 1940 hasta mediados de los años sesenta presenciaron una evolución extraordinaria de la economía mexicana, el mundialmente proclamado "milagro mexicano" que se tradujo a una afluencia económica sin precedentes.

El PNR adoptó en 1938 el nombre de Partido de la Revolución Mexicana a instancias del entonces presidente, general Lázaro Cárdenas, y en 1946, su actual denominación: Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde su nacimiento, el PNR -el actual PRI- tuvo un fuerte carácter presidencialista, pues el jefe del ejecutivo decidió casi todo en la vida de la organización. En sus manos quedó incluso la designación de su sucesor en la Presidencia, en un hecho que creó a lo largo del siglo XX una tradición conocida por los mexicanos como "el destape" o "el dedazo".³⁶

El PRI fue el gestor, el articulador, receptor y selector de las demandas, así como el conductor de las decisiones; se formó una cultura de obediencia y lealtad. La burocracia administrativa se desarrolló y se nutrió con los más destacados profesionales de la clase media y el partido monopolizó el ejercicio de la actividad política. Los extremismos políticos nunca tuvieron respuesta y por el contrario fueron rechazados, la verdadera oposición política la llevó a cabo por la vía electoral el partido acción nacional (PAN), fundado en 1939, las izquierdas institucionales se manifestaron siempre divididas. La clase media aumentó en número y educación y fue manifestándose cada vez más crítica.

De una economía estable, basada en un reducido déficit fiscal, se pasó a un esquema de desarrollo fundado en un enorme gasto público deficitario cubierto por endeudamiento, sobre todo externo; las consecuencias fueron catastróficas: inflación, devaluación monetaria, la necesidad de medidas correctivas que gravaron fuertemente a la población, el sistema fue perdiendo legitimidad. Un grupo compacto de políticos frente a la inminente toma de las riendas por los técnicos fue el origen del partido de la revolución democrática (PRD). El PRI perdió toda base ideológica. La democracia era una exigencia interna abanderada por los partidos PAN y PRD; ante los resultados cuestionados de la elección de 1988, el gobierno buscó y logró el apoyo del PAN, se lograron acuerdos informales electorales, muchas veces al margen de los resultados reales.³⁷

El PRI ganó con facilidad los comicios a lo largo de su historia, aún cuando en ocasiones apeló al fraude, la compra de votos, la represión y otras prácticas irregulares, según denuncias de sus detractores. Sólo fue hasta una fecha tan cercana como 1989 cuando perdió su primera elección para gobernador en uno de los 31 estados de la Unión. En julio del 2000, el PRI se

³⁶ López, Raimundo. *El presidencialismo uno de los signos de la vida nacional*. Elecciones en México, consultado el 30/08/06 en la dirección Web:
<http://www.prensalatina.com.mx/media/mexico/presidencialismo.html>

³⁷ Gamás Torruco, José. *Constitución, Democracia Y Régimen Presidencial*. Op cit. p. 238-240

enfrentó a la derrota de su candidato, Francisco Labastida, frente a Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), aún cuando seguía siendo la mayor fuerza electoral de la nación. Madrazo, por primera vez desde la oposición, buscó devolver al PRI la presidencia, sus principales rivales fueron Felipe Calderón, del PAN, quien resultó presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, y Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1988 por ex militantes del PRI.³⁸

³⁸ López, Raimundo. *El presidencialismo uno de los signos de la vida nacional*. Elecciones en México, consultado el 30/08/06 en la dirección Web:
<http://www.prensalatina.com.mx/media/mexico/presidencialismo.html>

Capítulo Segundo. **Conceptos fundamentales de la gobernabilidad.**

2.1. Gobernabilidad.

El diccionario de política de Norberto Bobbio y Matteucci, (1998) define el término de gobernabilidad como la relación de gobierno es decir, la relación de gobernantes y gobernados, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad.

El pensamiento político desde sus orígenes, se ha desarrollado alrededor de dos concepciones opuestas:

- La primera ligada a la esfera ética, tiene como guía la nación de justicia y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su acción en la calidad de la acción gubernamental;
- La segunda ligada a la esfera de la eficiencia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad del sistema político.

Junto a estas dos acepciones surge una tercera intermedia, que se ha guiado por el antiguo problema del orden político: *la estabilidad*. Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Después de estas acepciones, es más fácil proponer una definición más delimitada de gobernabilidad: "estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental". Esta definición argumenta los tres principios: eficacia, legitimidad y estabilidad. Así mismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre el sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno.³⁹

Manuel Alcántara, la gobernabilidad.- la representa como el conjunto de condiciones de caracteres medio ambientales, favorables para la acción del gobierno o intrínsecos a éste.

Angel Flisfisch, explica el concepto como el desempeño gubernamental a través del tiempo.

Yehezkel Dror, gobernabilidad, es la capacidad de gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y de las instituciones paralelas de gobierno.

³⁹ Andrea Ancira, 2006 "Gobernabilidad Democrática en América Latina", consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1018>

Para estos autores, la gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental, autoridades políticas y burocráticas para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados, así como los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. Atendiendo a estas primeras definiciones, la eficacia gubernamental es la esencia de la gobernabilidad.

Michael Coppedge, la gobernabilidad es una situación de grado, que existe solo en la medida en que la relación entre los actores políticos estratégicos logra arreglos que son estables y mutuamente aceptables. Desde esta óptica el concepto del actor estratégico va más allá del gobierno y su burocracia y se define de manera más bien negativa como *intereses organizados con control suficiente sobre recursos de poder, tales como medios de producción, seguidores, aparato burocrático, fuerza armada, autoridad moral o ideas e información, como para producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico.*

Omar Guerrero, identifica a la gobernabilidad como el conjunto de mecanismos que aseguren un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad, es decir, un gobierno que no solo ofrece estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general.

Lusiano tomassini, nos recuerda que en inglés, se entiende por *governance*, el ejercicio del poder o la función de gobernar, pero acota que en el ámbito latinoamericano, el concepto se ha ampliado, pues se refiere no solo al gobierno sino, además, a todas las condiciones para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.

Joan Prats, estima que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no solo de sus gobiernos y debe entenderse como la capacidad de la sociedad para enfrentar los desafíos y oportunidades que se le plantean. La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas para la toma de decisiones públicas y se refiere a la existencia de instituciones y capacidades necesarias, para reconocer y enfrentar colectivamente los problemas.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos; abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

Conforme a la variedad de definiciones expuestas, podemos señalar que la gobernabilidad depende de los valores, las aptitudes y los modelos prevalecientes en la sociedad, es decir, el capital social o cultura de los individuos y organizaciones que la integran; también debe apuntarse que gobernabilidad y legitimidad parecen íntima y positivamente asociadas, de modo que un alto grado de legitimidad permite a un gobierno mantener su

aceptación y efectividad aunque haya turbulencias en su entorno nacional o internacional o incluso si hay fallas en algunas de las respuestas administrativas a las demandas de actores sociales significativos.⁴⁰

Gobernanza. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.⁴¹

2.2. Gobierno.

Gobierno, organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad como un todo, y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas. Gobierno se aplica en este sentido tanto a los gobiernos de estados nacionales como a los gobiernos de subdivisiones de estados nacionales, por ejemplo condados y municipios. Organizaciones tales como universidades, sindicatos e iglesias, son en general también gubernamentales en muchas de sus funciones. La palabra gobierno puede referirse a las personas que forman el órgano supremo administrativo de un país.⁴²

2.3. Legitimidad.

El vocablo 'legitimidad' proviene de 'legítimo' que, a su vez, deriva del latín, significa 'conforme las reglas bien construido', 'lo establecido por la ley', 'con arreglo a derecho', 'justamente', 'correctamente'. Actuar "conforme a derecho". De esta forma tenemos que 'legitimación', desde los tiempos clásicos, significa: 'con arreglo a derecho', 'jurídicamente establecido', 'fundamentado jurídicamente', implicando siempre 'lo justo', 'lo correcto', 'lo (jurídicamente) justificado'.⁴³

La idea de legitimidad es particularmente relevante para juzgar los casos de discrecionalidad y oportunidad de la acción política gubernamental. Los vicios de legitimidad son: la incompetencia, el exceso y el desvío del poder. La legitimidad es el requisito de la titularidad del poder. La legalidad lo es de su ejercicio, cuando se exige que un poder sea legítimo se requiere que quien lo detenta tenga un *iustus titulus*, es la facultad de mandar del poder público y, al mismo tiempo, el fundamento del deber de obediencia del súbdito. Cuando se invoca la legalidad, se alude al hecho de que el poder sea ejercido de conformidad con el procedimiento establecido.⁴⁴

⁴⁰ Ojeda Paullada, Pedro, *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV congreso Nacional de derecho constitucional tomo II. Primera Ed. 2001 UNAM.(coords. Valadés Diego y Gutierrez Rivas Rodrigo) Pags 242 y 243.

⁴¹ Ídem

⁴² Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos. (Concepto de gobierno)

⁴³ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

⁴⁴ Ídem

Legitimidad y validez. En la teoría del derecho 'legitimidad' se refiere a la fundamentación última del orden jurídico, así como a las condiciones y procesos de transmisión del poder legítimo. El ejercicio regular del poder presupone la existencia de normas válidas. Las normas válidas presuponen un poder legítimo que las establezca. Sólo un poder legítimo crea normas válidas. Legitimidad, cualidad distintiva de la acción política legal, referida también a un gobierno o a la soberanía. La palabra legítimo significa legal, apropiado y que cumple ciertas reglas.

La legitimidad política, es un concepto difícil de definir porque cuando se refiere a las acciones llevadas a cabo por una institución política aceptada de una forma amplia como legítima y apropiada, puede que estas acciones sean admitidas y respetadas por un grupo y no por otro. La legitimidad se establece por tanto a través de cierto grado de consenso y acuerdo. La aceptación de procedimientos o normas legales puede ayudar a conferir la legitimidad, pero el efecto final estará condicionado por cómo se perciban esas reglas en las circunstancias que rijan en ese momento.

Filósofos y sociólogos como Aristóteles, John Locke y Max Weber han estudiado el concepto de legitimidad. En su obra Política, Aristóteles clasificó los gobiernos constitucionales legítimos en tres tipos: la monarquía, la aristocracia y la democracia. La teoría del gobierno de Locke se centraba en la monarquía. Locke consideraba legítimo el gobierno de un rey si su pueblo estaba de acuerdo en que favorecía el bien común. Weber creó una tipología de formas puras de legitimidad: la tradicional, la carismática y la racional. En último término, la legitimidad se deriva de una combinación del consentimiento tácito y explícito de los individuos afectados, del respeto a las leyes formales y del reconocimiento por parte de otras entidades como estados y organismos internacionales.⁴⁵

Para Rousseau, la legitimidad consiste en convertir la fuerza en derecho y ser aceptada voluntariamente por la sociedad, si el poder no es legítimo, no es duradero.⁴⁶

La legitimidad democrática se ha consolidado en la mayoría de la población, el acceso al poder político se logra por medio de elecciones. Con sistemas electorales mas o menos proporcionales, con características mínimas a las que señala Norberto Bobbio, en su obra "*El futuro de la democracia*", donde la sociedad elige a quienes habrán de gobernarlos. La legitimidad en el origen del poder se expresa en el consentimiento manifestado reiteradamente en las elecciones por el pueblo.⁴⁷

⁴⁵ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁴⁶ Rousseau, Jean Jacques. *Contrato Social*. 5a. ed. Trad. De Fernando de los Rios, Madrid, Espasa- Calpe, 1990, libro I, cap. III p. 41

⁴⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

2.4. Democracia.

El término "Democracia", deriva de *demokratía*, cuyas raíces etimológicas son: *Demos* – pueblo; *kratos* – gobierno de origen griego. Democracia significa una forma de gobierno en la que, al contrario que las monarquías y las aristocracias, el pueblo gobierna. La democracia se ha defendido debido a que realiza uno o más de los siguientes valores o bienes fundamentales: la igualdad, la libertad, el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de las necesidades, decisiones eficaces. En la historia de los enfrentamientos de las posturas está la lucha por determinar si la democracia significa algún tipo de poder popular (una forma de vida en que los ciudadanos participan en el auto-gobierno y la auto-regulación) o una contribución a la toma de decisiones (un medio de legitimar las decisiones de los elegidos por votación, los representantes, para ejercer el poder).⁴⁸

Democracia, sistema político por el que el pueblo de un estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional; dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, éste elige tanto al jefe del poder ejecutivo como al cuerpo responsable del legislativo.

La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, independientemente de que éste se rija por un régimen monárquico o republicano.⁴⁹

Andrés Serra Rojas, define a la democracia como "un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones".⁵⁰

Héctor Gros Espiell, expresa que "la gran dificultad de definir o conceptuar la democracia radica en que la palabra sufre un exceso de significación jurídica y políticamente, conceptos, formas políticas, sistemas constitucionales, y actitudes de la más diversa naturaleza se les atribuye el calificativo de democráticos, aunque se trate de cosas diferentes y de sentidos opuestos".⁵¹

⁴⁸ Help David, Op. Cit. pp.18, 19, 20.

⁴⁹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

⁵⁰ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*. México, Porrúa, 1988. p. 591

⁵¹ Gros Espiell, Héctor. *Democracia*, Diccionario Electoral, Costa Rica. Instituto interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral (CAPEL), 1989, pp. 199 y 200.

Según el *Diccionario Quillet*, democracia significa "Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno político de un estado. Nación gobernada de esta manera."⁵²

Para *Luis Villoro*, "la democracia se usa en varios sentidos y se distingue por lo menos la democracia como un ideal de asociación política y la democracia como un sistema de gobierno."⁵³

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas nos dice: democracia (del griego demos- pueblo y kratos- fuerza, poder, autoridad). Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, principio que enuncia la frase celebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.⁵⁴

** De acuerdo a las anteriores definiciones se ha llegado a la conclusión de que la democracia no solo es una forma de gobierno sino, que también parte de una doctrina política, una fundamentación jurídica, donde los ciudadanos participan en el autogobierno, es decir, por medio del sufragio contribuyen a la toma de decisiones para elegir a sus representantes que ejercerán el poder público atendiendo sus propias formas políticas y organizacionales para ejercer su gobernabilidad.*

Hayek, Kelsen, la democracia se distingue de las otras formas de gobierno, por las reglas que presiden la elección de los gobernantes, que consiste en la elección periódica en vez de la sucesión hereditaria y por aquellas otras reglas que establecen el modo de tomar las decisiones colectivas, de las cuales la principal es la regla de mayoría. La primera se dirige a impedir que una clase política se perpetúe sin someterse al control de los individuos sobre los cuales se ejerce su propio poder, la segunda debe servir para tomar decisiones con el máximo consenso y pacíficamente. Que luego esta clase política electa sea la mejor, es algo que no puede ser asegurado por la regla democrática, pero como ha escrito Poper, sólo en un régimen democrático la clase política puede ser cambiada sin derramamiento de sangre.⁵⁵

La Democracia es un procedimiento mediante el cual se obtiene la opinión o consenso mayoritario de la población de una sociedad estructurada, mediante la votación para la designación de quienes ocupen cargos gubernamentales, sobre todo los de mayor jerarquía, siguiendo una regulación previamente aprobada por el órgano facultado para ello. Por otro lado, democracia en un sentido lato, es un procedimiento mediante el cual los

⁵² Diccionario enciclopédico Quillet, Buenos Aires, Argentina 1968 tomo III p.244

⁵³ Villoro, Luis. *El poder y el valor*. México, fondo de cultura económica, 1998, p. 338

⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. D-H p.892

⁵⁵ Bobbio, Roberto. *De la ideología democrática a los procedimientos universales*. Boletín mexicano de Derecho Comparado, México, num. 103, enero- abril 2002, p. 321

integrantes de una organización o sociedad designan sus dirigentes, atendiendo a un proceso eleccionario sustentado en el voto mayoritario.⁵⁶

La democracia supone el ejercicio directo de las responsabilidades gubernamentales por parte del propio pueblo. La fórmula de democracia directa es, pues, utópica, en el sentido de que pasa por alto los datos objetivos más evidentes de la actividad gubernamental y de la existencia humana. En la práctica, sólo es posible una democracia representativa.

La tipología clásica distingue dos posibles tipos de regímenes democráticos, susceptibles de numerosas variantes:

1. Los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno es responsable ante un parlamento susceptible de ser disuelto, ejerce el poder en nombre de un jefe de estado, y
2. Los regímenes presidencialistas, en los cuales el poder ejecutivo y el poder legislativo son independientes.⁵⁷

Alexis de Tocqueville acerca de la democracia, la consideró como el sistema de gobierno más acorde con la naturaleza humana, ya que suponía el triunfo de la libertad. Tocqueville no dudó en señalar la importancia que posee el hecho de convertir las pasiones humanas en leyes e instituciones, de modo que una organización social responda a los más profundos sentimientos y necesidades de los ciudadanos que la componen.⁵⁸

** Con estas últimas definiciones coincidimos en que la democracia para hacerla efectiva es necesario llevarla a cabo de acuerdo con su procedimiento de representación, donde los gobernados tienen la libertad de elegir a sus representantes del gobierno legislativo y ejecutivo como lo es en nuestro sistema presidencial. Este procedimiento democrático, consiste en la elección periódica mediante la votación del propio pueblo de forma directa, para la designación de quienes ocupen cargos gubernamentales.*

2.4.1. Algunos tipos de democracia:

a) Democracia directa.

La democracia es una forma de gobierno por la que se han inclinado la gran mayoría de los países del mundo. Tuvo sus orígenes en Grecia y a partir de las revoluciones democráticas- liberales de los Estados Unidos y Francia se fue extendiendo rápidamente a los demás países del continente Americano y

⁵⁶ Gamiz Parral, Máximo N. "En Pos de la Democracia", en Sistema representativo y Democracia semidirecta. Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional tomo II. Primera Ed. 2001 UNAM. p. 274.

⁵⁷ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2005 © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁵⁸ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

de Europa con algunas vicisitudes y adoptando diferentes formas, según las circunstancias de cada país.⁵⁹

Formas específicas de la democracia directa:

A través del tiempo, y con el objeto de acercar más las decisiones de la autoridad política a los ciudadanos, se han ido introduciendo en algunas constituciones ciertas formas de democracia directa. Así, tanto el referéndum como el plebiscito tuvieron su origen en la antigua Roma. El plebiscito era el método que se utilizaba, en tiempos de la República, era aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos, las formas de democracia directa en toma comprendían no sólo materias políticas sino también legislativas.

El referéndum.

Mediante esta figura se somete al cuerpo electoral la aprobación o el rechazo de decisiones de las autoridades legislativas ordinarias. Por su fundamento jurídico, el referéndum es obligatorio cuando es impuesto por una constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, es facultativo cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, ya sea una determinada fracción del cuerpo electoral de las propias cámaras o del jefe de estado.

Por su eficacia jurídica, el referéndum puede ser de ratificación o sanción cuando la norma en cuestión solo se convierta en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, o el consultivo cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

La iniciativa popular

Consiste en el derecho de una fracción del cuerpo electoral para exigir la consulta popular tratándose de una determinada acción legislativa. Cuando se trata solamente de una invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre alguna cuestión se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto se llama iniciativa formulada.

El veto

Otra forma de democracia directa es el veto, consistente en la atribución de una fracción del cuerpo electoral para exigir dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea suspendida y sometida a votación popular, haciendo depender del resultado de ésta la validez de la ley.

El plebiscito

Otra herramienta de democracia directa es el plebiscito, que es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o

⁵⁹ De la Madrid H., Miguel Op. Cit. p. 429

política. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica.⁶⁰

El plebiscito es una genuina manifestación diplomática, puesto que es una forma de consulta popular, pero se ha utilizado también para legitimar poderes usurpados, suplantando así a las elecciones. El plebiscito dentro de un régimen democrático no debe ser un medio de elección de gobernantes, para eso existe la función electoral, ni mucho menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad.

En el caso del referéndum se trata de una consulta popular referente a una constitución, una ley, una reforma constitucional o una reforma legal. Es una cuestión sobre un asunto de naturaleza jurídica. En tanto que el plebiscito gira alrededor de una materia de naturaleza política o de interés general.

Las instituciones de la democracia directa en México no han sido reconocidas en la constitución federal. En contraste varias constituciones locales, la gran mayoría ya han introducido diversas formas de democracia directa. Solo ocho estados carecen de normas en esta materia. Los textos constitucionales locales solo mencionan estas formas de participación directa, remitiendo su reglamentación mas detallada a leyes ordinarias.

b) Democracia semidirecta.

Posibilita la participación del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del poder en el Estado. Combina la idea de la democracia directa con la idea de la democracia representativa y sin llegar a sustituir por entero a ésta, satisface el requerimiento de participación directa que caracteriza la vida política contemporánea.⁶¹

La democracia semidirecta abarca las siguientes formas:

a).- Referéndum: derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes. Se hace efectivo mediante un procedimiento de consulta al cuerpo electoral, a fin de que éste apruebe o desaprobe las resoluciones adoptadas por alguno de los órganos del poder del Estado. El referéndum puede ser:

1. Según su materia:
Constitucional, ej.: una reforma constitucional;
Legislativo, ej.: ratificar o vetar una ley;
Administrativo, ej.: aprobar o no una concesión o un empréstito.
2. Según su fundamento: *Obligatorio*; *Facultativo*.
3. Según su eficacia: *De consulta*; *De ratificación*.
4. Según sus alcances: *Total*; *Parcial*.

⁶⁰ Ibidem pp 431 y 432

⁶¹ Martínez Verduzco, Raúl Armando. En "Instrumentos de Democracia Directa". Consultado el 18/03/2006 en la dirección: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/rmtz.html>

5. Según el momento en el proceso legislativo: *Ante legem; Post legem.*

b).- Iniciativa popular: derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tramitamiento por las asambleas legislativas (iniciativa formulada), o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas (iniciativa simple).

c).- Plebiscito: derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir excepcional y extraordinariamente, en la ratificación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental.

d).- Revocación popular: derecho de una parte del cuerpo electoral a petitionar la destitución o separación de aquellos funcionarios electivos que han dejado de merecer confianza.

e).- Apelación de sentencia: es una variante del anterior, aplicable a las decisiones judiciales que declaren la inconstitucionalidad de una ley. En esencia tiende a someter a control popular la actividad jurisdiccional, y se traduce en el derecho del cuerpo electoral de ejercer el control sobre la constitucionalidad de las leyes.⁶²

c) Democracia indirecta o representativa.

El pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. Es una consecuencia:

- De la amplitud territorial y de la densidad de la población del Estado moderno;
- Del régimen liberal, y
- De la especialización de las funciones y complejidad de la actividad estatal.

Se afirma la existencia de la nación y no es incompatible con la adopción de formas de democracia semidirectas. Al respecto Sartori dice: *"la democracia indirecta, es decir representativa, no es únicamente una atenuación de la democracia directa; es también un correctivo. Una ventaja del gobierno representativo es que un proceso político entretejido por mediaciones, que permite escapar de las radicalizaciones elementales de los procesos directos; incluso sin participación total la democracia representativa sigue subsistiendo como un sistema de control y limitación del poder. Lo que permite a la sociedad civil entendida como sociedad prepolítica, como esfera autónoma y autosuficiente, desplegarse como tal. En suma el gobierno representativo libera con fines extra políticos, de actividad económica o de otro tipo, el enorme conjunto de energías que la polis absorbía en la política".*⁶³

La participación es siempre un acto social, acompañado, interrelacionado. También en que la ausencia de participación obliga al

⁶² Ídem

⁶³ Ídem (cita a Sartory G.)

silencioso a soportar los acuerdos de las mayorías. La participación es una acción social que resalta y restaura los valores ciudadanos, la participación es un elemento indisoluble de la democracia; pero no obstante que los ideales democráticos prevén una ciudadanía informada y consciente con su compromiso social de participación, esta última es escasa y seleccionada. Por eso habría que instrumentar nuevas formas y modelos para que la participación ciudadana se vuelva un acto cotidiano de nuestra transición democrática.

El principio de gobernabilidad parece, aunque no necesariamente, depender del accionar de las elites políticas y económicas. Frente a estas se encuentran los grupos de presión y las asociaciones de interés que intentan emerger como nuevas elites si consolidan y se normativiza su accionar (pero aún sin elitizarse estos grupos alcanzan a significarse en la gobernabilidad).

La democracia directa existió y se aplicó en la antigüedad, pero hoy resulta impracticable, por la masificación de la sociedad que implicaría la consensualidad. Lo que practicamos hoy son la democracia semidirecta y la indirecta o representativa, aún cuando su uso y beneficios no son frecuentes. Es menester instituir a nivel constitucional federal las figuras de la democracia semidirecta tales como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, formas de participación que no pugnan con la globalización imperante y que por el contrario se pueden nutrir de ella en sus perfiles democráticos.⁶⁴

2.4.2. Legitimidad democrática:

Legitimidad denota título de poder. Legítimo, del latín legitimes, es un adjetivo para calificar lo que es conforme a las leyes y lo que es cierto, genuino y verdadero en cualquier línea. Democracia, es el poder que tiene el pueblo; por consiguiente, para poder decir qué es lo que tiene, o cuándo existe legitimidad democrática, es preciso definir la democracia y esto no es tarea fácil. En efecto, hay muchas definiciones de la democracia, algunas breves: gobierno de, por y para el pueblo, gobierno por la discusión; otras no tan breves: Forma de gobierno caracterizada por la responsabilidad de aquellos que gobiernan hacia aquellos que son gobernados, y otras extensas, en el entendimiento de que éstas pueden clasificarse en dos grupos:

- a) Las que incluyen elementos de la teoría democrática clásica; y
- b) Aquellas cuyo propósito es revelar las realidades del proceso democrático.⁶⁵

Democracia, es un sistema de gobierno donde las decisiones surgen de un proceso de debate, en el cual el poder se ha distribuido de manera suficientemente uniforme y amplia, como para que ningún grupo o sección única dentro de la forma de gobierno, pueda continuamente y sin peligro, ejercer un poder hegemónico, y en el cual cada individuo esté suficientemente protegido de un control externo arbitrario, por organismos privados o gubernamentales, como para poder participar con libertad en el debate y utilizar sin temor los recursos políticos que controla.

⁶⁴ Ídem

⁶⁵ Diccionario de Terminología Parlamentaria. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR.

Se han destacado dos palabras, *debate* y *poder* y una frase que puede resumirse en el concepto seguridad, porque expresan las dimensiones básicas de la democracia. Cada vez se arraigan más la convicción de que, sólo mediante el diálogo, la confrontación objetiva, el cotejo imparcial de las ideas y desechando los recursos violentos que sólo generan más violencia, se debe ejercer el gobierno democrático, en el cual, el cambio y las decisiones convenidas de las que depende la cohesión social, sean resultado de la controversia argumentada con propuestas factibles, y la persuasión, por ser éstas lógicas, oportunas y eficaces son las convenientes para el bienestar común.

El poder debe ser ejercido de acuerdo con las conclusiones del debate; pero sobre todo, debe garantizarse que la discusión se lleve a cabo con respeto recíproco entre los interlocutores en el campo político. La seguridad es obviamente indispensable, pues sólo cuando los susodichos interlocutores saben de cierto que están protegidos sus derechos a participar en el debate, responderán a sus convicciones verdaderas. De aquí se infiere que el debate es la base esencial de la democracia. Ahora bien, el debate reclama necesariamente de la libre exposición de opiniones que en armoniosa síntesis conformen la llamada opinión pública, porque sólo así, ésta será expresión racional, firme y válida de la voluntad general y no mera imitación inducida por el contagio psicológico colectivo.

La opinión pública referida a la unidad del estado cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado. La opinión pública se forma con ideas generales y principios de fácil comprensión y no con ideas que por su profundidad o por su elevación requieran de amplios conocimientos filosóficos, científicos o técnicos, o de una capacidad intelectual de excepción. Es específico de la opinión pública de la actualidad su carácter racional, bajo la forma de la "sana razón humana".⁶⁶

La voluntad general, el espíritu nacional del pueblo modelados por la opinión pública, deben manifestarse con libertad y transparencia, no sólo en los comicios electorales, sino desde los procesos internos mediante los cuales los partidos políticos postulan a los candidatos que serían portavoces de su oferta política.⁶⁷

2.5. Legalidad.

Legalidad deriva de 'ley'. 'Legal' literalmente significa: conforme con la ley y, por extensión: conforme a derecho o, simplemente: lícito. Por tanto, 'legalidad', parece sinónimo de 'legitimidad' que, etimológicamente muestra el mismo origen: 'conforme al derecho'.

El término 'legalidad' no es aquella que exige el cumplimiento de las normas que imponen obligaciones, sino la observancia de las normas que otorgan facultades (o que regulan su ejercicio). La legalidad, en el sentido de conformidad con el derecho, quiere decir algo más que el mero requerimiento

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ Diccionario de Terminología Parlamentaria. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR.

del liberalismo; 'legalidad' no solo significa 'conformidad con lo establecido en una ley', sino 'conformidad con el derecho en consonancia con los principios que guían o limitan el ejercicio del poder público'.

Es importante señalar que la conformidad al derecho, no significa sólo observancia a una disposición legal o reglamentaria. El requerimiento que subyace detrás del principio de legalidad exige la observancia de los principios que gobiernan la aplicación y creación del derecho público de conformidad con las reglas jurídicas. La legalidad se encuentra estrechamente relacionada con los problemas del razonamiento jurídico y de la doctrina de la correcta aplicación judicial del derecho.⁶⁸

2.6. Soberanía.

Principio jurídico en virtud del cual cada nación tiene derecho a disponer de sí misma, tanto en su organización interna, como en su política externa, sin injerencia de otra u otras naciones. Soberanía nacional, la que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos.

La soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey, el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él. La soberanía es la instancia última de decisión la soberanía es la libre determinación del orden jurídico o como afirma Hermann Heller, es "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz". Las constituciones persiguen resolver los problemas de su época, por ello las primeras constituciones mexicanas, las de 1814 y 1824, contenían en sus primeros artículos la idea de la soberanía e independencia de México.

Actualmente, la noción del pueblo es el pensamiento de Rousseau, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino. Castillo Velasco, constituyente y exegeta del código supremo de 1857, escribió: "La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho..." Como se ve, la idea en 1856 y 1857, que pasó íntegramente a la constitución vigente de 1917, no fue la concepción histórica francesa del siglo pasado, sino la idea del pueblo de Juan Jacobo Rousseau. Al decir que, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente.

La soberanía nacional reside en el pueblo, que nombra sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando ante la

⁶⁸ Ídem

imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan a vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes.⁶⁹

El pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero a través del propio derecho; a través de los cauces que indica la Constitución, ya que el derecho no puede otorgar la facultad para abolirlo; en otras palabras, el derecho a la revolución, es un derecho de la vida, de la realidad, metajurídico, y en este sentido se interpreta la última frase del Art. 39 de nuestra Constitución.

El pueblo en ejercicio de su soberanía, construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la Constitución política y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrán la república, el sistema representativo y el régimen federal que está creando las notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la Constitución, pero además, ésta definió en su Art. 3o que se entiende por democracia.⁷⁰

Soberanía, poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho a tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política. El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos. En el campo de las relaciones internacionales, un Estado soberano es igual a los demás: puede gobernar su propio territorio, declarar la guerra, o regular su estructura política. En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo legal que ejerce un control sobre la soberanía de forma relativa y de modo consensuado.⁷¹

En lo relativo a la autoridad que una nación ejerce sobre sus ciudadanos, la soberanía se puede encontrar en oposición directa con la expresión política. Una de las primeras funciones del Estado es la de proveer las condiciones para su supervivencia. En principio, un modo de mejorar las posibilidades de supervivencia consiste en eliminar la disensión interna, mas esto ocurre en regímenes totalitarios donde la noción de gobierno y estado se confunden y alienan. No obstante, este disenso es el resultado lógico de las políticas de los gobiernos que representan a diversos partidos políticos y posturas.⁷²

⁶⁹El Art. 39 de nuestra constitución política actualizada 2006, dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

⁷⁰El Art. siguiente, 40 de la Carta magna, comienza expresando que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..."
La constitución mexicana, en su artículo 3º. Define a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"

⁷¹ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 41 respectivamente dice: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

⁷² Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

2.7. Federalismo.

Sistema de gobierno adoptado por aquellos estados en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países anteriormente independientes bajo un gobierno soberano, que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados. Se diferencia de una confederación, en que ésta es una alianza de países independientes, que mantienen sus respectivas autonomías unidas en acciones o cooperaciones, en asuntos específicos de interés mutuo. En una nación federal los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados miembros como a los ciudadanos individuales, mientras que en una confederación tales actos suelen afectar de una forma directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los ciudadanos. Una federación se distingue también de los llamados sistemas unitarios, en los que el gobierno central mantiene el poder principal sobre unidades administrativas que son prácticamente órganos del gobierno central.⁷³

El federalismo debe cumplir al menos dos funciones. Primero, la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial. Segundo, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos. La esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".

A partir de los aportes de Montesquieu se pueden distinguir dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

- División de poderes. Ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.
- Separación de poderes. Se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de Estados Unidos en el siglo XVIII; se conforma de dos componentes principales: el presidencialismo y la división horizontal entre la administración del congreso y la suprema corte.⁷⁴

⁷³ Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005 © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁷⁴ "Federalismo" consultado el 10/08/06 en la dirección: <http://www.monografias.com/trabajos10/fede/fede.shtml>

La división de poderes es un principio organizatorio fundamental que garantiza por medio de una delimitación y control entre poderes un equilibrio, si se respeta la esfera de funcionamiento de cada uno de ellos sin afectarle en su núcleo esencial. Para que la división de poderes siga teniendo vigencia, debe garantizar un recíproco control y freno entre los poderes, estableciendo una diferenciación organizatoria y personal entre estos. Esta división tiene como fin que cada uno de los tres poderes se adjudique a un titular diferente para garantizar un pluralismo en los centros de decisión, que la estructura estatal sea dividida y que existan frenos y contrapesos que establezcan un procedimiento público en la toma de decisiones.⁷⁵

2.8. Elecciones.

Proceso mediante el cual los componentes de una organización o una jurisdicción gubernamental, como un estado o una nación, seleccionan a una persona o personas para ocupar cargos de autoridad. Una elección también puede registrar opciones entre caminos alternos de actividad, y se puede realizar con una papeleta, levantando las manos o por votación oral. En las democracias las elecciones suelen elegir a las autoridades ejecutivas, legislativas, administrativas y algunas judiciales. A quienes participan mediante el voto se les llama colectivamente el electorado. Mediante la participación en las elecciones generales, los votantes determinan cuál de los candidatos nominados ocupará el cargo. Estas elecciones se llaman directas si el electorado cumple este último requisito; se consideran indirectas, si el electorado elige, en cambio, un grupo de representantes que realiza después la selección final.⁷⁶

2.9. Sufragio.

Derecho o privilegio de voto para elegir representantes políticos o bien aprobar o rechazar una legislación. El sufragio es una institución política que se remonta a la antigüedad. En las ciudades Estado de Grecia, se esperaba que todos los hombres libres (los cuales constituían una minoría dentro de la población) tomaran parte en el gobierno de su ciudad. En Roma se concedía a los ciudadanos comunes, que recibían el nombre de plebe, el derecho de elegir tribunos que intercedieran por ellos cuando consideraban que el gobierno los había tratado de una forma injusta.

La idea de que el pueblo que se hallaba bajo un gobierno determinado debía contar con la posibilidad de elegir a sus dirigentes no obtuvo un respaldo importante hasta los siglos XVII y XVIII, época en que los filósofos de la Ilustración defendieron que el autogobierno era un derecho natural de todos los seres humanos, y que los gobiernos derivaban sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Esta idea ha ejercido gran influencia en la concepción moderna de sufragio, pero no ha desbancado la otra concepción

⁷⁵ Morán Navarro, Sergio Arnoldo. Unicidad de la jurisdicción. "Su Justificación Constitucional a partir del Principio de División de Poderes." en *la Revista Jurídica Informativa del Poder Judicial del Estado de Nayarit*. Noviembre 2004. año.3 num. 36 p. 50

⁷⁶ Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005 © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

del término, que defiende que *el sufragio es un privilegio político que la ley otorga y que por lo tanto está sujeto a ciertas limitaciones*. Aunque la tendencia de los gobiernos modernos ha sido liberalizar los requisitos necesarios para el sufragio a través de reformas electorales, muchos siguen aplicando algunas restricciones aparte de los lógicos criterios de ciudadanía y límite de edad, que suele oscilar entre los 18 y los 21 años.⁷⁷

A partir de 1917 podemos observar una evolución en la figura del sufragio, que ha permitido ampliar su campo de acción tanto en sus características como en su ejercicio. El Art. 5to. Se refirió expresamente al concepto de los derechos políticos figura que a lo largo del tiempo se ha depositado como una prerrogativa de los ciudadanos, que ha permitido al elector la participación activa, que en términos generales significa el derecho al voto, así como la pasiva, que representa el derecho a ser votado. Esto es importante si consideramos que la democracia representativa únicamente se puede ejercer a través de este mecanismo; en la medida en que el sufragio cuente con más condiciones de ser ejercido libremente y respetado además de que detente un carácter verdaderamente universal, la representatividad será mas efectiva al mismo tiempo que legítima. El 17 de octubre de 1953, se otorgó la ciudadanía a las mujeres mayores de edad y por consecuencia el ejercicio del sufragio tanto activo como pasivo en igualdad de condiciones que el varón.⁷⁸

Ahora bien, con respecto a la edad para adquirir la ciudadanía y con ella los derechos políticos nuestra constitución, señala que será a partir de los 18 años de edad, y entre sus prerrogativas se encuentran las de votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular.⁷⁹

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva ley federal electoral, que se distinguió por su superior técnica, jurídica y depurada sistematización, por lo que se refiere al tema de los derechos políticos, puede destacarse que por primera vez se enunciaron expresamente y en conjunto las características del sufragio:

- El voto es universal,
- Directo y
- Secreto para todos los cargos de elección popular.
- Constituye un derecho y una obligación del ciudadano
- Puede ser ejercido por todo ciudadano (varón o mujer)
- Es efectivo y vale desde el momento en que es depositado con discreción y respeto absoluto al elector⁸⁰

⁷⁷ Ídem

⁷⁸ Alanis Figueroa, Ma. Del Carmen. Op. Cit. Pp. 39 y 40

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su Art. 34 son ciudadanos de la República los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan a demás los siguientes requisitos: fracción I, haber cumplido 18 años de edad.

“El Art. 35 nos señala como fundamento constitucional las prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares,

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...”

⁸⁰ Alanis Figueroa, Ma. Del Carmen. Op. Cit. p. 42

2.10. Representatividad.

La esencia de la representación radica en actualizar y elevar al plano político, convirtiéndola en unidad de acción, a una realidad eficiente. La genuina acción de la representación política, es hacer posible y legitimar un orden de competencias para llevar a la realidad la voluntad general.

Para J.J. Rousseau, democracia y representación son términos incompatibles. La soberanía no puede ser representada por la misma razón de que no puede ser enajenada. Consiste esencialmente en la voluntad general. De esta manera, la democracia indirecta o representativa afirma que la nación se hace representar para poder funcionar. El gran número de ciudadanos de países modernos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que el pueblo tiene que elegir a unos cuantos cuya voluntad valga por la de todos. Solo un pequeño número de representantes tienen capacidad para discutir los asuntos, pues la multitud es incapaz de una reflexión decisiva; mientras que la complejidad y oposición de intereses solo pueden lograr su equilibrio en el seno de una asamblea deliberante. La nación es una persona moral diferente a la persona física del gobernante.

En una democracia, los titulares del poder público son legítimos en cuanto a representantes de la nación. Un concepto amplio de representación democrática comprende a toda autoridad judicial, ejecutiva o legislativa, cuya legitimidad consiste en ser y actuar como una representación del pueblo, en sentido estricto, se reserva el nombre de representantes para aquellos que han sido designados por elección popular, la idea de representación queda vinculada a la elección. Para que haya representación democrática debe ofrecerse alternativa al elector, es decir, debe haber pluralidad de candidaturas o libertad para presentarlas.

El representante lo es de la nación entera y no del grupo o distrito que lo haya elegido; por ello el representante no está sujeto a mandato imperativo. Los electores otorgan su confianza, pero no le dan instrucciones; el elegido no es un mandatario; lo propio de la representación es que el representante posea un poder discrecional en virtud del cual y dentro de su competencia, actúe por su propia iniciativa y bajo su exclusiva apreciación.⁸¹

En el lenguaje parlamentario se utiliza el término representatividad, para referirse a la cantidad de elementos pertenecientes a un mismo partido político; esto es, la proporción de diputados que representan a un partido político a nivel nacional dentro del parlamento. Debido a que la sociedad muestra una vida flexible, es decir, cambiante, la representatividad es uno de los factores para formar un criterio acerca del trabajo que realizan los partidos políticos para estar en contacto con el pueblo y poder modificar lo necesario para ofrecer la mejor opción a los problemas sociales.

⁸¹ De la Madrid H. Miguel, "Las Formas de Democracia Directa". Sistema representativo y Democracia semidirecta. Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional tomo II. Primera Ed. 2001 UNAM. Págs. 430 y 431.

La representatividad, es importante en el sistema parlamentario por ser indispensable la existencia de los partidos para éste; sin embargo, también hay que observar que no todas las corrientes manifestadas en partidos políticos tienen acceso al poder, ni siquiera a compartirlo en lo mínimo; así, la representatividad también sirve para mantenerse en el poder al servir de publicidad y control en el gobierno. También se utiliza la voz para significar la cantidad de votos que obtiene cada partido político a nivel nacional, a fin de conocer el grado de representatividad que ha alcanzado en la sociedad. En Estados Unidos de Norteamérica y en México, la representatividad se ve tanto por la cantidad de escaños, como por los votos obtenidos por cada partido en los sufragios.⁸²

2.10.1. Representación política.

Término que se aplica al sistema en el que los encargados de llevar a cabo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales pueden ser elegidos mediante el voto del electorado. En la mayoría de los casos la representación directa se utiliza sólo con fines legislativos. La representación, es el sistema más funcional ideado hasta la fecha para asegurar que las opiniones e intereses de un grupo de ciudadanos puedan influir en las decisiones de la legislatura u otro órgano de gobierno. Las competencias del representante elegido varían, sin embargo, de un estado a otro, y en general el gobernante no tiene la obligación de consultar a aquéllos que representa cada vez que haya que estudiar una ley elaborada por el Gobierno en el que participa.⁸³

El concepto de representación, es fundamental en la construcción jurídica del estado, de hecho, es el instrumento que permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de esta, en la unidad de acción y decisión que es el estado. Por otro lado, la significación política de la representación es muy importante, por que tiene que ver con la legitimación del sistema político. La representatividad pasa a ser un exponente o un indicador de la legitimación, por ser el procedimiento más prestigioso para justificar la dominación, de modo que ningún sistema político se muestra dispuesto a prescindir de la rentabilidad que ella comporta, y así, todas las organizaciones políticas aparecen como actuaciones ideales de la representación.⁸⁴

2.10.2. Gobierno representativo.

Para los fundadores del gobierno representativo el debate desempeña una labor específica de producir acuerdo y consentimiento de una mayoría que proporciona un principio de toma de decisiones, ya que es compatible con las limitaciones temporales a las que están sometidas todas las acciones en

⁸² Constitución de España, actualizada 2006. señala en su artículo 68, fracción quinta que: Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

⁸³ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁸⁴ Morán Navarro, Sergio Arnoldo. "La Relación Representante- Representado Como Elemento Justificativo de la Publicidad Parlamentaria." en la Revista Jurídica Informativa del Poder Judicial del Estado de Nayarit. Febrero 2005. año.4 num. 39 p. 47

particular las políticas. El principio del gobierno representativo debe formularse, como sigue: ninguna propuesta puede adquirir fuerza de decisión pública hasta que haya obtenido el consentimiento de la mayoría tras haber sido sometida al juicio mediante la discusión. Este principio tiene una característica notable; regula el origen de las propuestas y proyectos a discutir.

El gobierno representativo no es un sistema en el que todo se tenga que originar en el debate, sino aquél en el que todo ha de justificarse en debate. El análisis del sistema de toma de decisiones que en contra de lo que dice el sentido común y la ideología democrática, la democracia representativa, no es una forma indirecta del gobierno del pueblo, sin embargo, una característica es el protagonismo que se otorga al juicio de la comunidad.⁸⁵

2.11. Política.

Dentro de la científicidad de lo social y de lo cultural encontramos ideas y conceptos que, en la casi totalidad de los casos propician multiplicidad de opiniones, enfoques y puntos de vista; porque durante el desarrollo de las sociedades y de la humanidad cambian de sentido y de significado, así por que se sujetan a creencias, evaluaciones y criterios disímboles. Por esta circunstancia, no es impactante ni raro que existan más de treinta o cuarenta definiciones de lo que es la administración, más de veinte de lo que es el derecho, y por supuesto numerosas nociones de lo que es política, así como de lo que significa la ciencia política y las diferentes posibilidades de explicar el contenido o materia de estudio de la filosofía política.

Dentro del mismo enfoque y respecto de la diferencia de las ciencias exactas o de las ciencias de la naturaleza, en comparación con las ciencias sociales, Bobbio ha manifestado: "la única afirmación permisible para el estudioso de los fenómenos sociales es que, si se perfilan ciertas condiciones, es probable que de ellas deriven ciertas consecuencias".

"Política es el arte de gobernar"; "política es el ejercicio del poder", política refiere las actividades tendentes a la obtención de las responsabilidades gubernamentales y en caso de que nos adentremos en los innumerables trabajos de investigación sobre la política, encontraríamos muchas otras nociones del concepto. Sin que se trate de una verdadera definición, podemos enunciar que política tiene dos acepciones:

- a) El estudio y el análisis de las actividades encaminadas a lograr el poder o la facultad de dirigir y coordinar grupos sociales, así como las acciones para conservarse en el ejercicio del poder, es decir, estimando que los puestos directivos de un sindicato, de un empleo público, de un club social y de cualquier otra organización llevan implícitas atribuciones que permiten expresiones a nombre del grupo, creación de compromisos y ejercicio de los derechos que el grupo posee, al igual que adopción de posiciones de apoyo o de repulsa. Lo anterior es un significado amplio que abarca los diferentes

⁸⁵ "Los principios del gobierno representativo". Op cit. p 232-235

fenómenos políticos, económicos, militares, religiosos, y en general de carácter social.

- b) La ciencia política estudia las diferentes manifestaciones y actuaciones de los grupos e individuos para llegar al ejercicio del poder gubernamental, conjuntamente con las acciones realizadas en el ejercicio de dicho poder, dentro de una sociedad con una estructura organizacional sistematizada. Este sería el señalamiento de la política en su acepción restringida, con la diferenciación clara entre gobernantes y gobernados, partidos políticos y grupos que aspiran a detentar el poder, conjugando en la noción a todo aquello que se ejecuta por quienes se encuentran en el ejercicio del poder gubernamental.⁸⁶

La política lato sensu estudia y queda en posibilidad de hacer proposiciones sobre las formas de acceder y de ejercer los diferentes poderes y consecuentemente la toma de decisiones colectivas. La política, en su acepción restringida, analiza y se sitúa en opción de prescribir las formas de arribar y de operar los poderes del gobierno.

En el entorno de la política estricto sensu, históricamente se han conocido diferentes formas de gobierno:

- a) La clasificación tradicional, que fue analizada y sostenida durante varios siglos, integrada por la monarquía, tiranía, aristocracia, oligarquía, democracia y la anarquía.
- b) Para Montesquieu, las formas de gobierno son: monarquía, república y despotismo.
- c) Para Maquiavelo, las formas de gobierno son: la república o el principado.⁸⁷

La política está ligada con el poder; ¿Qué es el poder? Variadas son las opiniones de lo que significa poder, ha sido tomada como válida por diferentes tratadistas y en diversas épocas la utilizada por Marx Weber "*La posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas*". En otra ocasión, expuso que el poder es la habilidad de una o más personas para imponer su propia voluntad en un acto comunal, contra la voluntad de otros que participan en el mismo acto.⁸⁸

⁸⁶ Bobbio, Norberto. El filósofo y la Política, México, fondo de cultura económica, 1996, p. 249. citado por: Gamiz Parral, Máximo N. en "*Pos de la Democracia.*" Sistema representativo y Democracia semidirecta. Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional tomo II. Primera Ed. 2001 UNAM. pp. 265 a la 268.

⁸⁷ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*; Por una teoría general de la política. Breviarios del Fondo de cultura económica. Primera edición 1989, México D.F. p 110 y 111

⁸⁸ Weber, Max. *Law in Economy and Society*. Cambridge, Harvard University Press, 1934 p. 323. Citado por: Gámiz Parral, Máximo N. Op. Cit. p. 266

2.12. Poder político.

Para la definición del poder político el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no la suficiente; la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre.⁸⁹

La definición del poder político como el poder que esta en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza y es capaz de hacerlo por que detenta su monopolio, es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados, así llegamos a la tipología simple y clara del poder económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza. El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, el poder ideológico es el que sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos ó información, de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar una acción. El poder político es el medio específico, es la fuerza que sirve para entender por que siempre ha sido considerado el poder supremo, o sea, el poder cuya posesión distingue en toda sociedad al grupo dominante.⁹⁰

Norberto Bobbio, maneja una tipología del poder integrada por el poder económico, que es aquel que debido a su posesión de bienes puede inducir a quienes no los tienen a seguir una conducta que se les señale; por el poder ideológico, que se sustenta en la formación, conocimientos y doctrinas para influir en las personas y grupos a fin de que lleven a cabo una tarea o se abstengan de algo, y por el poder político, que como detentador de la fuerza, la puede utilizar para obligar a las conductas deseadas. Estas formas de poder interrelacionadas contribuyen a que las sociedades estén divididas en ricos y pobres, en sabientes e ignorantes y en fuertes y débiles.⁹¹

El poder político desea que prevalezcan los mandatos constitucionales de división de poderes por ello, la división de poderes es el principio fundamental de nuestro sistema constitucional. La soberanía nacional reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes de la unión y de los estados y el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.⁹²

2.13. La responsabilidad.

Para la Real Academia Española, la palabra responsabilidad significa la deuda u obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. También puede significar el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. Los términos responsabilidad política, gubernamental y social, unidos hacen referencia a la capacidad existente en todo sujeto activo de

⁸⁹ Weber, Max, citado por: Gámiz Parral, Máximo N. Op. Cit. p.108.

⁹⁰ Ibidem pp 111 y 112

⁹¹ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Op cit. p. 110

⁹² Constitución Mexicana.2006. Art. 49. el supremo poder de la federación se divide para su mejor ejercicio en Legislativo, ejecutivo y judicial.

derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente.

2.13.1. Responsabilidad política.

La responsabilidad política se presenta en todos los regímenes democráticos, tanto presidenciales como parlamentarios. Particularmente en el sistema presidencial; el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado, con lo cual, por la propia naturaleza de este sistema basado en la estricta división de poderes, el congreso no puede exigir responsabilidad política colectiva a los miembros del Gobierno. Por otra parte, en la mayoría de los países con régimen parlamentario la responsabilidad política, es colectiva, más no individual, quien la puede exigir es el parlamento a través de la aprobación de una moción de censura⁹³ o de una cuestión de confianza. Particularmente es la cámara baja la que puede hacer dimitir colectivamente al gobierno. De tal forma los miembros del gobierno son directamente responsables frente al parlamento.⁹⁴

2.13.2. Responsabilidad gubernamental.

Como en toda democracia, la garantía más importante para la responsabilidad del gobierno es el derecho de los ciudadanos de controlar su gobierno por medio de elecciones, pero las elecciones no son la única manera de hacer que los funcionarios públicos respondan por sus acciones. La responsabilidad gubernamental, es decir, el deber de los funcionarios públicos a rendir cuenta de sus acciones ante los ciudadanos, y el derecho de los ciudadanos de actuar contra los funcionarios cuya conducta consideren insatisfactoria, es un elemento esencial de la democracia, quizás el más esencial. El propósito en algunos aspectos es revisar la responsabilidad gubernamental sobre la manera en que se refleja en la constitución, leyes, historia y tradiciones políticas de nuestro país.⁹⁵

Una constitución escrita que asegura la responsabilidad es una garantía insuficiente; promover la responsabilidad gubernamental requiere también una reorientación del propósito por cada generación puesto que responde a circunstancias cambiantes.⁹⁶

⁹³ Acuerdo de la cámara o uno de sus órganos que expresa una afirmación, deseo o petición, dirigida a algunos de los restantes órganos constitucionales, normalmente el gobierno y que constituye uno de los instrumentos de control de este por el parlamento. El parlamento europeo realiza control político de la gestión de la comisión a través de la moción de censura, exigiéndose para que ésta prospere las dos terceras partes de los votos emitidos y la mayoría de los integrantes del parlamento. (La moción de censura la contempla la Constitución Española). Diccionario Jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe. Madrid, 2003.

⁹⁴ Términos Parlamentarios. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR. Todos los Derechos Reservados. Constitución Mexicana. 2006. Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

⁹⁵ Comentario Por. Barrer, Robert S. en "*La Responsabilidad Gubernamental y sus Límites*". consultado el 15/03/2006. en la dirección: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/barkerne.htm>

⁹⁶ "*La responsabilidad en el gobierno*". Consultado el 15/03/2006, en la dirección: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_FOIA.htm

Varias leyes garantizan los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información, también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. El concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas y valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto". La más conocida y efectiva garantía del gobierno abierto es la Ley de Libertad de Información, que es federal, ya que se requieren de procedimientos gubernamentales abiertos y acceso a documentos e información del gobierno.

La publicación de las finanzas de los funcionarios de gobierno y servidores públicos en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno federal busca también darles a los ciudadanos suficiente información para que juzguen si los actos de esos funcionarios han sido influidos de modo impropio por sus propios intereses financieros.⁹⁷

2.13.3. Responsabilidad social.

Para el propósito del tema de la responsabilidad social, es prudente hacer mención de dichas situaciones, las que a primera vista, parecen ser más de la competencia de gobierno, la policía, los padres de familia, la misma iglesia. Lo que queda totalmente claro es que sea quien sea el responsable, estos asuntos afectan al individuo como tal, a los grupos familiares, a la sociedad en general, así como a la gobernabilidad y se refleja en los resultados de su ejercicio financiero. Así que se convierten en prioridades de atención por parte de todos los afectados, y de los que como se decía anteriormente, por acción u omisión, son responsables, y entre ellos, la gobernabilidad representada en sus mandatarios. La responsabilidad o la no responsabilidad, es parte de la cultura.

La falta de ética y moral, es sin lugar a duda, el principal elemento del problema, y como ya lo afirmaba, la búsqueda de las utilidades y el afán de generar resultados a toda costa sin medir consecuencias, la inmoralidad ciudadana, la falta de civismo, el bajo escrúpulo de las personas, la falta de lealtad, la trampa, la poca seriedad, el bajo sentido de pertenencia, la mediocridad misma, las inadecuadas relaciones humanas, así como esos aspectos, son muchos los asuntos de comportamiento que afectan el desarrollo de la gobernabilidad y por ende su eficiencia, se demuestra en su alta responsabilidad en quienes la ejercen.⁹⁸

⁹⁷ Vaughn. Robert G. en "*Transparencia, Gobierno abierto y Rendición de Cuentas*". consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/vaughn.htm>

⁹⁸ "*Ética Gubernamental*", consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.monografias.com/trabajos13/bune/bune.shtml#ac>

Capítulo Tercero.

La gobernabilidad y sus efectos en los sistemas democráticos.

3.1. Gobernabilidad y sistemas de gobierno.

3.1.1. Sistema Presidencial.

Un sistema presidencial, es la elección popular directa o casi directa del jefe de estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). En estos sistemas el gobierno o el ejecutivo, no es designado mediante el voto parlamentario, los gobiernos son una prerrogativa presidencial; es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de autoridad dual que se interponga entre el y su gabinete. El presidente dirige al ejecutivo.

Un sistema político es presidencial, si el jefe de estado o presidente es electo popularmente, no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo pre-establecido, y encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

El modelo de este sistema esta caracterizado, por la división y separación de poderes ante el presidente y el congreso. Lo esencial es que la división consiste en separar al ejecutivo del parlamento, mientras que compartir el poder para que el ejecutivo con el apoyo del parlamento, es decir, con un gobierno unido que la misma mayoría controle el ejecutivo y el congreso puedan legislar en beneficio de un bien común.⁹⁹

3.1.2. Sistema Parlamentario.

Parlamento, institución política compuesta generalmente por una o dos cámaras o asambleas, que suele ejercer el poder legislativo en un estado. Su significado inicial era el de un lugar en el que se habla; etimológicamente el término deriva del verbo francés *parler* ('hablar'). En la práctica, deliberar es sólo una de las funciones que realiza un Parlamento, y en el presente no la más importante. Por regla general, al menos una cámara de los parlamentos bicamerales se constituye por voto directo (es el caso de la mayoría de las cámaras bajas). La cámara alta es constituida también por votación popular, pero con un sistema distinto. Los parlamentos modernos realizan diversas funciones. Además de la idea inicial del debate, es usual que los parlamentos estén involucrados en la redacción de leyes, en el control del presupuesto, en la representación de la población del país y en la decisión de la composición del gobierno. En muchos sistemas democráticos el Parlamento se constituye mediante elecciones legislativas.¹⁰⁰

El parlamento es soberano, por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y parlamento. Su característica primordial es que el poder ejecutivo- legislativo se comparte. Hay

⁹⁹ Giovanni, Sartori. Ingeniería Constitucional, Op. Cit. pp. 97-98, 101

¹⁰⁰ Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005 © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

por lo menos tres variedades principales de estos sistemas: el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés en que el ejecutivo forzosamente prevalece sobre el parlamento, por otro lado esta el tipo francés de gobierno por asamblea, y a la mitad del camino encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.¹⁰¹

3.1.3. Sistema Semipresidencial.

Es claro que el parlamentarismo, como el presidencialismo pueden fallar, especialmente en sus formas puras; es a partir de estos dos extremos que se buscó una solución mixta, una forma política que se encuentre en medio de estos sistemas presidencial y parlamentario y que tenga elementos de ambos. Se entiende y constituye mejor desde el punto de vista del presidencialismo. El denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos un presidente que no es electo en y por el parlamento. El sistema presidencial funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro, a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo. Su característica es una estructura de autoridad dual (una configuración con dos cabezas).¹⁰²

3.1.4. Sistema semiparlamentario.

El sistema semiparlamentario viene de la tradición del parlamentarismo y busca depositar en una figura civil de gran prestigio la representación del estado. Los casos alemán, austriaco, griego, polaco y portugués son ejemplos de estos sistemas. Normalmente vienen de una evolución de un sistema monárquico a uno republicano, donde el parlamento sigue concentrando los poderes fundamentales, pero existe la necesidad de depositar la representación del estado en una figura que no sea un monarca; por lo tanto, se escoge la figura de presidente de la república, con funciones simbólicas y protocolarias, siendo estos personajes casi siempre muy queridos y de un inmenso prestigio, lo cual les permite jugar el papel de representantes del estado y símbolos de la unidad nacional.¹⁰³

3.2 Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales.

Un sistema presidencial, es la es la elección popular directa o casi directa del jefe de estado por un tiempo determinado; en los sistemas presidenciales el gobierno o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial, es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. El presidente dirige al ejecutivo. Un sistema político es presidencial sí:

- Es electo popularmente

¹⁰¹ Giovanni, Sartori. Op. Cit. p 116

¹⁰² Idídem p. 136

¹⁰³ Alvarez Arredondo, Ricardo. "Apuntes para una agenda en materia de reforma del estado en México". Consultado el 10/08/06 en la dirección: <http://www.prd.org.mx/ierd/coy125/raa1.htm>

- No puede ser despedido del cargo por votación del congreso durante su periodo preestablecido.
- Encabeza o dirige el gobierno que designa.¹⁰⁴

Si entendemos democracia como el régimen donde existe un conjunto básico de libertades políticas y donde el partido en el poder puede perder las elecciones, y cuando así sucede nada puede hacerse para evitarlo, en México ya contamos con un régimen democrático; esto es necesario para tener un gobierno democrático, pero no necesariamente permite alcanzar gobernabilidad dentro de la democracia. Todos los actores importantes parecen reconocer la necesidad de una reforma del Estado capaz de dotarnos de los instrumentos para una mejor gobernabilidad, sobre todo en este nuevo mundo democrático.

3.3. La gobernabilidad en la mayoría y la minoría parlamentaria.

Es el caso de la elección, por ejemplo, del titular del Poder Ejecutivo de una nación, en que lo ideal sería que los votantes tuvieran interés en la cosa pública, poseyeran información acerca de la personalidad de los candidatos, de sus programas de gobierno que en todo caso pondrían en práctica al llegar al ejercicio del poder, así como de las condiciones vigentes en la sociedad de que se trate, de carácter económico, político y social, lo que regularmente no acontece y se reconoce la personalidad de quien recibió a su favor el mayor número de sufragios con soporte suficiente de información o con la carencia de él.

Es importante también referir que la toma de decisiones debe aprovecharse, cuando sea viable la posibilidad de una negación o acuerdo entre las partes o sus representantes, facultados para ello, llegando a un consenso y evitando el requerimiento de una votación y de la aplicación de la regla de mayoría. La regla de mayoría debe estar reglamentada y se pueden establecer mayorías absolutas, mayorías relativas e inclusive una segunda vuelta para los casos en que el proceso electoral inicial no produzca la mayoría requerida.

Norberto Bobbio, señala como límites para la regla de mayoría todas aquellas circunstancias que en caso de no existir claras y precisas disposiciones jurídicas, para regularlas, serían suficientes para que dicho principio no produjera los resultados deseados; y también menciona como aporías a las dificultades técnicas para la aplicación de la regla de mayoría "es un procedimiento que no siempre funciona (límites), y no siempre es fácil ponerlo en marcha. (Aporías)"¹⁰⁵

3.4. La mayoría parlamentaria.

Es aquella fracción de parlamentarios que pertenecen al partido político, que obtuvo el mayor número de asientos en el órgano legislativo. Por

¹⁰⁴ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición México 2004. pp. 97-99

¹⁰⁵ Gamiz Parral, Máximo N. (cita a Norberto Bobbio) Op cit. pp. 277, 278

naturaleza, a la mayoría parlamentaria le corresponde tener a su cargo la dirección del parlamento, coordinando su funcionamiento y administración. Asimismo, la mayoría que posee ese partido político le permite que el líder, que designe, sea el presidente de dicho órgano.

Al partido político que tiene la mayoría parlamentaria, ésta le representa varias ventajas: coordinar los trabajos de un Congreso o Cámara; la distribución de presidencias de comisiones; la vigilancia de recintos; la representación jurídica del órgano y la aprobación de proyectos legislativos, por mayoría, atendiendo al tipo de votación que se requiera. Lo anterior, debido a que la aprobación de asuntos por mayoría calificada permite a los grupos minoritarios ejercer el veto de la minoría.

La actuación de una mayoría parlamentaria dependerá del régimen político donde se ubique. Así, en uno presidencial apoyado en un sistema de partido hegemónico, la mayoría parlamentaria estará al servicio del Poder Ejecutivo; si es un sistema presidencial donde exista la alternancia del poder, podría presentarse un Poder Ejecutivo de un partido diferente a la mayoría parlamentaria, lo que permite un equilibrio entre poderes. En la práctica, las discusiones que se presenten en el órgano legislativo sobre proyectos del ejecutivo, serían más intensas y susceptibles de sufrir modificaciones substanciales.

El principio de la mayoría es el modo concreto de manifestar que tiene la autoridad democrática, que emprende una serie de decisiones políticas y medidas de gobierno a las que sería imposible llegar, si se requiriese la unanimidad, justificando su realización en su carácter de mayoría.

Por lo que, en este término es de especial importancia el sistema electoral que se utilice para la conformación del parlamento, ya que a partir de aquél, sabremos cuál es la intención o la idea que se tiene para la participación de los partidos políticos, no sólo en la elección sino también para verse representados en un Congreso o Cámara.

En ese momento, se podrá apreciar cuál será la fuerza de la mayoría y la minoría parlamentaria, en razón de su presencia en el parlamento. La mayoría si es considerable, transitará sin problemas durante el periodo que dure la legislatura; por el contrario, si es corto el margen de mayoría tenderá a la negociación y alianzas políticas, para la aprobación de reformas legales que requieran mayoría calificada.¹⁰⁶

La regla de mayoritaria nada dice en lo referente a cuántos, quiénes y con qué intensidad participan en la votación donde ha de ser aplicada; se limita a identificar la decisión colectiva con la de mayor parte. Esta neutralidad con respecto de las diferentes opciones en presencia, si bien la hace compatible con tipos de voto donde las voluntades no cuentan lo mismo, voto de calidad, voto ponderado, por ej. Donde se hace acompañar por mecanismos democráticos no distorsiona la igualdad que estos introducen. La regla de la mayoría no privilegia ninguna de las alternativas en

¹⁰⁶ Diccionario de Terminología Parlamentaria. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR.

disputa, se limita a sumar voluntades que son diversas y tienen el mismo peso, gracias a la incorporación del sufragio universal y del principio "un hombre, un voto". La regla de mayoría es definitiva, es el criterio que mejor se ajusta a un procedimiento en el que cada ciudadano, teniendo en cuenta sus intereses, puede expresar sus preferencias respecto al resultado final de la decisión a través de un voto que tiene el mismo valor que el de los demás.

En un estado democrático, un principio mayoritario es quien hace que los más, sean quienes decidan; es imprescindible un principio minoritario que involucre a los menos en un proceso de adopción de decisiones, donde si bien no van a resolver, al menos sí deben intervenir en la deliberación como una exigencia del valor igualdad y del valor libertad.¹⁰⁷

3.5. La minoría parlamentaria.

La palabra minoría proviene del latín minor más pequeño, más el español ía, condición, estado. De las distintas acepciones que le otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es de destacarse la vinculada a la terminología jurídico-política, al definirla como un conjunto de votos dados en contra de lo que opina el mayor número de votantes; fracción de un cuerpo deliberante, por lo regular opuesta a la política del gobierno; o bien, parte menor de los individuos que componen una nación.

La minoría parlamentaria representa a aquellos grupos políticos que no tienen la mayoría en un parlamento, que por lo regular acceden al mismo, a través de sistemas electorales que buscan representar la proporcionalidad de votos, o en su caso, logran el triunfo en un número menor al total de demarcaciones electorales, por la vía de la mayoría relativa.

El papel de la o las minorías parlamentarias es el de ser oposición a la mayoría, con ello, motiva que los debates en el parlamento sean más abiertos e intensos, debido a la pluralidad ideológica, pues en un momento determinado, dos o más fracciones parlamentarias minoritarias se pueden unir para cuestionar a la mayoría y en algunos casos imponer un veto de minoría. En caso contrario, la minoría se puede aliar con la mayoría, lo que ocurre cuando se requiere algún tipo de votación especial (mayoría absoluta o calificada).

En otros términos, la garantía para la minoría se encuentra en el hecho de que la aplicación de la regla mayoritaria, no es suficiente para tomar una decisión determinada, sino que se necesita que al menos una parte de la minoría apoye a la toma de decisión. Sólo así una resolución parlamentaria alcanza verdadera legitimidad. La existencia de la minoría en un parlamento es importante, al evitar que impere la voluntad autoritaria de la mayoría, que llevaría a monólogos parlamentarios o decisiones unilaterales, cuando hace falta la opinión de otras corrientes políticas que ofrecen una visión diferente del asunto.

¹⁰⁷ Requejo, paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Editorial Ariel S.A. Primera edición. Barcelona España. 2000. pp 27-28

Por regla general, en regímenes que se consideran democráticos, las minorías políticas son protegidas mediante ciertos derechos fundamentales reconocidos y garantizados por el estado que faciliten su participación y no pongan obstáculo a su aspiración de conquista del poder.

La polémica entre mayoría y minoría por lograr el poder, o, en este caso, por tener el control del órgano legislativo, nos lleva a recordar que la lucha dentro de un régimen, presupone la aceptación por parte de los contendientes de las mismas reglas del juego, por lo que las fuerzas políticas tienen que aceptar el papel que tendrán en el parlamento, de ser mayoría o ser minoría.¹⁰⁸

3.6. Los tipos de mayorías en las decisiones parlamentarias.

3.6.1. Mayoría simple o relativa:

Es una modalidad en la toma de decisiones que exige el mayor número de votos emitidos. La mayoría simple o relativa esta formada por aquella pluralidad que obtiene el mayor número de votos, cualquiera que este sea, y que se relaciona con el "modelo de pluralidad o pluralista de democracia", donde el triunfador es aquel que queda en primer lugar, aunque no sea por una mayoría absoluta. La flexibilidad de este modelo presenta grandes ventajas para el pluralismo y la tolerancia, por que con cualquier mayoría, tenemos un ganador indiscutible, aunque este no logre el 50% + 1. Sin embargo, una de sus desventajas es la falta de legitimidad, representatividad de un ganador, que muchas veces es la mayoría de una pluralidad más grande o numerosa y que va a gobernar a todos. En este sentido ya es una práctica común establecer frente al modelo de mayoría relativa simple, uno de mayoría relativa calificada o compleja, al requerir un porcentaje determinado para que pueda haber un ganador indiscutible.¹⁰⁹

3.6.2. Sistemas propios: Mayoritarios.

Estos sistemas no procuran que la elección refleje la distribución de votaciones sino a un vencedor indiscutible. En este sentido, su propósito es elegir a un representante, y a la vez elegir aunque indirectamente, a un gobernante legitimado por la regla de la mayoría. Como se advierte esta tiene sus matices, al contar con implicaciones directas en los sistemas mayoritarios: mayoría absoluta y mayoría relativa.¹¹⁰

a) La mayoría absoluta.

La mayoría absoluta esta compuesta del cincuenta por ciento más uno del total de los votos emitidos y se identifica con el modelo de "mayoría o mayoritario de democracia". Empero, ante el modelo de mayoría simple (cualquier mayoría menor al 50 % + 1) se puede requerir uno de mayoría absoluta, al exigir una mayor cantidad de votos para conformar el principio de

¹⁰⁸ Diccionario de Terminología Parlamentaria. Justina v1 Copyright 1998 - 2004

¹⁰⁹ ídem

¹¹⁰ Flores B. Imer, "Gobernabilidad y Representatividad" Op.cit. pp. 226 -231

mayoría (cualquier criterio preestablecido con la única condición de exceder del 50% + 1, aunque cuando alcanza las dos terceras partes, e incluso tres cuartas partes, se le denominará mayoría calificada como veremos).

b) La mayoría Calificada.

Se entiende por mayoría calificada, la suma de los votos de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, e incluso uno mayor, que puede significar hasta las tres cuartas partes de los miembros que deciden. La mayoría calificada es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y consecuentemente mucho mayor a la mayoría la relativa.¹¹¹

3.7. La gobernabilidad y sus presupuestos: Ética, transparencia justicia y honestidad.

3.7.1. Ética y gobernabilidad.

a) Ética:

(Del griego ethika, de ethos, 'comportamiento', 'costumbre'), principios o pautas de la conducta humana, a menudo y de forma impropia llamada moral (del latín mores, 'costumbre') y por extensión, el estudio de esos principios a veces llamado filosofía moral. La ética, como una rama de la filosofía, está considerada como una ciencia normativa, porque se ocupa de las normas de la conducta humana.

Los filósofos han intentado determinar la bondad en la conducta de acuerdo con dos principios fundamentales y han considerado algunos tipos de conducta buenos en sí mismos porque se adaptan a un modelo moral concreto. El primero implica un valor final deseable en sí mismo y no sólo como un medio para alcanzar un fin. En la historia de la ética hay tres modelos de conducta principales, cada uno de los cuales ha sido propuesto por varios grupos o individuos como el bien más elevado: la felicidad o placer; el deber, la virtud o la obligación y la perfección, el más completo desarrollo de las potencialidades humanas. Dependiendo del marco social, la autoridad invocada para una buena conducta, es la voluntad de una deidad, el modelo de la naturaleza o el dominio de la razón.¹¹²

La ética, es la disciplina filosófica que estudia el comportamiento moral del hombre en sociedad. De aquí nace el concepto de moral que es el conjunto de normas, principios y valores que sin necesidad de coacción exterior rigen la conducta del hombre, estas son aceptadas libre y concientemente y regulan la conducta tanto individual como y social de los hombres. La moral es el objeto de estudio de la ética. Un acto se puede calificar como moral cuando se ha realizado en forma libre y conciente. La responsabilidad moral, es la capacidad

¹¹¹ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1982, 4a. ed.

¹¹² Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

y la obligación moral que tiene todo individuo de responder por sus actos, sean estos buenos o malos. Esta responsabilidad se debe cultivar y desarrollar en el sentido de considerar prudente el proceder antes de actuar, analizar detenidamente el contenido y alcance, prever sus consecuencias, juzgar su moralidad, cotejar la acción a las leyes, reconocer como propios nuestros actos, responder de todas nuestras acciones.

b) Moral:

- Relativo a la moral.
- Ciencia que trata del bien y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia.
- Es la apreciación del entendimiento o de la conciencia que no concierne al orden jurídico, sino al pleno interno o al respecto humano.

c) Corrupción:

- Acción y efecto de corromper.
- Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales.
- Acción de sobornar a un funcionario público.
- Delito que comete el que abusa de su autoridad o confianza que promueve o favorece.¹¹³

d) Responsabilidad:

Significa asignar claramente quién debe lograr determinados resultados en un lapso definido de tiempo de tal manera que se produzcan los impactos deseados y esperados en determinadas estructuras y procesos. También consiste en la optimización del uso de recursos en el logro de los resultados. La responsabilidad está basada en efectividad, eficacia y eficiencia como valores y consiste en información y comunicación, así como en análisis y evaluación.

e) Capacidad de respuesta:

Implica la articulación y agregación de intereses para incorporar las demandas de la ciudadanía a los procesos de toma de decisión y asignación de recursos; también la evaluación de políticas, programas y proyectos a la luz de las demandas, intereses y necesidades de la ciudadanía. La capacidad de respuesta está basada en la participación como valor y consiste en información, comunicación, análisis y evaluación y en la anticipación o respuestas oportunas a las demandas o necesidades de la ciudadanía

f) Ética gubernamental:

La ética gubernamental, tiene como estricto objetivo la conducta moral de las personas que ocupan los cargos de los poderes del estado, es decir, la obligada observación y mantenimiento de la honestidad, integridad, decoro,

¹¹³ “*Ética Gubernamental*”, consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://html.rincondelvago.com/etica-gubernamental.html>

pureza y honradez en todos los hechos, labores y actuaciones de los funcionarios y empleados estatales. La Ética Gubernamental no consiste solamente, como muchos creen, en el fiel manejo o administración de bienes o recursos, en la no verificación de exacciones ilegales, en la no realización de negocios clandestinos en detrimento económico del organismo o entidad en la que se trabaje; en otras palabras: no consiste únicamente en formas de enriquecimiento ilícito, cualesquiera que fueren los procedimientos utilizados: (recepción de coimas, tráfico de influencias, etc.), sino que, la ética gubernamental, consiste en el cumplimiento cabal de la función o empleo, con riguroso apego a la Constitución, las leyes, reglamentos o disposiciones especiales válidas.¹¹⁴

3.7.2. Transparencia y gobernabilidad.

Transparencia.- Se aplica para dar la calidad de verdadero. Se habla de transparencia en los resultados electorales para significar con ello que se respeten las cifras reales de los votos que alcanza cada partido político. Asimismo, se aplica para demostrar el origen de los recursos financieros que sostienen a un partido político o que se emplean en el desarrollo de una campaña electoral.¹¹⁵

Transparencia, significa libre acceso a la información y el libre flujo de información. También implica acciones realizadas de conformidad con los fines estipulados en cuanto a contenidos y tiempos. La transparencia está basada en la apertura como valor y consiste en información y comunicación.

La transparencia y anticorrupción, son uno de los grandes temas del siglo que comienza para los gobiernos del mundo, ya que ocupa parte importante del debate actual por su incidencia directa en el desarrollo de la democracia.¹¹⁶

La transparencia y responsabilidad, son los fundamentos que llevan a que las organizaciones y liderazgos tengan fuerza moral suficiente para impulsar y fortalecer la escala de valores, la legalidad, el civismo y la justicia en nuestra sociedad. Las preocupaciones se generan tanto de una parte de la sociedad que tiene niveles aceptables de participación ciudadana dado que acceden a buenos niveles de información y conocimiento de la problemática, en tanto en la mayoría de los ciudadanos, si bien tienen la opinión de que hay corrupción, sus posiciones son pasivas frente a dicha problemática. La carencia de transparencia es una creciente preocupación social porque afecta tanto a los países ricos como a los pobres, es una erosión continua de la economía.

Los principales retos de la democracia en las circunstancias actuales, son la búsqueda de la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta es fundamental para la credibilidad de sus gobernantes. Los gobiernos enfrentan retos sobre equidad, justicia social, legalidad, transparencia y sobre la brecha creciente de la pobreza frente a la

¹¹⁴ Ídem

¹¹⁵ Términos Electorales. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR.

¹¹⁶ Ídem

concentración de la riqueza. Las prácticas de corrupción destruyen estos retos porque es injusta, corrompe los sistemas, se apropia de una parte importante del presupuesto nacional, afectando a todos los ciudadanos, pero sobre todo a los más pobres, y en donde se concentra el voto de casi la mitad de los electores del país.

La corrupción o la falta de ética en nuestras organizaciones es la principal amenaza en el desarrollo del país y su combate exige el apoyo de toda la sociedad. Es un tema común en los discursos presidenciales, las campañas electorales de los políticos, etc., pero falta. Lamentablemente es frecuente que las nuevas iniciativas, no sean aplicadas rigurosamente o no sean provistas de funcionarios y personal idóneo para su implementación, entre otras prácticas tradicionales negativas, como la continua resistencia de los gobiernos de proporcionar información para que se pueda conocer y monitorear el manejo de los fondos públicos y de los casos de corrupción que son expuestos por la sociedad civil o detectados en una investigación gubernamental.¹¹⁷

La sociedad demanda transparencia en los actos de la función pública, en el ejercicio de poder, en los procesos electorales. Esta fuerte petición de transparencia es recogida por los medios de comunicación, en cuanto difusores de información dejan de lado las actividades propias de la prensa para funcionar como agentes de denuncia, como elementos de control institucional, es decir que a partir de esta dinámica el periodismo no solo informa, sino que además, es depositario de denuncias, por lo tanto enfrenta las dificultades propias de darle continuidad a las mismas cuando éstas son superadas por la actualidad.

El libre acceso a la información pública supone un mejor control de los actos de gobierno, siendo esta una manera constructiva de enfrentar la crisis de representatividad y una forma de participación por parte de la sociedad en los procesos políticos.

La gobernabilidad es inalcanzable en una democracia sin la existencia de mecanismos que aseguren ese control de esta gobernabilidad. El ausentismo electoral se presenta como una clara manifestación de esta tendencia, si bien los niveles de abstencionismo electoral no se han repetido desde las elecciones legislativas de los años anteriores; esto se traduce en que la ciudadanía percibe la importancia de las elecciones en la orientación política del país y apoya la democracia como forma de gobierno, con lo cual se expresa mediante las urnas, aunque aún sus demandas no hayan sido satisfechas.

La corrupción como hecho que atenta contra los valores éticos y morales, como mecanismo que afecta al desarrollo democrático y a la gobernabilidad institucional, debe ser entendida también como el elemento que profundiza los niveles de desigualdad, de hecho la malversación de fondos o las acusaciones de enriquecimiento ilícito, de la cual son objeto varios funcionarios públicos, son la explicación a la falta de recursos que padece el

¹¹⁷ Ídem

sistema de salud, el sistema educativo, el sistema cultural, etc. La falta de transparencia afecta la gobernabilidad y requiere de un sistema político que sea confiable.¹¹⁸

3.7.3. Justicia y gobernabilidad.

Justicia.-, constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde. Esta idea tan genérica cobra expresión en dos tipos de justicia reconocidos: la conmutativa, trasunto del principio de reciprocidad, que exige dar en contraprestación otro tanto de aquello que se ha recibido como prestación de forma proporcional; y la distributiva, concepto más amplio, que hace referencia a la solidaridad con los más débiles de la sociedad, a cuyo fin se procurará una cierta redistribución de cargas y ventajas de acuerdo a sus necesidades con el objeto de suprimir las desigualdades que son independientes de los méritos y el esfuerzo personal o su contribución social.

Estas ideas adquieren expresión concreta en el derecho positivo, a través de las constituciones que reconocen el valor de la justicia como fundamental del ordenamiento jurídico, junto a la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Se señala este orden ya que los tres últimos valores indicados son expresiones manifiestas de la justicia. Sin embargo, no es posible el disfrute de tales valores sin la provisión de los medios necesarios para el pleno desarrollo de la personalidad individual, familiar y social.¹¹⁹

Uno de los requisitos fundamentales para establecer la gobernabilidad democrática, es contar con sistemas de justicia y de resolución de conflictos que funcionen adecuadamente. Sin embargo, estos sistemas presentan deficiencias en cuanto a la cobertura, que brindan la rapidez de sus procedimientos y la calidad y predictibilidad de sus resoluciones. Estos problemas son percibidos por la ciudadanía, lo que se traduce en una generalizada mala evaluación sobre los servicios judiciales por lo que se han venido dando las reformas a la organización judicial, sistemas penitenciarios, justicia criminal, la extensión de los derechos fundamentales, así como también, las medidas para mejorar el acceso a los sistemas de justicia y desafíos de la cooperación judicial entre los estados. Sin duda, el contar con modelos adecuados de organización judicial, en todos sus ámbitos, aparece como un aspecto fundamental para asegurar el correcto funcionamiento de los sistemas de justicia y en definitiva contribuir a la gobernabilidad democrática del país.¹²⁰

3.7.4. Honestidad y gobernabilidad.

Honestidad.- Decencia y moderación en la persona, acciones y palabras; recato, pudor; urbanidad, decoro, modestia.¹²¹

¹¹⁸ Lic. Greco, Gustavo. "Gobernabilidad y Transparencia". En Portal de Ciencia Política. Consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=275>

¹¹⁹ Ídem

¹²⁰ "Justicia y Gobernabilidad Democrática". consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-sem-interamericano.pdf>

¹²¹ Lengua Castellana. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR.

La honestidad de las instituciones gubernamentales, la transparencia en la prestación de servicios públicos en los tres niveles de gobierno, su calidad, y la incidencia de prácticas de corrupción, son factores importantes a los cuales se les debe prestar atención para consolidar una buena y efectiva gobernabilidad.

La corrupción la encontramos dentro del estado, cuando una persona, empresa o grupo realiza pagos a legisladores o personajes del servicio público, para incidir en el diseño y aplicación de las leyes, o las reglas del juego, en su propio beneficio. La corrupción burocrático- administrativa, que se realiza a través de pagos extraoficiales de personas o empresas a funcionarios públicos, con el fin de distorsionar la implantación prescrita de las leyes, para adquirir beneficios, contratos, concesiones, decisiones judiciales, ahorro de tiempo, preferencias de pago, reducciones, celeridad en trámites y otros. Esto no es de sorprender si consideramos la cantidad de trámites que se realizan en las instancias mencionadas, la cantidad de requerimientos de información, aclaraciones y visitas de supervisión que generan, así como el tiempo que suelen demandar para el cumplimiento de trámites y requerimientos.¹²²

Como podemos ver la honestidad en los servidores públicos y demás representantes políticos, es indispensable para el desarrollo y avance productivo de nuestro país, ya que es la parte medular de nuestro país y si con la participación de todos los ciudadanos contribuyéramos a aminorar esta situación México sería mucho mejor culturalmente, políticamente y en diversos aspectos mas.

3.8. Las características del principio de gobernabilidad.

La gobernabilidad supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo y ello implica además de la existencia de indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública. La gobernabilidad además, supone una reacción y una reafirmación de la perspectiva política y de su reorientación y actualización frente a la visión monetaria e individualista del neoliberalismo, del gobierno y de la gestión pública; los valores del pluralismo, la participación, la representatividad, las decisiones políticas reflexivas y participativas, así como la solidaridad, equidad, ética, responsabilidad, eficacia, se contraponen y se postulan como propios. Por otro lado la gobernabilidad no se debate, sino que se debe negociar y consensuar.

El grado de gobernabilidad estará en función del ámbito mayor o menor de acuerdo a la amplitud de la representatividad participante en ese acuerdo. La buena gobernabilidad implicara que el gobierno debe actuar sobre la base de cuatro principios:

- La percepción de la legitimidad

¹²² "Gobernabilidad y desarrollo empresarial 2005". consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/#n10>

- La importancia central del papel de los ciudadanos
- La visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa
- La adaptación de la gestión pública

Pueden señalarse al menos los siguientes aspectos de la gobernabilidad a la hora de su análisis y valoración:

- El tipo de régimen político en el que esta actúa.
- Efectos de la gobernabilidad en la gestión pública.
- Una serie de criterios sobre los que existe un alto grado de consenso a nivel internacional que deberán guiar la transformación de los aparatos y de los procedimientos administrativos y que serían la base de las reformas administrativas venideras.
- La separación entre funciones políticas y funciones administrativas.
- La adopción resuelta del principio de subsidiariedad.
- La descentralización de las responsabilidades a favor de las organizaciones operativas o de línea.
- El desarrollo de las funciones de gobierno político y de dirección administrativa a todos los niveles.¹²³

3.9. Los factores de la Gobernabilidad.

Es necesario ir más allá de la maquinaria gubernamental, para abordar la gobernabilidad por conducto de los siguientes tres factores para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad:

1. Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas
2. Efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, y
3. Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.

Para los analistas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, el nivel de gobernabilidad depende, fundamentalmente de dos factores íntimamente relacionados.

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

Según Pedro Ojeda Paullana, los siguientes factores específicos de gobernabilidad podrían tomarse como una aproximación al índice de gobernabilidad. En cada uno de estos factores la confianza de los ciudadanos es primordial y tiene sus respectivas ramificaciones para quedar de modo esquemático:

- 1) Opinión ciudadana respecto al régimen político:
 - a) Apoyo a la democracia
 - b) Defensa de la democracia

¹²³ Ídem

- c) Satisfacción con la democracia
- 2) Cultura y participación política
 - a) Interés por la política
 - b) Nivel de acuerdo con la acción organizada en el país.
 - c) Nivel de participación política
 - Frecuencia de participación
 - Nivel de participación no convencional
 - d) nivel de participación en organizaciones
 - Porcentaje de participación global
 - Porcentaje de participación en distintos tipos de organizaciones
 - Motivos de no participación
- 3) Confianza en las instituciones:
 - a) Instituciones políticas
 - b) Instituciones del estado
 - c) Instituciones de la sociedad
- 4) Valoración anual de la concentración del poder
- 5) Percepción del modelo económico
 - a) Percepción económica de la vivienda
 - Situación económica general personal respecto al año anterior.
 - Situación económica actual
 - Situación económica de la generación anterior
 - b) Percepción de los efectos de mayor apertura e integración comercial
 - Percepción de la inversión extranjera
 - Percepción sobre la integración económica en América Latina
 - Confianza en el comercio exterior
 - c) Confianza en el sector privado y en el mercado:
 - Oportunidades de desarrollo en el sector privado
 - Confianza en el sector privado y en el funcionamiento del mercado
 - Confianza en las grandes empresas
 - d) Opinión sobre los empresarios y las asociaciones empresariales:
 - Percepción sobre los empresarios
 - Confianza en las asociaciones empresariales
 - e) Efectos sociales de la aplicación del modelo económico:
 - Confianza en el sistema económico
 - Percepción de la evolución de la desigualdad social en los últimos cinco años
 - Percepción de la distribución de la riqueza
 - f) Prioridades y soluciones para el desarrollo:
 - Percepción de la prioridad gubernamental
 - Opinión sobre prioridades de gasto
 - Opinión sobre el rol de la educación en el progreso económico.
- 6) Derechos Humanos:
 - a) Situación de los Derechos Humanos

- b) Violación de los Derechos Humanos
- 7) Percepción de las desigualdades de Género:
 - a) Discriminación de la mujer
 - b) Igualdad de oportunidades
- 8) Percepciones sobre el medio ambiente
- 9) Importancia de las conexiones para el éxito
- 10) Percepciones de calidad de vida y cohesión social:
 - a) Pobreza
 - b) Servicios sociales
 - Confianza en los servicios sociales
 - Percepción de calidad de los servicios sociales
 - c) Desempleo
 - d) Responsabilidades del estado:
 - Liderazgo del desarrollo
 - Percepción de responsabilidades sociales del gobierno
- 11) Percepción ciudadana sobre los principales problemas:
 - a) Principales problemas en los servicios sociales
 - b) Principales problemas socioeconómicos
 - c) Principales problemas políticos
 - d) Principales problemas en seguridad ciudadana
- 12) Delincuencia:
 - a) experiencia personal
 - b) Percepción de la delincuencia ¹²⁴

3.10. Los grados de gobernabilidad (limitaciones y su crisis).

La gobernabilidad, a diferencia de la democracia o la dictadura, que son formas de gobierno; es un “grado” o calificación de la situación política que priva en una sociedad. Se proponen cinco categorías para clasificar, tanto los grados de gobernabilidad como sus causas y síntomas. Dentro de este esquema tanto la primera como la última categoría son absolutas, es decir que no existen en la realidad. Estas categorías son: *La gobernabilidad total u óptima y la total ingobernabilidad*. Estas categorías nos servirán para ubicar al resto de grados de gobernabilidad que en orden descendente son:

3.10.1 Gobernabilidad normal.

Se utiliza en la actualidad en el lenguaje político como una forma de describir la capacidad de los gobiernos para controlar el descontento social, o en todo caso para manejar la inseguridad pública.

3.10.2. Déficit de gobernabilidad.

Dentro de esta categoría existen alertas o “focos rojos y/o amarillos” en ciertos aspectos de la dinámica social que cuando fallan o funcionan deficientemente denotan este déficit de gobernabilidad.

¹²⁴ Ojeda Paullada, Pedro. “*Democracia y Gobernabilidad*”. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional II. Coordinadores: Valadéz, Diego; Gutiérrez Rivas, Rodrigo. UNAM. Primera edición México D.F. 2001 pp. 245- 248

Estos aspectos son:

- a) Mantenimiento del orden y la ley.
- b) Capacidad del gobierno para llevar adelante la economía.
- c) La capacidad gubernamental para garantizar servicios sociales mínimamente adecuados.
- d) Control del orden político e institucional.

3.10.3. Crisis de gobernabilidad.

Al ser esta una categoría extrema dentro de las posibles, existen diferentes posturas para explicarla, así como para solucionarla.

a) Postura conservadora:

- Pugna por reducir la acción estatal para que los mercados sean los que distribuyan la riqueza y las demandas sociales se vean en cierta forma disueltas con el bienestar económico generado con esto.
- Se deben de reducir las expectativas sociales para que de esta forma las exigencias sean menores evitando así los conflictos.
- Se debe de reorganizar las instituciones para que eviten, al margen de la economía, los conflictos.
- Se debe de expandir la democracia como sistema óptimo para la resolución de las demandas sociales. Pero al mismo tiempo se le debe limitar para que estas demandas no intervengan con la dinámica de la economía de mercado. Esto es que las demandas sociales y democráticas quedan en función del funcionamiento económico.

b) Postura marxista:

- La ingobernabilidad como producto de las contradicciones entre el capitalismo y las demandas colectivas. Estas contradicciones generan la inestabilidad que a su vez genera la crisis de gobernabilidad.

c) Postura intermedia:

- Son las restricciones internas las que causan desequilibrios en el actuar estatal. Por tanto, el estado no está a la altura de las demandas sociales.¹²⁵

3.10.4. Limitaciones externas.

Se refiere a las limitaciones que implica integrar un régimen democrático a las características sociales. El no saber combinar la clásica representación

¹²⁵Gobernabilidad. consultado el 15/03/2006 en la dirección:
<http://html.rincondelvago.com/gobernabilidad.html>

democrática (partidos políticos, parlamento, cargos públicos, etc.) con la diversidad de conformaciones sociales y / o económicas de la sociedad hace que las demandas sociales no se integren eficazmente a la acción estatal, desatando a su vez mayor grado de ingobernabilidad. A su vez se generan formas de canalización de demandas (como el neo corporativismo) que fácilmente, al no ser parte de la participación formal en el régimen (esto es que no están establecidas, y por tanto, reguladas); fácilmente se degeneran como formas legítimas de participación y canalización de las demandas sociales. Se convierten en "trampolín" para lo peor de la clase política.¹²⁶

El problema de la gobernabilidad, afecta tanto la situación interna, como el posicionamiento externo del país. La transnacionalización acorta las distancias, ya que existe una mayor interacción y también mayores ataduras que restringen el campo de acción política y generan continuidad, sin embargo, esta transnacionalización conduce a procesos de segmentación que incrementan las distancias en el interior de cada sociedad. Tal indeterminación hace difícil delimitar la esfera política de la no política, lo que conlleva a un conflicto de inseguridad del valor de la política como conductora del Estado.

3.10.5. Niveles o grados de respuestas gubernamentales y demandas sociales:

En análisis del principio de gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que nos indica el grado de gobiernos que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no por eso va a existir un gobierno democrático.

- a. *Gobernabilidad ideal*: equilibrio puntual entre respuestas y demandas, es decir, nos referimos a una sociedad sin conflicto.
- b. *Gobernabilidad normal*: equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.
- c. *Déficit de gobernabilidad*: desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica...).
- d. *Crisis de gobernabilidad*: conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables.
- e. *Ingobernabilidad*: disolución de la relación de gobierno. (caso extremo)

Los niveles clave que requieren mayor análisis son el déficit de gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad. Los problemas en estos niveles surgen, normalmente, en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, la capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional. Las cuatro áreas están muy vinculadas entre sí, y nos permiten

¹²⁶Gobernabilidad. consultado el 15/03/2006 en la dirección:
<http://html.rincondelvago.com/gobernabilidad.html>

delinear un mapa de las condiciones de gobernabilidad de un país. Dependerá de circunstancias específicas el que un déficit de gobernabilidad en una o varias áreas se conviertan en el detonante de una crisis de gobernabilidad.

La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada, tanto en términos positivos como en negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumentan las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio (1984) critica que, bajo un régimen democrático, la expresión del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno. Bobbio también critica el problema de la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación. En la América Latina de hoy, vivir en democracia no es solamente un derecho de cada hombre, sino un imperativo social. La democracia es el nuevo nombre de la paz.¹²⁷

El tema de gobernabilidad democrática es difícil de tratar, ya que podría ser el núcleo central de la problemática referida a la consolidación de la democracia en nuestro país al igual que otros de América Latina. La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad. La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, estado nacional, democracia, cultura y ciencias autónomas, por lo que se podría deducir que se ha carecido de la visión de una revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del estado de derecho; lo que ha dirigido a un estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones.

El sentido de la democracia, es la forma de autodeterminación colectiva que construye deliberadamente el orden social, sin embargo la gobernabilidad democrática, según Lechner: "*Son las capacidades de conducción política, es decir, la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales.*" Un rasgo crucial es que los códigos de interpretación del sistema político ya no son adecuados al nuevo contexto y esta falta de perspectiva es uno de los errores más grandes de los gobernantes.¹²⁸

La relación del pasado, presente y futuro mediante la cual estructuramos el acontecer como un proceso histórico, se debilita por la descomposición de la temporalidad y la presencia de un presente omnipresente: la memoria histórica se volatiliza y el futuro mismo se desvanece. Cuando la nación del futuro se vuelve insignificante, la política pierde la tensión entre duración e innovación, en lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política, corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos.

¹²⁷ Ancira, Andrea. En: "*Gobernabilidad Democrática en América Latina*". Cita a Norberto Bobbio. Consultado el 15/03/2006 en la dirección : <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1018>

¹²⁸ idem. Ancira, Andrea en su artículo publicado, cita a: Lechner.

Los problemas de gobernabilidad democrática, surgen cuando el estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social desbordando la institucionalidad del sistema político, a través de múltiples redes y con la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política.

Los desafíos de la gobernabilidad no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia. Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes (democracia representativa) constituyen una porción del problema, sin embargo no bastan para garantizar su solución, por lo tanto, *"una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos."*¹²⁹

En los últimos años se ha encontrado la forma de derrocar a sus mandatarios cuando no satisfacen sus aspiraciones, lo que ha conducido a la deslegitimación de los gobiernos y al cuestionamiento de la consolidación democrática y la gobernabilidad. Debido a las distintas crisis que se han desarrollado a través del tiempo, muchos teóricos han analizado las distintas formas de gobierno que existen para su posible aplicación, sin embargo, han llegado a la conclusión de que el presidencialismo es la mejor forma de gobierno aplicable en América Latina.

El problema es el tipo de presidencialismo que predomina en los países latinoamericanos que se caracteriza por la elección popular del presidente, hegemonía del ejecutivo en el mecanismo de toma de decisiones y omnipresencia, real o simbólica, del liderazgo presidencial en la vida política y social del país. Este tipo de democracia conduce al país a un desequilibrio ya que el ejecutivo domina sobre el congreso y éste no funge con las facultades normativas que se la han atribuido con los cargos. Pero en algunos países, ése ya no es el caso, ya que existe una impotencia presidencial en donde grupos fácticos dentro o fuera del congreso obstaculizan al ejecutivo el llevar a cabo su política gubernamental como es el caso de nuestro país.

Las más grandes deficiencias del presidencialismo actual en América Latina son:

- El sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno ya que la relación presidente/congreso puede llevar a que en la práctica ambos poderes se confundan en el predominio de un partido, un liderazgo, o bien compitan por la concreción legislativa de sus propuestas.
- La legitimidad autónoma del cargo presidencial impone un orden de separación automática de poderes, las amplias facultades los cargos

¹²⁹ Ídem Ancira, Andrea.

conlleven a un desequilibrio entre los órganos del estado, la división de poderes genera conflictos, esta división, representa la interdependencia por coordinación de los poderes, lo que genera conflictos de hegemonía entre los poderes y por ende problemas de gobernabilidad.

- La combinación de presidencialismo con multipartidismo dificulta el funcionamiento eficaz de la democracia ya que en esta forma de gobierno es difícil la formación de coaliciones.

Hay que dar un salto que permita ir más allá de la necesidad de administrar en forma eficiente el orden establecido, lograr que el desarrollo y la modernización como el mercado, el cambio técnico y la competitividad empaten en dirección de los fines de la democracia, que implica la ciudadanía, igualdad de oportunidades y cohesión social, con equidad, justicia y libertad. Es necesario que la libertad triunfe sobre la necesidad y la preocupación no sea el poder sino el bienestar y para ello es sumamente importante la reconfiguración de ciertos elementos:

- Orden público: hacer cumplir la ley y hacer acatar las leyes gubernamentales, ejerciendo un control ciudadano.
- Capacidad del gobierno de gestionar eficazmente la economía y la promoción del bienestar social en la cual aparecen dos desafíos cruciales: la lucha contra la pobreza y la vinculación con la ciudadanía con demandas muy diferenciadas por lo que aumentar las políticas sociales es fundamental.
- Fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político. Para que esto suceda, se necesita aplicar una reforma general de administración pública, sobre todo en el campo de decisión y operación regional y local.
- Revigorización de los partidos políticos: que no representen sus propios intereses y que se conviertan en el reflejo y agregación de intereses de grandes fuerzas sociales. También es necesario diversificar los fondos de financiamiento de los partidos para evitar que sean monopolizados por intereses económicos.
- Refuncionalización de mecanismos de representación: conformar organizaciones partidarias sólidas que eviten la dispersión electoral y mayorías legislativas que superen los peligros de una excesiva fragmentación.
- Diseños institucionales: descentralización del poder presidencial, reforzamiento del Parlamento, equilibrio interorgánico, legitimidad equilibrada y mayor flexibilidad en las crisis políticas.¹³⁰

¹³⁰ Ídem

3.11. Gobernabilidad democrática.

"Las repúblicas que para peligros urgentes no tienen el recurso de la dictadura, siempre las arruinará cualquier grave accidente."(Nicolás Maquiavelo)

Gobernabilidad y democracia, son dos temas interrelacionados al implicar la acción conjunta del gobierno y la sociedad y víctimas de sus propios e irreversibles procesos entrópicos, tarde o temprano los países del sistema mundial se convierten en entidades difíciles de gobernar. La preocupación de la gobernabilidad no nació como resultado de los crecientes y complejos problemas, que siempre han enfrentado los países que conforman el largo, el ancho y heterogéneo mundo, sino que originalmente surgió como un tema prioritario en la agenda de la ciencia política.

Gobernabilidad y legitimidad nos llevan por el sendero adecuado rumbo a la definición: *Gobernabilidad Democrática*. Es inconcebible la gobernabilidad democrática sin un consolidado y fortalecido estado de derecho; la gobernabilidad democrática implica el control del poder ejecutivo por el legislativo y de este último por los ciudadanos, la alternancia, la realización periódica de elecciones y otras formas de participación, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales y de manera especial, la conciencia colectiva en la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas, es decir, las condiciones materiales de igualdad y equidad así como la adecuación entre medios y fines de la autoridad del estado.

En América Latina, la crisis de la deuda, la hiperinflación, los enfrentamientos a los jóvenes, democracias latinoamericanas, había que proceder a un cambio de modelo de desarrollo; dicho cambio alteraría la matriz socio- económico- político de las sociedades; fue así como la gobernabilidad democrática emergió como un tema poderoso en la agenda latinoamericana de los noventa, la metáfora de la gobernabilidad pretende el desafío de la democracia y trascender a la conquista de la libertad política, la construcción de una legitimidad y de capacidad suficiente de gobierno para cambiar el modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistemática de la democracia, el mercado y la equidad, de aquí procede su dificultad y su grandeza a lo que se refiere el uso y concepto *Gobernabilidad Democrática*.

El concepto de Gobernabilidad incluye al estado, pero lo trasciende, pues abarca también a las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. La gobernabilidad es un factor estratégico para hilvanar una política integral de desarrollo humano, con fuertes compromisos con una ética y justicia globales unidas al respeto por los derechos humanos; por un bienestar humano y crecimiento económico con responsabilización de todos los actores y definidas las normas dirigidas no solo a los gobiernos, sino también a los actores supranacionales.¹³¹

¹³¹ Ibidem p. 244

Una agenda para la consolidación de una Gobernabilidad Democrática se podría concentrar en los siguientes enfoques aportados por Achard y Flores:

- La gobernabilidad como la eficiencia del gobierno y del estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.
- La gobernabilidad entendida como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.
- La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisión, representación y participación política que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.
- La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.¹³²

La consolidación de la reforma del estado con gobernabilidad es el gran reto actual, que lograremos cumplir ciertamente en los últimos años hemos dado pasos importantes para el fortalecimiento de nuestra democracia; los cargos de elección popular son ocupados mediante elecciones libres y transparentes, las leyes electorales son justas y las oportunidades de campaña son equitativas, la gente tiene derecho de organizarse en diversos partidos políticos y las oposiciones tienen la oportunidad de incrementar su presencia a través de las elecciones. No obstante queda un largo camino para consolidar la autodeterminación, autonomía y participación consensada de diversos grupos sociales en los procesos de toma de decisiones.

La confianza es la puerta de entrada para las interacciones entre la sociedad y gobierno, y es un indicador elocuente de gobernabilidad, cuya importancia no puede ser pasada por alto; ciertamente cuando imperan la confianza y transparencia las relaciones entre los actores transitan por las anchas avenidas que nos conducen inexorablemente a nuestra grandeza nacional.¹³³

De acuerdo con una "definición mínima" de democracia como forma de gobierno, tal como la ha caracterizado *Norberto Bobbio*, podemos afirmar que la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democrática sólo si se cumple con los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos

¹³² Ibidem pp. 248-250

¹³³ Ibidem pags. 239, 242- 244, 248- 250

involucrados presentar y/ o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.¹³⁴

Si la democracia es una "forma de gobierno", la gobernabilidad, como venimos señalando, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el "grado de gobierno" que se ejerce en una sociedad; ese grado de gobierno está representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada no sólo en términos "positivos", es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, sino que también se han señalado sus aspectos negativos o "críticos".

Desde el lado positivo, como se sabe, los argumentos en favor de la gobernabilidad de las democracias pueden ser fundados dentro de los factores de "legitimidad", "eficacia" y "estabilidad". En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad, en la medida en que los diversos grupos de interés implicados en una cuestión específica pueden reconocer y procesar aceleradamente el caudal de información necesario para actuar en consecuencia.

Mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado "negativo" de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva, dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la cuestión: uno de ellos señala las "tensiones internas", en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las "limitaciones externas", y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

Las tensiones "internas" de la gobernabilidad democrática. *Norberto Bobbio* ha resumido el argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia, por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal... (Libertad de reunión, de opinión, de organización de grupos, etc.)... facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso... Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar decisiones colectivas, o que deberían dar respuestas a las demandas generadas por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados, la toma de decisiones.¹³⁵

¹³⁴ Rosas Escobar, Rodolfo. "Gobernabilidad y Democracia". Cita a Norberto Bobbio. Consultado el 16/03/2006 En la dirección <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=32&i=275&t=275>

¹³⁵ *idem*

El problema de la distribución del poder en los regímenes democráticos, en un doble sentido, por una parte, el poder se encuentra distribuido en diversos ámbitos (Ejecutivo, Parlamento, organizaciones políticas y sociales, etc.) que deben ser adecuadamente coordinados en el momento de la toma de decisiones; pero además, el uso de las atribuciones y facultades de cada ámbito de poder se halla regulado por procedimientos que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto a las decisiones. De este modo, cuando se presentan demandas al poder político democrático, las decisiones deben recorrer un camino "más largo", es preciso respetar el proceso de deliberaciones en el interior de los ámbitos colegiados de poder (Congreso), porque es necesario hacer coincidir en una misma línea de acción a las distintas instancias gubernamentales (poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo).¹³⁶

3.12. Gobernabilidad y eficacia.

La gobernabilidad como eficacia, es la concepción de ésta cómo la efectividad de la acción gubernamental; esto es que para este tipo de conceptos sobre la gobernabilidad lo que cuenta es que también se implementan las acciones que planea el gobierno sin importar si cuentan con el consenso de la población. Si una acción es planeada y ejecutada es que existe gobernabilidad. Este concepto se basa en la razón de Estado o pensamiento maquiavélico.¹³⁷

La eficacia en el ejercicio del poder público necesita ser constante, por que los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad día a día. En ese sentido, los medios de comunicación toman un papel muy importante en la medición del grado de aceptación que un gobernante tiene para con sus gobernados, las encuestas que miden los niveles de aprobación en el ejercicio de gobierno así nos lo prueban. Un hecho que altere el orden público y que sea noticia de ocho columnas transmitida de forma reiterada por los medios electrónicos de comunicación, seguramente afectará significativamente en el grado de aceptación de los ciudadanos con los gobernantes en turno, afectando así la legitimidad de ejercicio del poder político.

Para Alcántara Sáez Manuel, lograr la gobernabilidad sin que exista crisis quedaría asegurado en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico, es decir sea, eficiente en la aplicación de las políticas públicas y la sociedad perciba los beneficios que la autoridad le provee. Para que el gobierno pueda realizar regularmente decisiones políticas y éstas no sean objetadas por la colectividad, necesita contar con el hecho de que la sociedad crea en el régimen y que esta haga algo por la sociedad.¹³⁸

¹³⁶ Rosas Escobar, Rodolfo. "Gobernabilidad y Democracia". Consultado el 16/03/2006 en la dirección: <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=32&i=275&t=275>

¹³⁷ "Gobernabilidad" consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://html.rincondelvago.com/gobernabilidad.html>

¹³⁸ Alcántara Sáez, Manuel. "Gobernabilidad, crisis y cambio". México, fondo de cultura económica 1995. pp. 152-153. citado por: Algorri Franco, Luis Javier en *La división y legitimidad del poder político*

La percepción que el ciudadano tenga de la eficacia de las políticas públicas implementadas se vuelve de total importancia. No es suficiente que los gobernantes actúen con eficiencia, lo que resulta primordial en la actualidad es que la población conozca las decisiones gubernamentales, que se sientan respetados en sus derechos, y que perciba el buen actuar de sus autoridades.¹³⁹

La tradición de la "razón de Estado". Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En un línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "realismo político", el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del "grado de gobierno" sobre una sociedad. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad, entendida como grado de gobierno eficaz. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.

Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de todo su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una porción de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.¹⁴⁰

¹³⁹Algorri Franco, Luis Javier. "La división y legitimidad del poder político". En *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional II. Coordinadores: Valadéz, Diego; Gutiérrez Rivas, Rodrigo. UNAM. Primera edición México D.F. 2001 p. 71

¹⁴⁰Rosas Escobar, Rodolfo. "Gobernabilidad y Democracia". Consultado el 16/03/2006 en la dirección: <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=32&i=275&t=275>

3.13. Gobernabilidad y legitimidad.

"El peor ejemplo en una república es hacer una ley y no cumplirla, sobre todo si la inobservancia es por parte de quien la ha hecho." (Nicolás Maquiavelo)

La tradición del "buen gobierno". Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del "buen gobierno", la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir Aristóteles, *"nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida"*.

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como *"el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano"*. Al hacer énfasis en la noción de "recto gobierno", Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno", el filósofo británico *John Locke* defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de *"conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población"*, y para ello el estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del "buen gobierno", destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis en las amenazas al principio de gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad, por parte de vastos sectores de la población, de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, el principio de gobernabilidad debería garantizar, la acción gubernamental, así como las demandas de la sociedad civil haciéndolas valer como criterio de utilidad colectiva.¹⁴¹

¹⁴¹ Ídem

En términos de legitimidad gubernamental y opinión pública los siguientes objetivos son el sustento político de esfuerzo de reforma:

- Construir una administración pública honesta
- Eliminar el abuso de poder y apegar a derecho a la acción pública
- Hacer valer los derechos ciudadanos frente a los actos gubernamentales.
- Construir una administración pública transparente y que rinda cuentas
- Construir una administración pública acotada pero capaz de atender las demandas
- Hacer de los ciudadanos el principal aliado en esa tarea, a través de amplias campañas de información sobre los derechos de los particulares frente al ámbito gubernamental.¹⁴²

3.14. Gobernabilidad y estabilidad.

"Nada contribuye más a la estabilidad y firmeza de una república como organizarla de suerte que las opiniones que agitan los ánimos tengan vías legales de manifestación."(Nicolás Maquiavelo)

Junto a las vertientes de eficacia y legitimidad, podríamos hablar de una estabilidad que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la "estabilidad". En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política, la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable como lo señala Leonardo Monino "*debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente*" puesto que sólo "*una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir*".

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

"... no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la estabilidad', porque... la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, no es uno de los más importantes, sino el principal

¹⁴² Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La Reforma a la Admón. Pública Mexicana en el nuevo Régimen Político" ¿Por donde empezar? Consultado el 18/03/2006 en la dirección: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf

criterio, que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas".
143

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia del principio de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos: *eficacia, legitimidad y estabilidad*. De acuerdo con esto, entenderemos por principio de gobernabilidad, un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema del principio de gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Hemos destacado la importancia de los componentes de legitimidad que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad", que debe tener todo sistema político, para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un "circulo virtuoso" del principio de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un "circulo vicioso" que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.¹⁴⁴

3.15. Gobernabilidad y representatividad.

En sus orígenes, la representación política se consideró símil del mandato jurídico privado, o sea que los electores eran los mandantes y los representantes del pueblo eran los mandatarios, otorgándose a estos últimos, el derecho de actuar y tomar las decisiones a nombre de los representados, que asumirían las consecuencias producidas por los actos y resoluciones de los representantes. La representación política se estimó que se originó cuando quienes ejercieron la soberanía de un estado o entidad estatal y autonomía municipal la transfirieron a un numero específico de representantes, facultándolos para el ejercicio del poder gubernamental en sus diferentes niveles; consecuentemente, los acuerdos de estos representantes eran validos

¹⁴³ Rosas Escobar, Rodolfo. "*Gobernabilidad y Democracia*". (cita a Norberto Bobbio) consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=32&i=275&t=275>

¹⁴⁴ ídem

y repercutían en los intereses de todo tipo, de los integrantes de la sociedad nacional, estatal o municipal; con la salvedad de que las decisiones tomadas no estén acordes con las facultades que jurídicamente les confería la legislación respectiva.

La teoría de la representación popular se desarrolló a partir de los siglos XVII y XVIII; el mandante era el pueblo y mediante las elecciones se expresó la voluntad popular para otorgar el mandato, y los mandatarios quedaron sujetos al sistema jurídico vigente. Sin embargo una parte de los mandatarios (legisladores) quedaron con opción, en algunos casos con cierta relatividad, de modificar, suprimir o adicionar vía jurídica las atribuciones de ellos mismos, puesto que el mandato recibido, avalado por la ley así lo establecía.

Es importante señalar que al depositarse la soberanía en el pueblo y este ejercerla mediante las elecciones para designar representantes que a su nombre tomaban decisiones que implicaron consecuencias generales para la sociedad, la representación política quedó limitada por disposiciones constitucionales respectivas.

Las constituciones de los estados podían ser reformadas por instituciones diferentes a las de la creación de la ley común (legisladores federales en el caso del sistema federal), refiriéndose al constituyente permanente, que recibía la representación del ejercicio de la soberanía popular para ese efecto. No es congruente estimar que al otorgar la representación popular el pueblo se descinde y deja de ser el titular de dicha soberanía. Los representantes populares debían ceñir su actuación al interés general de la sociedad que representan y de ninguna manera a intereses particulares, en el caso de incumplimiento aún cuando no haya terminado el periodo para el que fueron electos, el pueblo podía reasumir la representación de la soberanía y actuar en consecuencia.

Es posible que algunos representantes populares se conviertan o lleguen a tal responsabilidad con base en intereses particulares y los podamos estimar como parte de una representación de intereses, pero se salen entonces de la finalidad que se persigue con una verdadera representación política. Con la intervención de los partidos políticos como intermediarios entre los gobernantes y los gobernados, y en algunos casos depositarios del monopolio de la actividad política; es común que los representantes políticos actúen como representantes de intereses partidarios o grupales, lo que en tal circunstancia desvirtúa la representación recibida que tiene como encomienda la acción para anteponer los intereses nacionales generales o los intereses particulares.

Por actuaciones indebidas de representantes populares (titulares del ejecutivo o integrantes del legislativo) se ha ocasionado, a demás de otras causales, la desconfianza y desprestigio de la representación política y de los partidos políticos dando lugar a la creación y fortalecimiento de asociaciones u organizaciones de la sociedad civil y el abstencionismo en las elecciones, también provocado por lo mismo.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Op cit. Gamiz Parral, Máximo N. pp. 284 a la 286

Para encarar los cambios sociales y sus desafíos se han elaborado conceptos y teorías nuevas como alternativas o complementos a la representación política tradicional. Un ejemplo moderno de estas alternativas a la representación tradicional lo constituyen los llamados mecanismos de democracia directa, que incluyen al referéndum, por medio del cual una pregunta directa es puesta a la consideración de la gente; la revocación del mandato, por el cual se faculta al electorado a remover a sus representantes, forzando con ello una nueva elección; la iniciativa popular a través de la cual una cierta proporción del electorado puede proponer algo para la consideración de las legislaturas.

Para enfrentar las deficiencias que se observan en la representación política tradicional surge otro concepto: el de la representación funcional. Esta se basa en un principio distinto al del tradicional gobierno representativo, ya que busca la representación en función de la actividad social y económica que realizan los sectores de la población, y no con base a los criterios tradicionales del espacio territorial donde se encuentra esta población.¹⁴⁶

Construir y consolidar una democracia fuerte es el principal objetivo de los mexicanos que deseamos pasar de la mera transición a una verdadera vida democrática, para poder lograrlo es requisito garantizar la debida participación y representación de todos en el proceso político, a través del fortalecimiento en general, de nuestras instituciones democráticas y en particular, nuestro sistema electoral, por sus efectos directos en el sistema de partidos. En pocas palabras el gran reto es apuntalar un sistema democrático electoral verdaderamente mixto tanto mayoritario como proporcional, capaz de salvaguardar al mismo tiempo la gobernabilidad y la representatividad.¹⁴⁷

Hoy en día no podemos afirmar que nuestros órganos de representación, es decir los poderes legislativo y ejecutivo están representados todos los grupos que integran a la sociedad, ya que es prácticamente imposible que todos los miembros del pueblo directamente tomemos las decisiones, pero sí que un sistema representativo, precisamente debe materializarse a través de órganos que velen por los derechos, intereses, tendencias, ideologías y necesidades de la totalidad de los integrantes del pueblo. Entonces, si no están representadas las minorías en los órganos que toman las decisiones, concretamente en el ejecutivo y legislativo, difícilmente las leyes que se aprueben y las políticas públicas que se instrumenten velarán por los intereses de ese segmento de la población que no por descuido, algunos estudiosos del tema clasifican como públicos "vulnerables", en tanto que no tienen una representación directa en la toma de decisiones públicas.

Los grupos sociales sin duda de nuestra sociedad y del mosaico cultural que nos caracterizan me refiero a las mujeres, jóvenes e indígenas, no han contado con una representación política proporcional a su presencia nacional.

¹⁴⁶ Elías Galaviz, Efrén. *"El cabildeo como mecanismo de participación social"*. Sistema representativo y democracia semidirecta. Op cit. p. 86

¹⁴⁷ Flores B. Imer, *Gobernabilidad y Representatividad* Op.cit. pp. 209 a la 234

En otras palabras, las mujeres hoy en día representan el 51.2% de la población total del país, los indígenas el 8.59% y los jóvenes el 34.5%¹⁴⁸

3.16. Gobernabilidad y sistemas electorales.

3.16.1. Sistema proporcional.

Los sistemas proporcionales ponderan, a diferencia de los mayoritarios donde el triunfador toma todo, un triunfo de todos, tanto de la mayoría como de la minoría. En principio los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas por que incluyen a la mayoría que consiente a la minoría que disiente en la conformación de la voluntad general.

Sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. No obstante, la correspondencia en realidad no es exacta sino, más o menos relativa a la simetría entre votos y escaños. Así se pueden distinguir al menos tres subtipos de representación proporcional, los cuales varían según los efectos que ejercen sobre el votante en el acto mismo de votar y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños: pura, casi pura, impura.

En la representación proporcional pura hay una coincidencia completa, o al menos muy aproximada, entre los escaños alcanzados por un partido y los votos logrados, al no existir ningún tipo de barrera, directa -umbrales mínimos; e indirecta -tamaño de circunscripciones que altere el efecto proporcional del voto ni que requiera que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

En cambio, en la representación proporcional casi pura, también denominada como representación proporcional con barrera inicial o con umbral de admisión, al existir una barrera directa, como sería la existencia de una barrera inicial o umbral de admisión, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, con lo cual se afecta la decisión del votante al restringir las opciones a los partidos con posibilidades de franquear dicha barrera para distribuir la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta. Salvo dicha restricción el resultado es bastante proporcional y éste depende del método empleado, al convertir los votos en escaños.

Por último en la representación proporcional impura, por medio de barreras directas, como son la barrera inicial o umbral, de admisión e indirectas, como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de escaños y de votos. Mientras mas fuertes son esas barreras, en especial las segundas al depender del tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, mayor es el efecto

¹⁴⁸ Alanís Figueroa, Ma. Del Carmen. Op. Cit. pp. 47 -49.

concentrador que tienen sobre el comportamiento de los votantes. De igual forma la existencia de las obsoletas cláusulas de gobernabilidad es uno de los principales factores que propician una mayor impureza en la representación.¹⁴⁹

Sistemas impropios

3.16.2. Sistema mixto.

Erróneamente se considera que si en un congreso bicameral se elige una cámara conforme al criterio mayoritario y la otra al proporcional, esto es suficiente para considerar al sistema como mixto. El equívoco es simple, se trata de un sistema mayoritario en una y de uno proporcional en la otra. No basta con elegir una parte de la cámara bajo el criterio de mayoría y otra con el principio de proporcionalidad para que podamos hablar de un sistema mixto. Más bien se trata de un mal llamado sistema mixto, por que es impropiamente considerado como tal toda vez que ni combina los sistemas mayoritario y proporcional, ni tampoco es propiamente un sistema electoral, sino tan solo un mecanismo a través del cual se elige una parte de la cámara bajo la regla de la mayoría y otra parte conforme el principio de la representación proporcional.¹⁵⁰

3.16.3. Sistema de doble ronda o segunda vuelta electoral.

Para algunos autores, entre ellos Sartori, *“la práctica de la doble ronda constituye un sistema por sí sola...que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y eso significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección”*. A pesar de todas sus innovaciones la segunda vuelta debe ser considerada como un sistema impropio, ya que no es un sistema electoral propiamente dicho sino un mecanismo complementario de los dos sistemas propios mayoritario y proporcional, pues puede servir de forma indistinta para cualquiera de los dos. Es indudable que una de sus ventajas es su flexibilidad, al hacer posibles acuerdos de mayoría en los distintos uninominales y de proporcionalidad en los plurinominales. Sin embargo, por esa misma razón, lo consideramos impropiamente como un sistema, al ser un instrumento que puede ser empleado como complemento tanto de los sistemas mayoritarios como proporcionales.¹⁵¹

Como regla general, la institución de doble ronda se limita a ser un desempate entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos. Sin embargo, como excepción, puede abrirse la contienda de dos o más contendientes, los cuales deben haber alcanzado un umbral determinado fijado con anterioridad. Resulta claro que si solamente se admiten dos candidatos en la segunda votación, práctica conocida como *ballotage*, alguno de ellos debe ganar por una mayoría absoluta. En este sentido, este mecanismo debería garantizar una mayor gobernabilidad, o al menos la presunción de una legitimidad de quien resulta electo.

¹⁴⁹ Flores B. Imer, Op.cit.p. 228

¹⁵⁰ Ibidem Pág. 229

¹⁵¹ ídem . Flores B. Imer cita a Giovanni Sartori

Cabe recordar que la característica central de esta herramienta es que los lectores vuelvan a votar, mientras que en los demás casos los electores solo tienen una oportunidad para votar. Así su diferencia específica, consiste en que es el único que se da, como su propio nombre lo indica, dos oportunidades para votar e incluso permite a los votantes a cambiar su voto. De hecho la primera votación es una selección, mas que propiamente una elección, a menos que un candidato gane de forma inmediata la mayoría absoluta, algún porcentaje predeterminado o bien por un margen preestablecido que lo haga ganador indiscutible.¹⁵²

La doble ronda electoral es un sistema muy flexible que hace posibles acuerdos de mayoría y de proporcionalidad. El sistema es mayoritario en los distritos que solo tienen un representante y es proporcional en los que son plurinominales. Nunca es del todo mayoritario o proporcional. Por que no tiene el efecto coercitivo sobre el votante que caracteriza al sistema que se basa solo en el mayor número de votos. En la primera votación los electores se comportan igual que en un sistema proporcional, expresando libremente su preferencia. La República Francesa usa la doble votación en sus elecciones presidenciales y legislativas. En la primera vuelta exige la mayoría absoluta. En consecuencia en la contienda por la presidencia, solo se admiten, en la elección final los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en la primera elección. Para la cámara de diputados la elección final, requiere solo una mayoría relativa y mucho dependerá del mundo de candidatos que son aceptados para la segunda votación.¹⁵³

En la primera ronda el votante puede, y así lo hace el expresar libremente su primera preferencia; su libertad es máxima cuando no hay un umbral. Para la administración de los candidatos a la segunda votación sólo se admite a los dos primeros lugares. La primera votación viene siendo una selección y no una elección, al menos que un candidato gane inmediatamente la mayoría absoluta parlamentaria; para continuar la segunda ronda ocurre en un margen prudente con base a los resultados de la primera. En esta etapa si hay presión sobre el votante para que vote estratégicamente por posibles ganadores, sin embargo, este es el aspecto más importante, el votante que se ve presionado a votar por la segunda o tercera preferencia, no puede culpar al sistema electoral por esta limitación, debe culpar primero y ante todo, al deseo mayoritario de los demás votantes, la limitación del sistema electoral en gran medida se convierte en la limitación de la distribución real de los votos.

La doble ronda electoral suaviza y en cierto modo transforma las limitaciones en una elección inteligente. No solo se le da una segunda elección al votante, y por implicación la oportunidad de ejercer una decisión racional. También se concede a los partidos y a sus candidatos una libertad paralela para elegir por segunda vez. Por que después de la primera ronda, los partidos inician negociaciones en las que se da un intercambio racional, entre ellos al acordar que "mi candidato" se retirará al distrito A, "si tu candidato" se retira a

¹⁵² Valadés, Diego. *"Constitución y Democracia"*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000 pp. 129, 130, 152- 160

¹⁵³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición México 2004 p. 25

cambio del distrito B, indudablemente no es fácil concertar estos intercambios, son mas probables entre partidos semejantes. Por el contrario no es fácil llevar a buen término las negociaciones entre partidos y no lograr transferir lo votos de sus seguidores.¹⁵⁴

La política consiste en buena medida, en intercambios y acuerdos que pueden concluir en la capacidad de negociar. El remedio para permitir la flexibilidad a falta de esta capacidad de negociación en el sistema, es adoptar la segunda votación cerrada, admitiendo en ella solo a los dos primeros lugares. Los defensores de la votación final cerrada sostienen que en el sistema de doble ronda electoral, los partidos negocian de todas maneras, aún cuando el acceso a la votación final este limitado a los dos primeros lugares, es decir, los partidos pueden negociar desde el principio, pero es poco probable, en parte por que los partidos que se retiran de la contienda admiten su derrota y propician, a largo plazo su desaparición y en parte por que es muy difícil negociar sin conocimiento de causa, es decir, antes de saber cuantos votos se tienen y en que conviene hacer sus intercambios. Entonces será muy probable que la votación final sea cerrada y que la mayoría de los partidos prueben suerte solos, bajo el supuesto de que un mal resultado es el mejor que no competir.¹⁵⁵

- ***El concepto elemental del ballotage.***

Ballotaje, significa, elección con doble turno, o segunda vuelta. En sentido amplio, consiste en que para llegar a los cargos públicos, desde una Presidencia de la República hasta el nivel de presidencias municipales, es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos. El ballotaje se refiere: al mecanismo electoral a través del cual se "obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral". La primera de las hipótesis descritas es la mayoría absoluta con segunda vuelta, y la segunda hipótesis es la denominada mayoría "románica", consistente en la exigencia que para ganar el cargo en cuestión en la segunda vuelta sólo "basta una mayoría relativa, con lo que se abre la posibilidad a más candidatos. En la práctica, la mayoría románica de hecho casi siempre se convierte en una mayoría absoluta por la tendencia al retiro de los otros candidatos posibles".¹⁵⁶

- ***Análisis constitucional comparativo en materia de segunda vuelta electoral.***

¹⁵⁴ Ibidem p.76- 80

¹⁵⁵ Ibidem p. 81- 82.

¹⁵⁶ Por: De Andre Sánchez, Francisco José Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
"Ballotage" consultado el 25/06/2006 en la dirección:
<http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/el/el7.htm>

Las constituciones de Francia¹⁵⁷, Austria¹⁵⁸, Portugal¹⁵⁹, Brasil¹⁶⁰ y Perú¹⁶¹ actualmente consideran dentro de su misma constitución el sistema de una segunda vuelta electoral, siempre y cuando no resulte vencedor un candidato con la mayoría absoluta por que de no ser así, se procedería a una segunda ronda de elección donde solo participarían los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos, es decir, este sistema tiene la función de realizar el desempate al no tenerse en claro cual fue el ganador por no ver obtenido ninguno de los candidatos una mayoría absoluta, se declara nula o en blanco la primera votación.

¹⁵⁷ **Constitución de Francia 2006.** Artículo 70: "La elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta de los votos depositados. De no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, habrá una segunda votación en el segundo domingo siguiente. Solamente podrán presentarse en ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera votación, teniendo en cuenta la posible retirada de algunos de los candidatos más favorecidos. Los comicios se abrirán por convocatoria del Gobierno. La elección del nuevo Presidente se celebrará veinte días por lo menos y treinta y cinco días a lo sumo antes de la expiración de los poderes del Presidente en ejercicio. En caso de quedar vacante la Presidencia de la República, por cualquier causa, o de impedimento comprobado por el Consejo Constitucional, órgano al que se remitirá la cuestión por el Gobierno y que resolverá por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12, serán ejercidas provisionalmente por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare impedido a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno. Si, antes de la primera vuelta, uno de los candidatos fallece o se encuentra impedido, el Consejo Constitucional declara la postergación de la elección. En caso de fallecimiento o impedimento de uno de los dos candidatos más favorecidos en la primera vuelta antes de los retiros eventuales, el Consejo Constitucional declara que se debe proceder nuevamente al conjunto de las operaciones electorales; lo mismo es para el caso de fallecimiento o impedimento de uno de los dos candidatos postulados para la segunda vuelta.

¹⁵⁸ **Constitución de Austria 2006.** Artículo 60: "(1) El Presidente Federal es elegido por la Nación sobre la base del sufragio igualitario, directo, secreto y personal. Si hubiera sólo un candidato, la elección deberá tener lugar bajo la forma de un referéndum. (2) Resultará electo aquel candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos. Si no resultara esa mayoría deberá celebrarse una segunda votación. En ella sólo puede votarse válidamente por uno de los dos candidatos que hubieren obtenido la mayor cantidad de votos en la primera votación; pero cada uno de los dos grupos de sufragantes que han presentado esos dos candidatos pueden nominar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original".

¹⁵⁹ **Constitución de Portugal 2006.** Artículo 129: "1. Será electo Presidente de la República el candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidamente expresados, no se considerarán como tales a los votos en blanco. 2. Si ninguno de los candidatos obtuviere ese número de votos, se procederá a una segunda votación hasta el vigésimo primer día subsiguiente a la primera votación. 3. A esta votación sólo concurrirán los dos candidatos más votados que no hubieren retirado su candidatura".

¹⁶⁰ **Constitución de Brasil 2006.** Artículo 77: "La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará, simultáneamente, noventa días antes del término del mandato presidencial vigente. 1o. La elección del Presidente de la República importará la del Vicepresidente que se hubiere presentado con él. 2o. Será considerado electo el candidato que, presentado por un partido político, obtuviere la mayoría absoluta de votos, sin que sean computados los en blanco y los nulos. 3o. Si ningún candidato alcanzare la mayoría absoluta en la primera votación, se procederá a una nueva elección dentro de los veinte días posteriores a la proclamación de los resultados, concurrirán a dicha votación los dos candidatos más votados y se considerará electo aquel que obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos. 4o. Si, antes de realizado el segundo turno, se produjera la muerte, desistimiento o impedimento legal de algún candidato, se deberá convocar, entre los demás, a aquel que hubiere registrado la mayor votación.

¹⁶¹ **Constitución de Perú 2006.** Artículo 203: "El Presidente de la República es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los 30 días siguientes entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas. Junto con el Presidente de la República, son elegidos, de la misma manera y por igual término, un primer y un segundo Vicepresidente.

Capítulo Cuarto.

Principio de gobernabilidad en el sistema democrático mexicano.

4.1. Aspectos Generales.

Gobernabilidad se refiere a un proceso por el que diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas tomando decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social, implicando una relación de hombres y mujeres con el estado, la estructuración de los órganos del estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los estados.

La gobernabilidad es una noción más amplia que la potestad pública cuyos principales elementos son: la constitución, el parlamento, el poder ejecutivo, legislativo, supone una integración entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil, los valores culturales y las normas sociales existentes así como las tradiciones o las estructuras sociales, ya que son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción.¹⁶²

4.2. El principio de gobernabilidad en la democracia representativa.

Una de las características de la democracia, atendiendo su significado de gobierno del pueblo, presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fuesen inalterables y no atendieran el mandato y las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

A decir de Arend Lijphart, *“un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos”*. En una sociedad como la nuestra sería imposible atender las demandas de todos y cada uno de los ciudadanos, e incluso cuando se pudiera llevar a cabo este supuesto, los resultados se aglutinarían en un número ilimitado de tendencias y grupos. Por ello, es importante señalar que a pesar de que la democracia representativa se materializa a través de la acción de grupos que aglutinan demandas, tendencias y opiniones en común, la intervención formal de los partidos políticos sólo es posible mediante el sufragio universal e individual de los ciudadanos. Así, sufragio y partidos políticos conforman un binomio imprescindible. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías para proteger y respetar no sólo a las mayorías, sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos a nivel toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse, se aplica, precisamente, un principio de mayoría. Esto implica un

¹⁶²“Gobernabilidad” consultado el 10/03/2006 en la dirección:
<http://www.monografias.com/trabajos13/gober/gober.shtml>

reconocimiento formal-institucional de los derechos tanto de las mayorías como de las minorías.¹⁶³

Los siguientes puntos nos señalan la democracia representativa institucional con la que actualmente contamos:

1) Sufragio universal y elección directa de los órganos ejecutivos y legislativos, federales, estatales y municipales.

2) No reelección absoluta en el caso del ejecutivo federal y del distrito federal; prohibida a los ejecutivos estatales cuando provenga de elección popular.

3) Sistema mayoritario con componente de representación proporcional para la integración de las cámaras del congreso de la unión, de las legislaturas de los estados, de la asamblea del distrito federal y de los ayuntamientos.

4) Reconocimiento constitucional de los partidos políticos, normas de operación, derechos y obligaciones; financiamiento oficial y garantía de acceso a los medios de difusión.

5) Organización, administración y calificación de las elecciones por un organismo autónomo y de composición ciudadana, el Instituto Federal Electoral. Establecimiento de organismos paralelos a nivel estatal y en el Distrito Federal.

6) Creación de un sistema de justicia electoral, con un Tribunal Electoral independiente, aunque integrado al Poder Judicial federal, que califica la elección presidencial, resuelve los recursos legales establecidos y actúa en algunos casos, como órgano de control de constitucionalidad de actos electorales federales, estatales y del Distrito Federal.¹⁶⁴

Un modelo propuesto por Robert A. Dahl plantea que una democracia representativa sólo puede existir con la presencia de ocho garantías institucionales:

- a) Libertad para constituir e integrarse en organizaciones.
- b) Libertad de expresión.
- c) El derecho de voto.
- d) Elegibilidad para un cargo público.
- e) Derecho de líderes políticos a competir por el voto.
- f) Fuentes alternativas de información.
- g) Elecciones libres y limpias.
- h) Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y otros signos de preferencia.

Este conjunto de garantías ofrece tanto a las mayorías como a las minorías la posibilidad de una contienda equitativa y justa; garantiza la

¹⁶³ Concha Cantú, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta* Op. Cit. pp. 35, 36

¹⁶⁴ Gamás Torruco, José, *Constitución, Democracia y Régimen presidencial*. Op. Cit. p. 250

posibilidad de que eventualmente las minorías integren una mayoría, así como la convivencia civilizada y respetuosa entre los distintos actores sociales.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual puede ejercer su soberanía, conformar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones. ¹⁶⁵

4.3. Las mayorías y minorías en México.

En México, debido a que el régimen de partido hegemónico y dominante en vías de transformación y cambio, que ha caracterizado a su sistema de partidos políticos, la minoría en la Cámara de Diputados ha estado conformada durante los últimos 66 años, por los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional que ha venido manteniendo el poder. Sin embargo, la mayor competitividad electoral a partir de la elección presidencial y legislativa de 1988, ha hecho que la minoría alcance mayores espacios políticos en entidades federativas y en las propias Cámaras del Congreso de la Unión, debido a sucesivas reformas electorales. Éstas introdujeron, primero, el sistema de diputados de partido y posteriormente el de la representación proporcional en la Cámara de Diputados, así como un sistema de primera minoría para el Senado de la República, que hoy en día, es reemplazado por la representación proporcional.

Los cambios electorales adoptados en 1996 dentro del proceso de democratización que está sufriendo el sistema político mexicano, hacen prever la posibilidad de un juego político más abierto y transparente, que en el futuro inmediato las minorías pueden constituir alternativas viables que den paso a la alternancia gubernamental. ¹⁶⁶

La participación de las minorías, en lo que respecta a su composición y al desarrollo de su actividad, resulta imprescindible pues los reglamentos parlamentarios les confieren una serie de competencias, que pueden llegar a adquirir una importancia decisiva, condicionando la posición de las minorías y el trabajo que han de llevar a cabo. La manera de conformar esta participación a través del consenso o de una representación proporcional, en su composición flexibilizando los canales de discusión; la intervención de las minorías en los órganos encargados de regir la vida de las cámaras no tiene toda la relevancia que merecería en un estado democrático, donde tan determinante resulta el principio minoritario de adopción de decisiones, como el principio minoritario de protección a aquellos que desde una inferioridad numérica también son portadores de una representatividad expresada en las urnas. ¹⁶⁷

En el caso de México es obvio que esta funcionalidad del sistema presidencialista estuvo además determinada por la existencia de un partido hegemónico durante 71 años, hasta la segunda mitad del sexenio del presidente Zedillo y que esto fue lo que dio viabilidad y construyó una forma de

¹⁶⁵ ídem

¹⁶⁶ Diccionario de Terminología Parlamentaria. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR

¹⁶⁷ "Democracia parlamentaria y principio minoritario." Op. Cit. pp. 66-67

governabilidad efectiva o no efectiva, democrática o no democrática, pero gobernabilidad al fin en todo este periodo.

Fue entonces a partir de las reformas y de la transición democrática, que fueron por una parte consolidándose, un poder, una autoridad electoral autónoma independiente, tal como hoy tenemos el Instituto Federal Electoral, pero al mismo tiempo fue incrementando los márgenes para la representación proporcional. En la actualidad existe un candado en la gobernabilidad, que establece que aquel partido político que obtenga el 42% o un poco más tendría derecho a constituirse en un partido mayoritario. Esta cláusula de gobernabilidad se diseñó originalmente en el entendido de que los avances de la representación proporcional harían difícil los mecanismos de acuerdo a la construcción de mayorías.¹⁶⁸

4.4. Gobernabilidad y resoluciones parlamentarias:

4.4.1. La mayoría simple o relativa.

A lo largo de estos últimos años de la transición política democrática mexicana, el sistema político mexicano en sus orígenes, la constitución de 1917, fue diseñado efectivamente como un sistema presidencialista, inspirado en la experiencia de Estados Unidos y en ese sentido tuvo como eje fundamental, justamente la elección del jefe de estado y el jefe de gobierno por el principio del sufragio universal, junto con el principio de la representación mayoritaria, es decir, la elección de diputados y senadores, por el principio de la representación simple: un distrito, un diputado o dos senadores por cada entidad federativa.

La interpretación de la mayoría calificada exigida por el texto constitucional mexicano, tiene su fundamento en que toda Constitución debe ser rígida, es decir, que no sea fácil de reformar, lo que la convertiría en flexible; por ello, se requiere de una mayoría calificada, en este supuesto las dos terceras partes, de los miembros de las cámaras presentes en la sesión respectiva.¹⁶⁹

4.4.2. La segunda ronda y su discusión por los partidos políticos.

Con creciente fuerza empieza a ganar terreno -principalmente como una iniciativa del PAN y del PRD, la propuesta de establecer una segunda vuelta electoral para las elecciones de Poder Ejecutivo federal, local y municipal, en México, bajo el impulso del argumento de una gobernabilidad necesaria, que una segunda vuelta brindaría al país, al resultar vencedor un candidato con la mayoría absoluta de la votación entre los dos principales candidatos finalistas, claro está, en la ventaja, que inicialmente, durante 1998 la verdadera fuerza motriz que subyacía a la iniciativa citada era una estrategia partidista,

¹⁶⁸ Sánchez Susarrey, Jaime. “*Sistema de Mayoría Simple.*” Consultado el 22/03/2006 en la dirección: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/110.pdf>

¹⁶⁹ La Constitución política mexicana actualizada 2006, en su artículo 135, referente al proceso que se tiene que seguir para reformarla, determina que: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados...”

fundamentalmente del PAN y del PRD, para legítimamente neutralizar o evitar, a través de la ingeniería electoral una eventual victoria presidencial del PRI en el 2000 con una mayoría relativa obtenida en una contienda esencialmente tripartidista, y sin segunda vuelta bajo el esquema electoral mexicano actualmente vigente.

La polémica pública y legislativa que se desatará con mayor fuerza en nuestro país en los próximos años sobre la figura de la segunda vuelta, bajo el análisis de lo que se conoce como "ingeniería electoral"; con la aplicación de una segunda vuelta se estarían vía el derecho electoral constitucional, construyendo condiciones políticas y electorales que determinarían un nuevo perfil del sistema político.

Cabe mencionar que antes de llegar a la segunda vuelta electoral convendría que los votos de la elección presidencial asignados al candidato con la mayor cantidad de escaños que sean suficientes para verse reflejados en el Congreso de la Unión, con una mayoría absoluta no tendrá caso una segunda vuelta electoral, sin embargo, de no ser así, el partido que resultara con mayoría simple podría coaligarse con los partidos minoritarios, a efecto de lograr la mayoría absoluta de los votos emitidos en la elección; mismos que deberán reflejarse en los escaños de los grupos parlamentarios que les sean afines, en el Congreso de la Unión. De no obtener a través de la coalición la mayoría absoluta, se convocaría a una segunda vuelta electoral en un margen prudente de la primera elección.¹⁷⁰

4.4.3. El objetivo fundamental.

La segunda vuelta es una herramienta de la ingeniería electoral que busca garantizar el principio de gobernabilidad y así lograr, obtener metas u objetivos programáticos para:

- Reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños;
- Lograr obtener metas normativo-institucionales de los sistemas políticos;
- Para alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales; se da el uso de la segunda vuelta como una herramienta técnica fundamental de la llamada "ingeniería electoral"

4.4.4. Variantes del sistema de la doble ronda electoral (según Sartori G.).

- Se da una segunda votación con menos contendientes
- Que ha sido modificada por las maniobras e intercambios entre los partidos. Resultado que depende de la capacidad o incapacidad de los partidos para celebrar acuerdos venturosos entre ellos.¹⁷¹

¹⁷⁰ por: De Andre Sánchez, Francisco José Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Ballotage" consultado el 25/06/2006 en la dirección: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/el/el7.htm>

¹⁷¹ ídem

Giovanni Sartori, en su obra "Ingeniería constitucional comparada", hace un análisis sobre la situación política de México, donde propone un sistema de dos rondas electorales en el que participen los cuatro partidos que hayan obtenido los primeros lugares en la primera votación, para ello propone también la prohibición por la ley de alianzas electorales, ya que lo importante para Sartori, es que se vea con claridad el resultado probable del sistema electoral que propone, además de que daría cabida al periodo de fluidez, del sistema de partidos sin penalizar o poner en desventaja a los tres principales partidos existentes. *"El posible surgimiento de cuatro partidos mantendrá alertas a los partidos tradicionales. A mi manera de ver, que el sistema mexicano estuviera integrado por cuatro partidos no sería necesariamente un desastre; pero ciertamente no iría mas allá".*¹⁷² México puede lograr un gobierno unido, si la mayoría gana la presidencia y las cámaras; de lo contrario se producirían nuevos gobiernos divididos esto es, un presidente sin el apoyo de la mayoría absoluta de su propio partido en el congreso; en el caso de que se diera un sistema de cuatro partidos tendría mayores probabilidades de ofrecer bases para la formación de coaliciones de mayorías parlamentarias manejables que la actual configuración de tres partidos.

Si bien es cierto, México avanza y busca garantizar el principio de gobernabilidad con un sistema electoral que nos proporcione la mayoría absoluta, pero con los dos candidatos que hayan obtenido el porcentaje mas alto de los votos emitidos en la primera ronda, sería suficiente para ver reflejada la mayoría absoluta que estamos buscando en el congreso y que sería un respaldo para el ejecutivo en su función gubernamental.

4.4.5. Algunas ventajas y desventajas de la aplicación de la segunda vuelta electoral en México.

Ventajas:

A. Promover el principio de gobernabilidad.

Se propone mediante una reforma constitucional electoral en nuestro país para contemplar una segunda vuelta electoral en la elección presidencial, en caso de ser necesaria, ya que un presidente respaldado solamente por una mayoría relativa, enfrenta graves problemas de gobernabilidad al no contar con una mayoría absoluta para llevar a cabo su proyecto de gobierno y sacar adelante las decisiones de interés público.

B. La estabilidad política y económica.

La incorporación de una segunda vuelta electoral en México, para las elecciones del ejecutivo, garantiza una consecuente estabilidad política y también económica que resultaría, de un poder ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mitad más uno o más del electorado así, tanto la gestión netamente ejecutiva, como la relación de colaboración con los otros dos

¹⁷² Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. "La transición de México, hacia dónde? Una agenda para la reforma". Tercera edición. México, 2003. Op. Cit. pp. 228-230

poderes, estaría anclada en una legitimidad porcentual, logrando el objetivo del principio de gobernabilidad que favorecería a la colectividad.

C. Promueve una cultura política más compleja.

Como es bien sabido, la figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige:

- Cálculos sobre escenarios políticos factibles.
- Conocimiento de encuestas y sondeos.
- Compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político.
- Consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas.
- Distinciones entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas.

La consagración jurídica-constitucional de una segunda vuelta en México, obligará a que el ciudadano-elector se acerque más a la política y a la temática electoral, la pena de emitir su voto "a ciegas" de las consecuencias eventuales que éste puede tener de darse una segunda vuelta.

D. Ingeniería electoral.

Un esfuerzo de ingeniería electoral tiene como objetivo en especial contribuir a una consolidación democrática neutral que beneficie al país. Buscando la forma de garantizar el principio de gobernabilidad, haciendo hincapié en la legitimidad, estabilidad, credibilidad, honestidad y transparencia de la representatividad de los ciudadanos.

Desventajas:

A. Tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular.

Desde el momento en que el elector es consciente de que su voto en la primera vuelta puede contribuir, dependiendo de los porcentajes, a que sea necesaria una segunda vuelta en que prevalezca su opción menos deseada, el votante deja de ser espontáneo y natural en la emisión de su voto.

B. Prolonga los lapsos de incertidumbre.

Las segundas vueltas tienden debido a la extensión del periodo de incertidumbre electoral a ampliar los lapsos propicios de la elección. Las segundas vueltas a veces pueden encerrar sorpresas hasta para las principales fuerzas políticas opositoras tradicionales.

C. El costo económico.

Para un país como México, aún en plena recuperación de una crisis económica, resultaría oneroso realizar una segunda vuelta que requeriría de un nuevo gasto en papelería, instalación de casillas, organización administrativa

del IFE, promocionales y difusión vía medios. Si bien el gasto en aras de la democracia es justificable.¹⁷³

4.5. Gobernabilidad y partidos políticos.

Jean Charlot nos indica que el estudio de los partidos políticos, atendiendo a lo expresado por Mosei Ostrogorski y Roberto Michels, "comienza poco después de que se haya producido el fenómeno en la medida en que los primeros partidos políticos modernos aparecieron en la segunda mitad del siglo XIX con la extensión del derecho de voto. El tema reaparece de nuevo en Francia en los años 1950, gracias al libro fundamental de Maurice Duverger, y conoce hoy un nuevo resurgir debido a una renovación de los estudios".¹⁷⁴

Joseph La Palombara, expresa que los cuatro criterios para distinguir los partidos políticos de otros grupos son: una organización durable, una organización completa, la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder y la voluntad de buscar el apoyo popular.¹⁷⁵

Aun cuando se ha estimado sumamente difícil llegar a elaborar una teoría de los partidos políticos, han aparecido ya estudios respecto de los temas principales y generales de estos organismos así como de las doctrinas políticas que sustentan, dentro de las que se incluyen los partido- doctrina y los partido- clase; la forma en que están organizados, el tipo de programas, y con apego o no a la teoría marxista de la infraestructura y de la superestructura.

También los partidos políticos se han clasificado, y no solo por el número de partidos existentes en un país, sino considerando algunos como sistema de partidos institucionalizado, o bien, sistema de partidos rudimentarios. El primero se caracteriza cuando la organización partidaria se consolida y perdura, por lo que son aceptados universalmente; sobreviven durante largo tiempo lo que les permite un grado importante de gobernabilidad interna, estabilidad y posibilidad de legitimidad. El sistema rudimentario tiene la característica de sostener un sistema populista, con tendencias clientelistas y corporativistas.

El estado ha perdido espacios en la competencia del poder, pero a la vez, los partidos políticos están sufriendo una crisis cuyas causales, aunque las menciona Gabriel Murillo solo para los sistemas políticos latinoamericanos, tienen operancia en la mayor parte del mundo:

"...el factor primordial resulta de la conocida incapacidad de las organizaciones partidistas para expresar, articular y representar los intereses de los individuos que real o potencialmente requieren que ellos sean sus interlocutores y la verdadera correa de transmisión entre las principales esferas de la política: la de la sociedad civil y la del estado. Al no haber cumplido con esta función de intermediación, los partidos no solo han permitido el aumento

¹⁷³ ídem

¹⁷⁴ Charlot, Jean. *Nouvelles études de partis politiques*. XX, 1970, pp. 818-821. Citado por Gámiz Parral Máximo N. *En pos de la democracia*. Op. Cit. p. 278

¹⁷⁵ La Palombara, Joseph y Weiner, Myron. *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, 1956, p. 6. Citado por Gámiz Parral Máximo N. Op. Cit. p. 279

creciente de la separación entre estas dos esferas, sino que también han permitido que la lógica racional entre ellas dos haya sido reemplazada por la ingerencia del corporativismo y el clientelismo. Estos dos fenómenos sociopolíticos de tanto arraigo en los países de la región han tenido un impacto decisivo en el debilitamiento de la ciudadanía y en la fragmentación de la sociedad civil".¹⁷⁶

Lo anterior lleva consigo la afirmación de que los partidos políticos adolecen de una verdadera representatividad. La representación y la participación política deben ser atendidas.¹⁷⁷

El cambio que vive México es irreversible. La voluntad de la sociedad mexicana es inequívoca. Se decidió modificar el orden de cosas y reorientar el rumbo del país, en busca de mejores condiciones de vida, de igualdad de oportunidades, consolidar el ejercicio de las libertades y avanzar en la modernización de nuestras instituciones fundamentales.

La transición hacia la democracia, como todo cambio social, trae aparejados desajustes, conflictos y hasta confusiones, resultantes de los procesos de descomposición por la agonía del antiguo régimen, que se niega a morir, y el surgimiento de una nueva institucionalidad que aún no acaba de nacer y que obstaculizan la edificación del andamiaje de la nueva y a la vez distinta gobernabilidad del país. Los cambios sociales, pueden y deben conducirse cuando se tiene conciencia y conocimiento de sus orígenes y sus propósitos; es aquí donde entra el juego el talento de la política para reconocer causas, clarificar propósitos y más aún imaginar y construir los cambios idóneos para llevarlos al destino al que aspira la sociedad. Destino que no es otro que la libertad, la justicia y el progreso.

La democracia, es algo más que la pura forma de gobierno, es una forma de vida, un proceso permanentemente perfectible, en el que la participación ciudadana en las cosas públicas es sí no el único, el acto mas importante. Su ejercicio requiere de instituciones para que el ciudadano haga posible su participación en los procesos políticos que sin agotarse en la emisión del sufragio, deben ir hasta la toma de decisiones en aquellos asuntos que le atañen en lo individual y en lo colectivo. De este modo los partidos políticos como instancias mediadoras entre la sociedad y el poder, como instrumentos de la sociedad para el ejercicio de la democracia y su participación en la toma de decisiones del estado, se convierten en instituciones de la mayor importancia.

El derecho mexicano, en el artículo 41 constitucional, otorga a los partidos políticos la participación electoral, para la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo, en este sentido son el único medio del ciudadano para su participación electoral. Si bien los teóricos de la ciencia política y el derecho advienen en la actualidad serios problemas en el funcionamiento de los

¹⁷⁶ Murillo, Gabriel. Curso interamericano de elecciones y democracia. "*La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos*". En la dirección: www.ife.org.mx. Citado por: Gamiz Parral, Máximo N. op. Cit. pp. 279, 280

¹⁷⁷ Gamiz Parral, Máximo N. Op cit. p. 280

partidos políticos, que tienen que ver con su representatividad, con su capacidad mediadora, con las nuevas condiciones impuestas por la globalización, con la ética, con la crisis de las ideologías; en nuestro país, la participación ciudadana tiene que hacerse necesariamente, a través de ellos, por eso debemos acentuar el análisis acerca de sus capacidades de aportación e incluso a los procesos de cambio y a la gobernabilidad misma.¹⁷⁸

La gobernabilidad se convierte en un asunto de difícil aplicación en países que, como el nuestro viven procesos de transición y de destierro de formas caducas, al tiempo de instaurar nuevos andamiajes institucionales, lo que a su vez exige una especial capacidad de mando político para armonizar libertades, debate, disensos y discrepancias con el ejercicio del poder, de modo que pueda conducirse a la sociedad hacia los proyectos que esta defina y con toda oportunidad.¹⁷⁹

Los partidos políticos desempeñan doble papel en la representación política. En primer lugar encuadran a los electores, es decir, a los representados; también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores; esta mediación es indispensable; sin partidos políticos el funcionamiento de la representación política, de la base misma de las instituciones democráticas sería imposible.

Por otra parte, los partidos políticos desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas. Además seleccionan los candidatos entre los que se devuelve la lucha electoral. Por ello su intervención es insustituible, tanto en los regímenes de democracia representativa pura como en los de democracia semidirecta.¹⁸⁰

Una de las maneras más frecuentes de definir los partidos políticos, es la de mostrar que ellos cumplen la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política. En las recientes teorías de la sociedad global, la sociedad civil, ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político, a las cuales, el sistema político tiene la tarea de dar respuesta, el contraste entre sociedad civil y estado se presenta, como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas.¹⁸¹

La sociedad civil, es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a obtener su legitimidad, frecuentemente la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación, y por tanto nuevos espacios de consenso.¹⁸²

¹⁷⁸ Delgado Rannauro, Dante. "Gobernabilidad y partidos políticos". Ed. UNAM, México, 2001. primera edición. pp. 51 a la 54.

¹⁷⁹ Ídem

¹⁸⁰ González Schmal, Raúl. "partidos políticos y la democracia." Democracia semidirecta y democracia participativa. Valádez, Diego (coordinador). Op. Cit.

¹⁸¹ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. op cit. pp. 43 y 44

¹⁸² ídem

En México, la Constitución Política y la legislación secundaria identifican la representatividad, con el origen electoral de los servidores públicos y respecto a los partidos políticos, se evalúa ésta en curules obtenidas en la Cámara de Diputados y en porcentaje de votos, respecto a la votación nacional, para el efecto de la asignación de las prerrogativas económicas. Asimismo, se preceptúa para los partidos políticos, como grado mínimo de representatividad, el correspondiente al 2 por ciento de la votación nacional, para conservar su registro y personalidad como partidos.¹⁸³

Actualmente, se prevé que todo partido político que alcance por lo menos el 2% de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, además que una vez cumplida esta condición, adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional de acuerdo a su votación nacional emitida.¹⁸⁴

4.6. La forma de gobierno presidencialista.

Los cambios institucionales estuvieron pensados en torno a cómo acotar el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como si no fuera creíble que podía perder las elecciones, y no en cómo gobernar en un contexto democrático. Viniendo de un país donde el presidente llegó a concentrar una gran cantidad de poder es explicable que la atención de los críticos haya ido por el lado de limitarlo para hacer posible una competencia política. Sin embargo, se olvidó el otro lado de la ecuación: que el gobierno tenga las condiciones para gobernar.¹⁸⁵

En su obra clásica "El orden político en las sociedades en cambio", Samuel Huntington afirmó:

*"La diferencia política más importante entre los países se refiere no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad y aquellos otros que carecen de estas cualidades."*¹⁸⁶

¹⁸³ Términos parlamentarios. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR

¹⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de elección por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley.

- II. Todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.
- III. Al partido que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido, sus candidatos le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial...

¹⁸⁵ Mayer-Serra, Carlos Elizondo. "Presidencialismo sin poderes Metaconstitucionales". Sistema Representativo y Democracia Semidirecta op. Cit. p. 105.

¹⁸⁶ Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1968. p. 13
Citado por: Mayer-Serra, Carlos Elizondo p. 105,106.

Dada la historia del monopolio del PRI en el poder, es comprensible que para mejorar la gobernabilidad democrática muchos opten por sugerir arreglos que dificulten la formación de mayorías amplias que lleven nuevamente a un gobierno unificado. La historia en América Latina con gobiernos que poseen amplios poderes no ha llevado a administraciones exitosas. La insatisfacción social en México con los gobiernos de mayoría, la mera posibilidad de alternancia debiera estimular una competencia entre las elites por un mejor gobierno.

El fuerte presidencialismo mexicano fue el resultado de cuatro condiciones, una jurídica y las otras tres de orden político; estas se pueden resumir como la combinación de: un partido claramente mayoritario, disciplinado y leal a los dictados del presidente. Si alguna de estas premisas fallan, "entonces el presidencialismo se cae con él", basta que el partido mayoritario y disciplinado no sea dominado por el presidente para que no tenga presidencialismo dominante, como se dio durante el llamado maximato. A lo largo de los años se ha ido debilitando la relación entre poderes y aumentando las dificultades que enfrenta el ejecutivo cuando se confronta con el legislativo ya sea por no tener la mayoría o por no controlar a su partido y poder construir una coalición.

Dada la historia reciente del país, existen hoy tres partidos fuertes, sin que ninguno domine, siendo disciplinados es la peor combinación posible para poder gobernar en los regímenes presidenciales. Cuando no hay gobierno unificado y el partido en el poder esta corto de la mayoría por un número bajo de votos, pero solo alcanza la mayoría con uno de los partidos relativamente grandes, implica la necesidad de armar coaliciones muy por arriba de lo estrictamente necesario para sacar una ley, lo cual incrementa los costos de construir mayorías.¹⁸⁷

La competencia política se expresa en una configuración de los principales partidos PRI, PAN y PRD. Las alianzas son cada vez más frecuentes en el plano electoral, pero inexistentes en términos reales, por lo que valdría la pena que la ley planteara que dichas alianzas no terminaran con el proceso electoral, sino que se extendieran durante el ejercicio del cargo correspondiente con obligatoriedad.

Es notable los avances en la cultura político-democrática de la sociedad mexicana, una ciudadanía cada vez más crítica, demandante y plural, que premia o castiga la acción gubernamental en las urnas, siendo consciente del valor del voto; dándole una dinámica dimensión y perfil al ámbito de la política electoral. Los nuevos fenómenos de hoy, son: la crisis del sistema de representatividad; democracia, credibilidad en los partidos políticos; el centralismo ideológico, en la geometría política; la creciente importancia de la videocracia y del marketing político, de los medios de comunicación para acceder al poder; la alternancia en el poder; los gobiernos divididos o

¹⁸⁷Mayer-Serra, Carlos Elizondo. Op. Cit. p. 109, 110 y 112

compartidos; la peligrosa carencia de acuerdos; el déficit moral y social de los gobiernos; y el retiro del Estado del quehacer social.¹⁸⁸

México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política. Las perspectivas son alentadoras: el sólo cambio de la presidencia de la república a un partido diferente de aquel que la detentó durante siete décadas, es positivo. Existen diversos factores favorables para la consolidación de un régimen democrático, el cual necesariamente implica tolerancia, protección a los derechos humanos y a los grupos minoritarios, y que todo acto de gobierno respete el estado de derecho. Sin embargo, ni la democracia ni la gobernabilidad están aseguradas. La alternancia del poder al nivel del titular del ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión, en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme con los cauces constitucionales. A nadie conviene la existencia de un poder ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales.

El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte; los partidos y fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Estos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad. No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad.

Para que el gobierno federal sea un éxito, como es necesario para México y el cual todos deseamos, habrá de basar sus actos de gobierno sobre cuatro fundamentos indispensables:

1. Ajustar todas sus acciones a la Constitución y a la ley; que el estado de derecho sea una realidad;
2. Negociar para alcanzar acuerdos;
3. Combatir de frente y con carácter prioritario la pobreza, extrema, en la cual viven millones de mexicanos. Ningún país puede funcionar políticamente bien, si cuenta con enormes y trágicos rezagos sociales, y
4. Tener siempre presente que se gobierna para todos, y ningún grupo de presión puede imponer sus intereses o visiones sobre la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

El gobierno habrá de saber negociar, de manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, para hacer honor a su papel de

¹⁸⁸Macias y Abascal Rafael. El presidencialismo mexicano. Consultado el 30 /08/06 en la dirección web: <http://www.asiestamaulipas.com/noticia.asp?id=1691&col=3>

oposición dentro de la Constitución; esos partidos constituyen piezas claves para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.¹⁸⁹

4.7. Tripartidismo.

El tripartidismo en México es una realidad; el PRI conserva a la vieja elite política, sectores importantes de la clase media, alta y organizaciones populares. Cuenta además con la más completa organización política a nivel nacional en los estados ha logrado la consolidación de grupos fuertes de poder político- económico y conserva el dominio en la mayoría de los 31 estados; han cobrado fuerza rectora los gobernantes estatales en turno.

El PAN tiene fuerte arraigo en las clases alta y media, en los enclaves católicos mas conservadores y en regiones localizadas en varios estados, donde reclama ya mayoría, han penetrado en la juventud ya educada, sus avances han sido importantes y su organización sólida

El PRD aglutina las izquierdas, suma diversas tendencias, tiene firme arraigo en sectores populares muy activos aunque con poca experiencia organizacional, se forma por grupos diversos e independientes de izquierda, ha recibido a grupos inconformes, disidentes del PRI. No había tenido el significado cuantitativo de los otros dos partidos ni su organización, pero su presencia es ya sólida y lo demostró estas elecciones del 2006.

Los tres partidos tienen divisiones internas notables, hay signos de fracturas y de darse complicarían aún más el logro de acuerdos nacionales indispensables para la gobernabilidad. Los partidos requieren de una más intensa comunicación y rendición de cuentas no sólo de los orígenes y aplicaciones, sino también del seguimiento de sus propuestas, un acercamiento real a la fuente de demandas y un manejo más abierto de la articulación de las mismas.¹⁹⁰

4.8. La elección presidencial.

Respecto del poder ejecutivo se ha discutido, si el tradicional sistema de elección del presidente a una sola vuelta debe mantenerse, o si es preferible optar por una segunda ronda electoral, en virtud de la competitividad electoral tan intensa que se ha producido en las últimas elecciones presidenciales. Efectivamente las elecciones presidenciales en México han sido cada vez más competidas. En 1988 el presidente electo Carlos Salinas fue duramente impugnado, por el candidato opositor Cuahutémoc Cárdenas, y algunos años después la Cámara de Diputados decreto la destrucción de las boletas electorales de ese proceso. Por lo que se refiere a las elecciones del 2000, estaba prevista una competencia cerrada entre los partidos. Se dio la precampaña y campaña electoral mas larga de la historia que los órganos electorales no pudieron controlar, los medios de difusión ejercieron una influencia desmedida en la que hablaron sobre la necesidad de perfeccionar el

¹⁸⁹ Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo mexicano 1978-2000. consultado el 30/08/06 en la dirección web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art3.htm>

¹⁹⁰ Gamas Torruco, José. Op cit. p 254-255

régimen electoral o cuando menos revisar las normas que rigen la elección presidencial.

Quizás por estos escenarios electorales se ha propuesto que se establezca la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, fórmula practicada desde hace muchos años en Francia, de tal manera que si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se habrá la segunda para que los candidatos que hayan obtenido la votación más alta capturen los votos de los demás partidos, situación que propicia las alianzas y las coaliciones. Se sostiene que con la aplicación de este mecanismo, el presidente electo tendría una mayor legitimidad por que estaría respaldada por una mayoría de electores muy clara, situación que le permitiría establecer un consenso que garantice la estabilidad política ante la pluralidad creciente, así como para emprender los cambios profundos que demanda el sistema.¹⁹¹

Más de 71 millones de personas estuvimos registradas para elegir el pasado 2 de julio a quien gobernará México por los siguientes seis años, en un país donde el presidencialismo es aún, uno de los signos de la vida nacional. Los mexicanos votamos por el Presidente de la República, los integrantes de las dos cámaras del Congreso: 500 diputados y 128 senadores, los primeros por un período de tres años, y los segundos, de seis.¹⁹²

4.9. Nexos entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Este nexo es necesario considerar ya que el problema se presenta en el caso de los presidentes minoritarios y de las mayorías divididas. En tanto que un presidente disfrute del apoyo de una mayoría parlamentaria, mientras su mayoría sea real (lo suficiente disciplinada), ¿pero qué pasa si un presidente no es apoyado por la mayoría parlamentaria? Crea dos gobiernos, dos poderes gobernantes, por que el gobierno por legislación implica legisladores que gobiernan; esto puede parecer confiable, dos poderes gobernantes son una receta para el mal gobierno. El razonamiento consecuente sería: competir entre sí dentro de un mecanismo de alternación, logrando incentivos para fortalecer los méritos y reducir a mínimo los defectos.¹⁹³

La mayoría de las veces el presidente no cuenta con el apoyo de una mayoría parlamentaria, y menos todavía con un partido disciplinado. Bajo estas condiciones a lo más que pueden aspirar es a que su oposición consista en partidos indisciplinados que se presten a “vender votos”; Pero incluso cuando logran este apoyo, las acciones presidenciales que requieren la participación del legislativo en más de un caso se ven desvirtuadas o bloqueadas. Cuando tienen que gobernar legislando, los presidentes deben negociar y formar coaliciones recurriendo a prácticas clientelares, así como a formas de

¹⁹¹ Valencia Carmona, Salvador. “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”. Democracia y gobernabilidad. Op. Cit. p. 162- 163
Constitución Mexicana.- Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

¹⁹² López, Raimundo. *El presidencialismo uno de los signos de la vida nacional*. Elecciones en México, consultado el 30/08/06 en la dirección Web:
<http://www.prensalatina.com.mx/media/mexico/presidencialismo.html>

¹⁹³ *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. Cit pp. 186-187

maniobreo parlamentario con los partidos representados en el congreso. De modo, que a pesar de la visión dominante de que los sistemas presidenciales son sistemas de gobierno fuertes, la verdad es que cada vez que el presidente necesita apoyo del parlamento este tipo de gobiernos muestra una notable debilidad.¹⁹⁴

En nuestro país, no podemos negar la existencia de responsabilidad política de los mismos, cuya sanción la puede imponer, de facto, el Presidente de la República destituyendo a determinado funcionario de su cargo pero, por otro lado, también la puede imponer o exigir jurídicamente el Congreso de la Unión a través de un procedimiento prescrito en la Constitución mexicana de 1917 vigente, denominado juicio político. Al respecto, la responsabilidad política en los sistemas presidenciales es deficiente en este aspecto, viéndose obligado a sustituir ese juicio de responsabilidad política a cargo del Congreso por el juicio que emite el pueblo en una reelección. De tal forma, el sufragio constituye, en este caso, una confianza que se establece con el pueblo. Sin embargo, en nuestro país esta situación no se da, ya que existe el principio de no reelección inmediata o consecutiva.

Respecto de los secretarios de Estado, la responsabilidad política de los mismos se da frente al Presidente de la República. Sin embargo, también se puede dar la misma frente al Congreso de la Unión, presentándose un procedimiento jurídico para exigirla, denominado juicio político. El propósito de esta última figura es castigar las conductas lesivas a la función pública y, a su vez, evitar que el responsable desempeñe otro cargo público.¹⁹⁵

4.10. La gobernabilidad ante la responsabilidad política.

La Constitución mexicana de 1917 vigente prevé, partiendo de lo señalado por el artículo 108, que son servidores públicos el Ejecutivo, Legislativo y el judicial, tanto local como federal señalando, además, las causas por las que puede ser acusado el titular del Ejecutivo (traición a la patria y delitos graves del orden común), pero será únicamente la Cámara de Senadores quien conozca del juicio político del mismo.¹⁹⁶

Por otro lado, en relación con el artículo 110 constitucional, nos señala los que pueden ser sujetos a un juicio político como los secretarios de despacho, el Procurador General de la República, el Jefe del Departamento del

¹⁹⁴ Ibidem p. 231- 232

¹⁹⁵ Términos Parlamentarios. Justina v1 Copyright 1998 - 2004 LEJR. Todos los Derechos Reservados

¹⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial fed. Y del poder judicial del D.F., los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la admón. Pública fed. O en el D.F., así como los servidores del IFE. Quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la república durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes fed. Así como el manejo indebido de fondos y recursos federales...

Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones similares, así como de fideicomisos públicos, el Procurador General de justicia del Distrito Federal, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los diputados, los senadores, los ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, los consejeros de la judicatura, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados, consejeros de la judicatura y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la judicatura Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Todos éstos pueden ser sujetos de juicio político, ya sea por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuyo plazo para llevarlo a cabo comienza a partir de que se ejerce el cargo y hasta un año a partir de que se separe de éste. El Presidente de la República solo puede ser acusado como ya lo mencionamos por traición a la patria y delitos graves del orden común. De lo anterior, se desprende quiénes pueden tener responsabilidad política, ya sea frente al Presidente de la República o frente al Congreso de la Unión.

Ante ésta situación, nos encontramos en un esenario, en donde los intereses políticos pueden condicionar el principio de gobernabilidad, ya que, el órgano legislativo ejerce una presión sobre el ejecutivo que requiere de la coincidencia de intereses para la sana convivencia de una nación, entre los protagonistas políticos que pueden condicionar, no solo el ejercicio de un gobierno, a través del principio de gobernabilidad, sino que también la imputación de responsabilidad bien sea política, penal, administrativa o de otra índole, a cualquiera de los actores políticos de la vida del gobierno.

4.11. El principio democrático y el principio de gobernabilidad en el ordenamiento constitucional (Artículos 3, 39, 40, 41, 49, Y 81).

Del artículo 3. Constitucional se desprende que la noción de democracia preconizada por nuestro sistema constitucional se integra tanto por aspectos formales, jurídicos y principios políticos, como por expresiones específicas de naturaleza socioeconómica y cultural.¹⁹⁷ Sin embargo, es preciso señalar que esto no es suficiente para garantizar el principio de gobernabilidad en nuestro país, es claro que la democracia es una forma de gobierno, pero no quiere decir que con la existencia del principio democrático tengamos una buena gobernabilidad.

Por otro lado, el artículo 39 constitucional consagra el principio de la soberanía popular; indicando que la base de la organización jurídica nacional no es otra que el reconocimiento pleno del poder popular, es decir, de la democracia. No obstante, de acuerdo con la propia ley suprema, dicha potestad no es ejercida directamente por el pueblo, sino que éste debe delegar su poder en representantes, lo que se conoce como democracia representativa.

¹⁹⁷ La constitución mexicana, artículo 3°. Define a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La soberanía es la facultad que posee el pueblo para autodeterminarse, escoger y modificar libremente la forma en que ha de ser gobernado, por lo tanto, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.¹⁹⁸ Aunque, con el principio de soberanía popular tampoco, estamos garantizando la obtención una buena gobernabilidad, si se contribuye a una organización política que no es suficiente para el pueblo mexicano, ya que éste requiere la garantía del principio de gobernabilidad, para que el representante del ejecutivo saque adelante su proyecto político de gobierno en beneficio de todo el pueblo.

Según el artículo 40 de nuestra constitución, prescribe que, la forma de gobierno del país será republicana, adoptando las fórmulas democrática y representativa, organizándose bajo el principio federal. Esta idea es confirmada particularmente, por las disposiciones relativas al derecho de voto, a los procesos comiciales en general y a las elecciones tanto de los titulares del poder legislativo y ejecutivo de la federación y de los estados, como de las autoridades municipales, que buscan garantizar el principio de gobernabilidad de acuerdo a nuestra forma democrática de gobierno. Nuestro sistema republicano federal, esta compuesto de estados libres y soberanos para la organización de su régimen interno de gobierno, con la única limitación de que no se contraríe los principios establecidos por nuestra Constitución Federal.¹⁹⁹

En efecto, la constitución prescribe como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos, el derecho a “votar en las elecciones populares” y a “poder ser votado para todos los cargos de elección”. Dichas facultades encarnan, simultáneamente, las obligaciones de ejercer el sufragio y de “desempeñar cargos públicos para los que resulten electos”. La ley fundamental precisa también, en su artículo 41 que, “*la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas*”, apuntando que la finalidad de los partidos políticos es “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, si bien es cierto que México reconoce al sistema democrático como principio esencial de su ordenación jurídica, también lo es, el régimen que adopta la modalidad de la democracia representativa.²⁰⁰

¹⁹⁸ Constitución Mexicana 2006. Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo” y que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”

¹⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2006. Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

²⁰⁰ Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.
- II. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder publico, de acuerdo con los

El artículo 41 nos da una de las pautas para buscar la garantía del principio de gobernabilidad por medio del sufragio dentro de las elecciones, ya que no es suficiente con garantizar una democracia y una elección limpia, transparente, legal, libre, directa y con credibilidad, sino que se requiere buscar el camino para lograr una buena gobernabilidad. Es decir, que con las elecciones logremos que el ejecutivo cuente con el respaldo del legislativo para sacar adelante su proyecto de gobierno sin estar condicionado a diversos intereses, y así, lograr garantizar una estabilidad política, para emprender los cambios que demanda nuestro sistema político, y poder garantizar el principio de gobernabilidad.

El artículo 49 pone en manifiesto el principio de la división de poderes, que constituye uno de los fundamentos y características de nuestro sistema democrático; busca la defensa de las libertades humanas a través del reparto de funciones del estado, de esta manera el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; el primero con la atribución de dictar leyes, el segundo con la facultad de ejecutarlas y el tercero con la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos poderes no pueden ejercer sus funciones de forma aislada, es decir, aún cuando son independientes en su forma de organización y actuación, se complementan para lograr el correcto funcionamiento del estado. Podemos ser muy repetitivos al manifestar que los preceptos constitucionales anteriormente mencionados garantizan diversos principios, pero no logran garantizar el principio de gobernabilidad, ya que no es suficiente. Los poderes de la unión deben convenir en beneficio del país, con apego a las facultades que cada uno tiene, en especial, se necesita que el ejecutivo y el legislativo se encuentren en coordinación para lograr y garantizar la realización del programa de gobierno.²⁰¹

En artículo 81 de la constitución vigente de nuestro país, establece el sistema electoral del voto libre, directo, secreto y universal, para ocupar el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰² De conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que se encarga de regular los procedimientos electorales, mismo que señala que el ejercicio del poder ejecutivo, se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que será electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos. Los partidos políticos, para fines electorales,

-
- programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado instituto federal electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores...

²⁰¹ Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

²⁰² Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos.²⁰³

En razón de lo anterior encontramos que el sistema electoral, no garantiza el principio de gobernabilidad, ya que ningún precepto constitucional o en el caso del COFIPE exigen una mayoría parlamentaria, en este sentido se busca garantizar una mayor gobernabilidad, y la presunción de una legitimidad de quien resulte electo. Si un candidato gana la mayoría absoluta de los votos de la elección presidencial, es designado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se busca asignarse según el principio de representación proporcional, la cantidad de escaños suficientes, para ver reflejado el porcentaje obtenido en la elección presidencial al grupo parlamentario, que le sea afín en el Congreso de la Unión, y de no obtener una mayoría absoluta en la elección presidencial, el partido que haya resultado con mayoría simple, pueda coaligarse con los partidos minoritarios, a efecto de lograr una mayoría absoluta de los votos emitidos en la elección, misma que deberá reflejarse en los escaños de los grupos parlamentarios que les sean afines en el Congreso de la Unión, de no obtenerse a través de las coaliciones una mayoría absoluta, debería convocarse a una segunda vuelta con los dos candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la primera elección. Y así, se lograría en gran parte garantizar el principio de gobernabilidad en nuestro país, ya que no es suficiente una mayoría simple o relativa, se necesita mucho más para poder lograr la gobernabilidad que estamos buscando, con la capacidad de llevar a cabo el proyecto de gobierno y sacar adelante las demandas de interés público.

²⁰³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 9. El ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por una mayoría relativa y voto directo en toda la República.
Artículo 58. los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores y de diputados por el principio de representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

Conclusiones.

1. Históricamente el principio de gobernabilidad se ha referido a la forma como los pueblos han decidido las cosas que son de interés de todos, en el caso de Grecia y Roma se reunían en el Ágora para formar la asamblea y discutir los asuntos fundamentales de la polis o civitas. En este periodo existió un gobierno Monárquico, donde el Rey era el que tenía la función del ejecutivo, era el gobierno centrado en una sola persona; más tarde se dio la República donde el pueblo ejercía el poder directamente, se basaba en el equilibrio de tres órganos que se controlaban mutuamente. El Magistrado era el superior jerárquico.

2. Dentro del antecedente de la representación política en México, encontramos una democracia directa y representativa, así como una república federal, y un gobierno presidencialista que durante un largo periodo de años estuvo fortalecido por la hegemonía de un partido multifuncional y centralizado, que a lo largo de los últimos años a sufrido grandes modificaciones, que ha dado origen para que nuestro país cuente con un tripartidismo político. En México debido a que el régimen de partido hegemónico y dominante en vías de transformación y cambio, que ha caracterizado a su sistema de partidos políticos, la minoría en la Cámara de Diputados había estado conformada durante los últimos setenta años, por los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional que había mantenido el poder. Sin embargo, la mayor competitividad electoral a partir de la elección presidencial y legislativa de 1988, ha hecho que la minoría alcance mayores espacios políticos en entidades federativas y en las propias Cámaras del Congreso de la Unión, debido a sucesivas reformas electorales.

3. La elección en México sigue una regulación durante el proceso electoral sustentado en el voto mayoritario. Los ciudadanos según el concepto de democracia representativa, eligen a las personas que en su criterio deben representarlo, sin embargo los partidos políticos parece que comprometen mas que ayudar al elector. El Art. 41 de la constitución nos recuerda que el voto es directo, libre, secreto y universal, para todos los cargos de elección popular, lo cual viene siendo un acto de manifestación. Así como también define a los partidos políticos como entidades de interés público que tienen por fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público. Es así como arriban a nuestra vida democrática los partidos entre individuo y estado, porque se ha entendido que para participar en la democracia representativa se necesita de un cuerpo que agrupe ideologías y posibilidades materiales de lucha por el poder. "La lucha por el poder político es propia de las democracias".

4. Dentro de los sistemas de gobierno se encuentran los sistemas presidenciales, parlamentarios, semipresidenciales y semiparlamentarios. Cada uno de ellos cuenta con un sistema para garantizar su principio de gobernabilidad, algunas veces lo encontramos en los sistemas electorales como por ejemplo; el sistema de doble ronda o segunda vuelta electoral, el cual

genera ventajas de flexibilidad, al hacer posibles los acuerdos de la mayoría parlamentaria. Estableciendo un mecanismo para garantizar una mayor gobernabilidad (sistema que contempla la constitución Francesa). La práctica de la doble ronda constituye un sistema por sí sola, que permite a los electores la oportunidad para votar dos veces e incluso permite a los votantes a cambiar su voto. De hecho la primera votación es una selección, mas que propiamente una elección, a menos que un candidato gane de forma contundente con una mayoría absoluta o algún porcentaje predeterminado, que logre mediante una coalición pos-electoral la mayoría absoluta, o bien por un margen preestablecido que lo haga ganador indiscutible. La segunda vuelta es una herramienta de la ingeniería electoral "correctiva o preventiva" que busca lograr, obtener metas u objetivos programáticos para:

a) reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños;

b) lograr obtener metas normativo-institucionales de los sistemas políticos;

c) para alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales.

Variantes del sistema de la doble ronda electoral: Se da una segunda votación con menos contendientes, que ha sido modificada por las maniobras e intercambios entre los partidos. Resultado que depende de la capacidad o incapacidad de los partidos para celebrar acuerdos venturosos entre ellos.

5. El gran reto para los gobernantes en la actualidad es mantener *expectativas* sociales que permitan la gobernabilidad que todo sistema político requiere para perdurar. La legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales ha cumplir cualquier gobierno para que *su existencia no sea precaria*, así como generar estabilidad cuya capacidad de desempeño garantizan la gobernabilidad de una nación.

6. El gobierno de nuestro país ha dejado de ser homogéneo en sus distintos niveles; ahora en la cámara de diputados, de senadores, en varias entidades federativas y en muchos municipios del país, se esta experimentando un fenómeno de gobierno dividido, que extraña una nueva realidad política y representa un nuevo desafío para los propios partidos, que requieren emplear sus mejores inteligencias en el logro de una política de consenso y de tolerancia. La formación de varios grupos de opinión dentro y fuera de las cámaras, ha hecho más arduo el gobierno interno entre grupos y ha atenuado la inveterada disciplina partidaria. Es indudable que del compartimiento y la madurez de los partidos, de la forma que adopten las coaliciones políticas en el congreso y fuera de él, así como la capacidad de liderazgo y de negociación del presidente de la República, dependerá en mucho la estabilidad y gobernabilidad del país.

7. Cabe señalar que nuestra constitución política dentro de sus preceptos constitucionales garantiza el principio democrático, el principio de la soberanía popular, el principio de la división de poderes entre otros, que son importantes para el ejercicio de una adecuada gobernabilidad, sin embargo, ninguno de estos es suficiente para garantizar el principio de gobernabilidad que se busca, ya que la política que rige a nuestra nación es dirigida por el Presidente de la República, y el procedimiento previsto para su elección,

permite ser electo con una mayoría relativa que no lo fortalece en sus decisiones, porque su programa de gobierno está condicionado a los intereses de otros partidos políticos, que pueden afectar su gestión, por no contar con una mayoría parlamentaria que respalde sus decisiones y por que hoy en día no se exige esa mayoría.

Propuesta.

Atendiendo los presupuestos del principio de gobernabilidad es necesario crear una cultura con más hincapié para la creación y estabilidad permanente de la justicia, ética, honestidad y transparencia. Los principales retos de la democracia, en las circunstancias actuales, son la búsqueda de la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta que es fundamental para la credibilidad de sus gobernantes.

En razón de lo anterior se propone, un nuevo sistema electoral, que garantice el principio de gobernabilidad, en donde un partido ganador cuente con una mayoría absoluta parlamentaria, y de no ser así, se realizaría una segunda vuelta en un margen prudente, admitiendo solamente a los dos candidatos que obtuvieron la mayoría de votos, pero que ninguno logró obtener la mayoría parlamentaria, a ésta práctica se le conoce como ballotage. En este sentido se garantizaría una mayor gobernabilidad, y la presunción de una legitimidad de quien resulte electo.

Actualmente	Propuesta
<p>Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.</p>	<p>Artículo 81. La elección del presidente será directa y se regulará bajo los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none">A. Si un candidato ganara la mayoría absoluta de los votos de la elección presidencial, será designado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo asignarse según el principio de representación proporcional, la cantidad de escaños suficientes para ver reflejado el porcentaje obtenido en la elección presidencial, al grupo parlamentario que le sea afín en el Congreso de la Unión.B. De no obtener esa mayoría absoluta en la elección presidencial, el partido que resultó, con mayoría simple podrá coaligarse con los partidos minoritarios, a efecto de lograr la mayoría absoluta de los votos emitidos en la elección, misma que deberá reflejarse en los escaños de los grupos parlamentarios que les sean afín en el Congreso de la Unión.

	<p>c. De no obtenerse a través de la coalición prevista en el inciso anterior la mayoría absoluta, se convocará a una segunda vuelta que se realizará con los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera elección, el primer domingo del mes de octubre del mismo año en que se celebró la primera elección.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliografía:

Libros:

- Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005 © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*; Por una teoría general de la política. Breviarios del Fondo de cultura económica. México D.F. 1989.
- Brom, Juan. *Esbozo de Historia Universal*. Editorial Grijalbo, Decimoséptima edición. México D. F. 1989
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 4a. ed. México, 1982.
- Delgado Rannauro, Dante. "*Gobernabilidad y partidos políticos*". Ed. UNAM, México, 2001.
- *Diccionario de Terminología Parlamentaria*. Justina v1 Copyright 1998 – 2004.
- *Diccionario Enciclopédico Quillet*, Buenos Aires, Argentina, 1968.
- *Diccionario Jurídico Espasa*, ed. Espasa Calpe. Madrid, 2003.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, ed. Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1998.
- Elster, Jon y Slagstad, Rune. *Constitucionalismo y Democracia*. Fondo de cultura económica. primera ed. en español, México 1999.
- Held, David. *Modelos de Democracia*. Ed. Alianza. Segunda edición. Madrid 2001.
- Manin, Bernard. "*Los principios del gobierno representativo*". Ed. Alianza, Madrid 1998
- Requejo, paloma. *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Editorial Ariel S.A. Primera edición. Barcelona, España. 2000.
- Rousseau, Jean Jacques. *Contrato Social*. 5a. ed. Trad. de Fernando de los Ríos, Madrid, Espasa- Calpe, 1990.
- S. Margadant, Floris Guillermo; *Derecho Romano*. Vigésima edición. Editorial Esfinge, Naucalpan Edo. De México. 1998.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. Tercera edición, México, 2004
- Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política*. ed. Porrúa, México, 1988.
- Villoro, Luis. *El poder y el valor*. ed. fondo de cultura económica, México, 1998.

Artículos:

- Alanís Figueroa, María del Carmen. "*Antecedentes históricos de la representación política en México*." Concha Cantú, Hugo A. (Coordinadores) *Sistema representativo y democracia semidirecta*. Memorias del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial UNAM. Primera edición. México, 2002. Cita a:
 - Bobbio, Norberto, *Teoría Política*. Num. 3, 1987.
- Algorri Franco, Luis Javier. "*La división y legitimidad del poder político*". *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional II. Coordinadores: Valadéz, Diego; Gutiérrez Rivas, Rodrigo. UNAM. Primera edición México D.F. 2001. Cita a:

- Alcántara Sáez, Manuel. *"Gobernabilidad, crisis y cambio"*. Fondo de cultura económica, México 1995.)
- Bobbio, Norberto. *De la ideología democrática a los procedimientos universales*. Boletín mexicano de Derecho Comparado, num. 103, México, enero- abril 2002.
- Corona Nakamura, Luis Antonio. *"Democracia semidirecta en México"*, Valadés, Diego. (coordinador) Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorias del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial UNAM. Primera edición. México, 2002
- Crespo, José Antonio. *Maquiavelo, el Demócrata* .Estudios. Filosofía-Historia – Letras. 1990.
- De la Madrid H. Miguel, "Las Formas de Democracia Directa". *Sistema representativo y Democracia semidirecta*. Concha Cantú, Hugo A. (Coordinadores) *Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional*. UNAM Primera Ed. México, 2001.
- Elías Galaviz, Efrén. *"El cabildeo como mecanismo de participación social"*. Sistema representativo y democracia semidirecta. Concha Cantú, Hugo A. (Coordinadores) *Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional*. UNAM Primera Ed. México, 2001.
- Escobar Fornos, Iván. *"Sistema representativo y democracia semidirecta"*. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Concha Cantú, Hugo A. (coordinador) Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Primera edición. 2002
- Gamiz Parral, Máximo N. *"En Pos de la Democracia"*, en Sistema representativo y Democracia semidirecta. Memoria del IV congreso Iberoamericano de derecho constitucional. Concha Cantú, Hugo A. (coordinador) UNAM. Primera Ed. México, 2001. Cita a:
 - Charlot, Jean. *Nouvelles études de partis politiques*. XX, 1970.
 - Murillo, Gabriel. Curso interamericano de elecciones y democracia. "La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos". En la dirección: www.ife.org.mx.
 - Palombara, Joseph y Weiner, Myron. *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, 1956.
 - Weber, Max. *Law in Economy and Society*. Cambridge, Harvard University Press, 1934.
- González Schmal, Raúl. *Democracia Semidirecta y Participativa*. En Valadez Diego y Gutierrez Rivas, Rodrigo (coords) *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV congreso nacional del derecho constitucional, UNAM, instituto de investigaciones jurídicas, México, 2001.
- Gros Espiell, Héctor. *Democracia*, Diccionario Electoral, Instituto interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral (CAPEL), Costa Rica. 1989.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *"Presidencialismo sin poderes Metaconstitucionales"*. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. Concha Cantú, Hugo A. (coordinadores) Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Primera edición. México 2002. Cita a:
 - Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1968.)

- Morán Navarro, Sergio Arnoldo. "La Relación Representante- Representado Como Elemento Justificativo de la Publicidad Parlamentaria." *en la Revista Jurídica Informativa del Poder Judicial del Estado de Nayarit*. Febrero 2005. año.4 num. 39.
 - Unicidad de la jurisdicción. "Su Justificación Constitucional a partir del Principio de División de Poderes." *en la Revista Jurídica Informativa del Poder Judicial del Estado de Nayarit*. Noviembre 2004. año.3 num. 36.
- Ojeda Paullada, Pedro, "Democracia y Gobernabilidad". *Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional*. Coordinadores: Valadéz, Diego; Gutiérrez Rivas, Rodrigo. UNAM. Primera edición México D.F. 2001

Paginas Web: (Internet)

- "Alexis de Tocqueville" consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://www.acton.org/es/recursos/libtrad/liberal.php>
- Alvarez Arredondo, Ricardo. "Apuntes para una agenda en materia de reforma del estado en México". Consultado el 10/08/06 en la dirección: <http://www.prd.org.mx/ierd/coy125/raa1.htm>
- Andrea Ancira, 2006 "Gobernabilidad Democrática en América Latina", consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1018>
- Apóstol, Santiago. "Gobierno en Grecia". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_grecia.html
- Apóstol, Santiago. "Gobierno en Roma". Consultado el 05/03/2006 en la dirección: http://www.santiagoapostol.net/latin/gobierno_roma.html
- Barrer, Robert S. en "La Responsabilidad Gubernamental y sus Límites". consultado el 15/03/2006. en la dirección: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/barkerne.htm>
- Carpizo, Jorge. Veintidós años de presidencialismo mexicano 1978-2000. consultado el 30/08/06 en la dirección web: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art3.htm>
- De Andre Sánchez, Francisco José Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. "Ballotage" consultado el 25/06/2006 en la dirección: <http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/106/el/el7.htm>
- Dezerega, presidente de D&A, Coach ontológico.2006. "Gobernabilidad". consultado el 25/feb./2006 en la dirección: www.dezerega.com
- Enciclopedia Encarta 2006. "imperio Español". Consultado el 08/03/2006 en la dirección: <http://es.encarta.msn.com/emcyclopedia/imperioespañol>
- Enciclopedia Encarta 2006. "Revolución Francesa". Consultado el 08/03/2006 en la dirección: <http://es.encarta.msn.com/enciclopedia/revolucionfrancesa>
- "Ética Gubernamental", consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.monografias.com/trabajos13/bune/bune.shtml#ac>
- "Federalismo" consultado el 10/08/06 en la dirección: <http://www.monografias.com/trabajos10/fede/fede.shtml>
- Greco, Gustavo. "Gobernabilidad y Transparencia". En Portal de Ciencia Política. Consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=275>

- “Gobernabilidad” consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://www.monografias.com/trabajos13/gober/gober.shtml>
- “Gobernabilidad” consultado el 10/03/2006 en la dirección: <http://html.rincondelvago.com/gobernabilidad.html>
- “Gobernabilidad y desarrollo empresarial 2005”.consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/#n10>
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. “La Reforma a la Admón. Publica Mexicana en el nuevo Régimen Político” ¿Por donde empezar? Consultado el 18/03/2006 en la dirección: http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf
- “Justicia y Gobernabilidad Democrática”.consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-sem-interamericano.pdf>
- “La responsabilidad en el gobierno”. Consultado el 15/03/2006, en la dirección: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_FOIA.htm
- López, Raimundo. *El presidencialismo uno de los signos de la vida nacional.* Elecciones en México, consultado el 30/08/06 en la dirección Web: <http://www.prensalatina.com.mx/media/mexico/presidencialismo.html>
- Macias y Abascal Rafael. El presidencialismo mexicano. Consultado el 30/08/06 en la dirección web: <http://www.asiestamaulipas.com/noticia.asp?id=1691&col=3>
- Martínez Verduzco, Raúl Armando. En “Instrumentos de Democracia Directa”. Consultado el 18/03/2006 en la dirección: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/rmtz.html>
- Rosas Escobar, Rodolfo. “Gobernabilidad y Democracia”. Cita a Norberto Bobbio. Consultado el 16/03/2006 En la dirección <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=32&i=275&t=275>
- Sánchez Susarrey, Jaime. “Sistema de Mayoría Simple.” Consultado el 22/03/2006 en la dirección: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1522/110.pdf>
- Vaughn. Robert G. en “Transparencia, Gobierno abierto y Rendición de Cuentas”.consultado el 15/03/2006 en la dirección: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijds/vaughn.htm>

Legislación

- Constitución de Austria actualizada 2006
- Constitución de Brasil actualizada 2006
- Constitución de España actualizada 2006
- Constitución de Francia actualizada 2006
- Constitución de Perú actualizada 2006
- Constitución de Portugal actualizada 2006
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualizada 2006
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de los Estados Unidos Mexicanos actualizada 2006