

CONVENIENCIA DE LAS CONSULTAS FACULTATIVAS VINCULATORIAS EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Carlos Antonio MÁRQUEZ SANDOVAL*

Protágoras defendía que: “La política es tarea de todos y cada ciudadano tiene su parte”.**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Referencias preliminares*. III. *El costo político*. IV. *El mecanismo constitucional*. V. *Conveniencia de la consulta facultativa vinculatoria*. VI. *Problema y mecanismo*. VII. *Temas del mecanismo*. VIII. *Colofón*.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, existe una profunda discusión académica respecto a la pertinencia del sistema presidencial mexicano y la opción de tránsito hacia un sistema parlamentario, lo anterior, se ha venido acrecentando derivado de los problemas políticos que se han presentado a partir del año 2000, en donde el presidente Fox no ha podido concretar varias de las reformas que ha propuesto en su mandato, por la falta de mayoría del partido gobernante que lo pudiese respaldar en el Congreso.

* Juez electoral del Poder Judicial del Estado de Campeche. Asimismo, es profesor de las materias Filosofía política y Filosofía del derecho en el Seminario Mayor “San José” de Campeche. El autor agradece al maestro Juan Carlos Barradas Contreras sus valiosas opiniones y sugerencias a la versión preliminar del presente trabajo.

** Véase la controversia entre Protágoras y Sócrates respecto a las concepciones distintas que tenían estos dos filósofos de la política en: Protágoras 319 a. Para el segundo, el ejercicio de la política era para los que sabían de ella—idea de especialización—; para el primero, no, sólo era necesario ser ciudadano. Ambos coincidieron en destacar la naturaleza semejante de los hombres y la igualdad de derechos. El desarrollo de la igualdad natural correspondería a Antifón, así como teorizar en la forma de hacerla tangible en la democracia.

Otro elemento que abona a la discusión es que, el Congreso mexicano actualmente refleja una pluralidad de partidos, en donde tampoco se ha dado la negociación y diálogo político a fin de lograr los avances necesarios mediante las reformas que para el país ha propuesto el Ejecutivo; ya que, ante la falta de mayoría de alguno de los partidos políticos en el Legislativo, la posibilidad de lograr un acuerdo, que suponga un éxito político a otro que no sea el propio partido que se representa, resulta en la parálisis que se ha vivido como consecuencia de tener la característica de gobierno dividido.

Coincidiendo con Hurtado y Lujambio,¹ el gobierno dividido es el resultado del desarrollo de la democracia pero, en mi percepción, no puede considerarse como razón para tomar partido por la propuesta de un sistema parlamentario en lugar del presidencial.

El tema, al margen de los tratamientos teóricos justificativos, respecto a la ineficacia del sistema presidencial mexicano o benevolencia del sistema parlamentario, debe ser tratado partiendo de una realidad y sólo hasta que ésta lo exija, es que se debe de pensar en cambiar el sistema imperante. Por lo pronto, pareciera que éste momento no ha llegado; ya que con ajustes constitucionales que se realizaran, el sistema mexicano podría superar los escollos que se han venido dando.

Como se ha señalado, una de las aristas importantes que forma parte de la discusión teórica comentada, es, como ya se dijo, la problemática de la representación pluripartidista en el Congreso mexicano que se está dando actualmente. Así, en éste plano, es que se aborda el tema del gobierno dividido y su posible solución.

Sustento la tesis de que una de las vías de superar el problema planteado, es el de incluir en la Constitución la posibilidad de que el Ejecutivo realice consultas facultativas² vinculatorias, respecto de iniciativas legales, sobre temas específicos que proponga ante el Congreso y que no hayan progresado.

1 Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 64. Lujambio es citado por el autor al referirse a la pregunta ¿evitar o superar los gobiernos divididos? En donde se señala que la cuestión no es evitarlos sino enfrentarlos exitosamente.

2 Zovatto Garetto, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001", *Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 16, 2002, p. 29. El autor, al emplear el término de consulta popular se refiere indistintamente a los mecanismos de plebiscito y referéndum, adoptando, como él menciona, los criterios de Biscaretti di Ruffia y Santamaría Pastor. También se refiere a facultativa a la potestad del ejecutivo de realizar o no la consulta.

Así, en este trabajo no se pretende abarcar la universalidad de ajustes que se deberían de dar al sistema mexicano, pero sí se acotará uno en particular, que es el de evitar la ingobernabilidad dada por la falta de aprobación de reformas substanciales con motivo de tener un gobierno dividido. Con lo que, indirectamente, quedará de manifiesto que la realidad política actual mexicana no implica la emigración al sistema parlamentario.

II. REFERENCIAS PRELIMINARES

Las reformas del 21 de agosto, 31 de octubre y 19 de noviembre de 1996,³ fueron la consecuencia a una solicitud que en su momento impedía en esa actualidad: la resolución de las controversias electorales en órganos jurisdiccionales que avalaran la imparcialidad al momento de sentenciar en los posibles conflictos.

Se advirtió en estas reformas, una garantía para los partidos que contendieran y ganaran el voto en las urnas, que los resultados serían respaldados por un órgano independiente, autónomo e imparcial y que imprimiría seguridad de que los resultados reflejarían los principios Constitucionales en los que se sustenta la democracia mexicana.

Así, nace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual tendría la responsabilidad de resolver cualquier impugnación de las elecciones presidenciales o declarar la validez de la citada elección, de acuerdo al cómputo final; como sucedió el 2 de agosto de 2000, cuando llega a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, un candidato de un partido diferente al que venía gobernando varias décadas atrás. Comenzando de esta manera, la alternancia política en el poder.

También, podríamos señalar que el mismo efecto que se dio en las urnas y que estimuló la alternancia política, influyó que en el Congreso ningún partido lograra la mayoría; que si bien este fenómeno se comenzó a dar, de alguna forma, en legislaturas anteriores, nos enfocamos en la presente fecha por contener las características singulares de que: a) se comenzaba un periodo presidencial y; b) el presidente elegido provenía de un partido diferente al que había detentado el poder.

El escenario resultante es que, el presidente en turno, no cuenta con la mayoría necesaria para que se aprueben las reformas diseñadas de acuerdo a su propuesta de gobierno, pues, el coloquio y consenso políti-

³ Elías Musi, Edmundo y Navarro Vega, Ignacio, "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, estructura y competencia", *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2000, pp. 25, 31 y 32.

co, quedó a un lado ante el interés de demostrar la ineficacia de gobernar del nuevo partido en el poder, por parte de los partidos de oposición. Superando este interés al de la debida valoración y prudencia para aprobar o desaprobar propuestas, cuyo único fin debe ser el de buscar el bienestar del pueblo; que finalmente elige a los representantes populares para este objetivo.

Al no tener el presidente de la República la mayoría necesaria, se produce una falta de avance en el programa de gobierno, conllevando, en casos especiales, hasta el enfrentamiento verbal de dos poderes; se comienza a tener signos de parálisis legislativa e ingobernabilidad democrática, hecho, entre otras cosas, que ha llevado a cuestionar académicamente el sistema presidencial mexicano principalmente.

De esta manera podemos percibir que existen dos elementos de los que se tendría que derivar del análisis del problema, que son: a) un sistema presidencial; b) existencia de varios partidos en el Congreso sin ser la mayoría absoluta. De lo anterior, resulta el problema real que trasciende directamente al ciudadano, como oportunamente lo reflexionó Valadés,⁴ los órganos de poder no deben de dejar de funcionar, siempre deben hacerlo en beneficio de los ciudadanos que depositaron su confianza, con el fin de atender los encargos y reclamos que la ciudadanía ha manifestado al aprobar su elección con su voto favorable.

Frente a los intereses de partido que puedan existir en el Congreso a efectos de aprobar o no una reforma propuesta tenemos, como se señaló anteriormente, la responsabilidad del electo frente a los ciudadanos, la cual es por mucho superior a la que le pudiera deber al interés de grupo y es al fin, el cumplimiento de ésta, la que resultará favorable en futuras elecciones a su partido.

De esta forma el problema se ha reducido a la necesidad de contestar dos preguntas fundamentales: ¿es posible que en función a esa responsabilidad se superara la parálisis? La respuesta que sostengo es que sí. Inmediatamente surgiría la siguiente pregunta ¿cómo? La respuesta sería: con costo político.

III. EL COSTO POLÍTICO

El costo político se da cuando los partidos proponen decisiones que no fueron las correctas en percepción de la ciudadanía; cuando no le fueron benéficas o resultaron infuncionales, esto se refleja en un precio

⁴ Véase en Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/1/art/art3.htm, p. 18.

que ha de pagar el partido que promovió la decisión. También, no hay que dejar de mencionar, que le produce un costo al partido que, habiendo resultado correctas las propuestas, no las apoyaron y votaron en contra.

El costo político se paga en las siguientes elecciones, en donde la ciudadanía tiene oportunidad de manifestarse mediante el ejercicio del voto e inciden tanto en elecciones federales, estatales o municipales. Es precisamente este efecto, el que resulta de la problemática de un presidente sin la mayoría necesaria en el Congreso, pues las fracciones partidistas de oposición buscan adjudicárselo, en la lógica de *suma cero*;⁵ tratando de acreditar la ineficacia presidencial para gobernar, con el método de impedir que las propuestas venidas del Ejecutivo avancen, sin el ánimo de la debida valoración y prudencia antes explicada.

Sin embargo, en la lógica de *suma cero* no queda especificada la responsabilidad, pues en la realidad sucede que la oposición alega que las reformas o decisiones propuestas fueron no aprobadas ante la falta de idoneidad de las mismas, escondiendo la probable intención real; la de la lógica citada. Por otro lado, el grupo partidista del que emanó el Ejecutivo y que apoyó las decisiones o propuestas no aprobadas, imputa de la falta de avance del país a las fracciones partidistas opositoras que dieron su voto negativo, tratando de salvar su posible responsabilidad política de ésta manera.

Así, es que se entra de un juego en el que la responsabilidad no queda clara y el ciudadano no tiene la certeza de a qué fracción partidaria le atribuirá el costo político en la siguiente elección.

El punto es que, se intenta utilizar al costo político pero en la dinámica de atribuírselo a otra fuerza política para que pierda y así, gane el adversario; mediante el rechazo de las propuestas realizadas, lo que sin lugar a dudas da cabida a una parálisis. La forma de revertir este efecto sería otorgándole una facultad al Ejecutivo en donde la propuesta que no prosperó en el Congreso, tenga la ocasión de ser aprobada en una segunda oportunidad mediante un instrumento constitucional, en donde la responsabilidad y el costo político quede debidamente identificado a qué partido será imputado.

De esta manera, si la medida propuesta funcionó, una vez aprobada mediante el mecanismo constitucional propuesto y puesto en práctica, el

⁵ Hurtado, Javier, *op. cit.*, nota 1, p. 185. El autor se refiere a la realidad sobre la falta de estímulos para la cooperación entre poderes en el texto constitucional y ejemplifica la "exclusividad de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación alienta su rechazo por una mayoría de diputados compuesta por miembros de partidos políticos que no sean el del ejecutivo". Y nos señala párrafos más adelante lo siguiente: "La carencia de estos dispositivos en el diseño constitucional alienta una lógica de *suma cero*" ("lo que gana uno lo pierde el adversario").

costo será atribuido al partido o partidos que la rechazaron en su oportunidad y así quedaría clara la responsabilidad para el ciudadano, la que haría valer con su voto en las elecciones. En el supuesto contrario, en el caso de que la medida propuesta no funcione, el costo político y la responsabilidad no sería para el partido o partidos que la rechazaron en su oportunidad, lo que también se reflejaría en los siguientes comicios.

IV. EL MECANISMO CONSTITUCIONAL

Esgrimo que la facultad constitucional idónea para uso potestativo del Ejecutivo, en el contexto ya explicado, es el de la consulta vinculatoria.

Con esta facultad, el Ejecutivo podría, si así lo considerara, someter aquellas propuestas que hayan sido rechazadas en el Congreso a consulta popular, cuyo resultado, por ser vinculatorio, tendría que ser observado y aplicado por ley, aún por encima de la decisión que en su oportunidad se resolvió en el Congreso.

Al referir sobre facultad constitucional, se debe entender que necesariamente deberá estar contenida en la ley suprema, por tratarse de una atribución tan importante y trascendente de un poder, amén de que el resultado del uso de la citada facultad, al ser obligatoria su observancia, dicha característica imperativa sólo puede estar en la máxima legislación del país.

Cuando se indica como potestativa, implica que el uso de dicha facultad puede o no ser utilizada por el titular del derecho, quedando a su consideración si decide ejercerla de acuerdo con la pertinencia que so-pese, que seguro estará frente a la valoración que se haga del debate del Congreso en donde la propuesta fue rechazada. Lo anterior, le dará la oportunidad de reflexionar sobre su convencimiento respecto a la procedencia e idoneidad de dicha propuesta e insistir mediante el uso de la facultad señalada o de desistir de la misma.

La introducción de esta facultad constitucional tendría los siguientes resultados inmediatos: *a)* propiciaría la reflexión detenida de cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso de todas aquellas propuestas venidas del Ejecutivo ya sea para su aprobación o rechazo; *b)* clarificaría la responsabilidad y costo político; *c)* se evitaría la parálisis legislativa.

En el primer caso, estaríamos ante la situación de que un partido que no apoyase una reforma que a la postre funciona le significaría un costo político, hecho que seguramente le sería significativo en futuras elecciones, perspectiva que le obligaría a reflexionar sobre la misma reforma

cuando tuviese su oportunidad de pronunciarse, ya que, si a sabiendas de su idoneidad, no la aprueba en ejercicio de la lógica *suma cero* y posteriormente en la consulta se aprueba y funciona, como se señaló anteriormente, le resultaría en un menor número de votos en las elecciones que oportunamente se efectuaran.

En el segundo de los casos, el grupo político que no apruebe una reforma en ejercicio de la lógica mencionada quedaría visible para el ciudadano, su responsabilidad quedaría claramente definida, sería plenamente identificado, para que en futuros eventos electorales sea objeto de la sanción ciudadana.⁶

Íntimamente relacionado con los dos casos anteriores está el tema enunciado con el inciso c, puesto que, ante la necesaria reflexión de cada una de las propuestas presentadas al Congreso y que no progresaran, se tendría la oportunidad de hacerlas observables mediante la consulta, cuya última palabra estaría depositada en los ciudadanos; ofreciéndose una vía alterna al posible congestionamiento legislativo.

Sin embargo, la presión de costo político no sólo estaría ejercidas para los partidos que no sean de donde el Ejecutivo emergió, también puede considerarse inmersos en esta dinámica al mismo titular del jefe de Estado y a su partido político, ya que al hacer uso de la facultad consultiva y al darle la ciudadanía su apoyo en el proyecto que presentase y que finalmente no hubiese tenido el éxito correspondiente, seguramente resultaría también en un costo político. Esto garantizaría el ejercicio responsable de dicha atribución⁷.

V. CONVENIENCIA DE LA CONSULTA FACULTATIVA VINCULATORIA

Como se ha explicado, esta es una facultad que sólo poseería el jefe del Ejecutivo discrecionalmente, lo que de entrada hace la diferencia de otras propuestas que han surgido respecto a incluir al plebiscito y el referéndum en la Constitución mexicana, lo que merece unos comentarios al respecto, pero primero recorramos las ideas existentes.

1. *Iniciativas en el legislativo mexicano*

En el seno del Poder Legislativo se han dado ya algunas propuestas al respecto, las cuales pasaremos a explicar de manera resumida con las características que se señalarán en su oportunidad.

⁶ Sobre el concepto de sanción véase a Mora Donato, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, www.info.juridicas.mx/publica/rev/const/4/art/art4.htm.

⁷ Zovatto Garetto, Daniel, *op. cit.*, nota 2, p. 44.

A. Proyecto de decreto que adiciona y reforma los artículos 41, 71, 73, 89 y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Rutilio Cruz Escandón, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión del Jueves 16 de noviembre de 2000⁸

En la exposición del proyecto de decreto se señala el respaldo al referéndum, el plebiscito y a la iniciativa popular, sin embargo, de acuerdo al tema tratado sólo nos encaminaremos a la relación de los dos instrumentos materia del presente trabajo. En el mismo documento se propone establecer, constitucionalmente, la obligatoriedad de consultas nacionales mediante el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en los casos de proyectos, leyes o medidas que alteren substancialmente la vida política, social y cultural del país.

Se refiere al referéndum para la ratificación de una nueva Constitución o para la adopción de reformas o adiciones que afecten normas fundamentales, sigue el proyecto explicando, como las garantías individuales y derechos sociales, el sistema de gobierno y los derechos de la nación, así como reformas y adiciones de leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

En cuanto al plebiscito, nos expone el citado documento, deberá realizarse como instrumento de consulta sobre las decisiones o la conducta de los gobernantes, y su fuerza radicarán, nos sigue señalando, en potenciar la capacidad de la ciudadanía para combatir la arbitrariedad y la corrupción.

B. Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer figuras de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, presentada por la diputada Fanny Arellanes Cervantes, del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la sesión del jueves 7 de Agosto de 2000⁹

En la propuesta mencionada se indica la posibilidad de establecer el referéndum constitucional y legislativo, en el caso de este último, parcial o total de una ley.

⁸ Véase en la *Gaceta Parlamentaria*, página web www.cddhcu.gob.mx/sia/coord./ref-const_iviii/htm/078.htm.

⁹ Véase en la *Gaceta Parlamentaria*, página Web www.cddhcu.gob.mx primer periodo, septiembre-diciembre de 2000.

El constitucional se propone que sólo sea obligatorio en materias cuando se trate de derogación, adición o reforma en aspectos de garantías individuales, derechos políticos de los ciudadanos, soberanía nacional, forma de gobierno, de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, del principio de la división de poderes y del procedimiento de reforma constitucional.

Plantea el citado documento que en los demás casos sería facultativo, que sea concerniente a la Constitución o leyes federales, a criterio de los órganos del Estado responsables si se convoca o no al referéndum.

2. Propuesta de Jorge Carpizo

En la exposición académica de sus razones y proposiciones sobre su postura a favor de un sistema presidencial mexicano reformado o renovado,¹⁰ Carpizo nos explica que dentro del esquema de renovación del sistema presidencial se deben de realizar una serie de reformas constitucionales y nos señala, entre ellas, el tema de la introducción de mecanismos de gobierno semidirecto como el referéndum y la iniciativa popular.¹¹

Sin embargo, nos indica que estas propuestas aún deben de ventilarse en una discusión nacional en donde se exprese la voluntad de la sociedad mexicana.

3. Diversos pensamientos

Una de las propuestas que incluía el actual presidente de la República, Vicente Fox, fue precisamente los mecanismos de participación directa: plebiscito y referéndum. Así, al proponer una revisión de la Constitución, el jefe del Ejecutivo comisionó a la Secretaría de Gobernación a fin de crear los medios mediante los cuales se conozcan las distintas opiniones y propuestas sobre las reformas a la máxima legislación del país.

Resulta trascendental mencionar que uno de los puntos que sirvieron de sustento a este trabajo era el asunto central de cómo evitar la posibilidad de parálisis institucional en un sistema presidencialista y multipartidista.¹²

¹⁰ Véase en Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 21.

¹¹ *Ibidem*, p. 23.

¹² Véase a Espinoza Toledo, Ricardo, "Seminario sobre reforma del Estado y revisión de la Constitución, 2001", Instituto de Estudios para la Transición Democrática, www.ietd.org.mx/medios/comision.html.

Jorge Castañeda en el foro “Gobernabilidad democrática, ¿qué reforma?”¹³ al proponer una serie de reformas institucionales —como así les llama—, de entre ellas señala el establecimiento de la figura del referéndum para los temas constitucionales e internacionales; lo justifica señalando que el régimen presidencial difícilmente puede funcionar sin ésta figura, proponiendo que lo puede convocar el presidente, el Congreso o por iniciativa popular. Para Castañeda es importante que las grandes decisiones se tomen por todos los mexicanos y no sólo por el Congreso.

4. Reflexiones de Valadés

Al referirse sobre el sentido en que puede modificarse el artículo 135 de la Constitución política mexicana,¹⁴ nos explica que desde su punto de vista, se le pudiera incluir el referéndum constitucional, el cual se refiere a decisiones fundamentales, para que la sociedad participe en la adopción de normas de carácter de naturaleza suprema.

En este sentido, observamos la propuesta de la figura pero de manera restrictiva o específica, para casos especiales, con el argumento de que las reformas constitucionales no se estarán dando cada tres por cuatro. También, de acuerdo a una segunda tesis que esgrime en su discurso, indica que, ante la dificultad de convocar al referéndum, obligará a una reflexión profunda respecto a la reforma o reformas que se propongan; agregando la necesaria previsión de diseñar cómo agruparlas en un paquete para presentarlas en la consulta, ya que resultaría inviable que por cada reforma se llame a referéndum.

5. Comentarios

En primer lugar quisiera reflexionar respecto al umbral de una teoría:

- a) Hay teorías cuya finalidad es establecer la solución a un inconveniente hipotético que se predice que puede suceder, luego la pregunta originaria base, de la que se tendría que partir para llegar a

¹³ Participación de Castañeda, Jorge. Foro “Gobernabilidad democrática, ¿qué reforma?” 28 de septiembre de 2004, www.ideasdelcambio.org/text.cfm?id=20040928165823355310.

¹⁴ Véase la versión estenográfica de la conferencia magistral de Valadés, Diego, “La reforma de la Constitución” dictada en el *Último Seminario Constitucional y Parlamentario del Milenio*, organizado por la Comisión de Estudios Legislativos, Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre 19 de 1999, www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/c1.htm.

una conclusión sería ¿cómo se puede evitar este posible problema o cuál sería la mejor forma de evitarlo?

- b) Por otro lado, existen teorías cuya finalidad es ofrecer la solución a un problema que no es hipotético, sino que se está dando en la realidad, en el espacio y tiempo que se existe, que no puede suceder sino que está sucediendo, así, la pregunta necesaria para partir en la búsqueda de una solución sería ¿cómo se puede solucionar el presente problema?

En sí, considero muy válidos los pensamientos antes comentados, pero, como prudentemente señala Carpizo, primero deberá haber “...una verdadera discusión nacional que exprese cuál es la voluntad de la sociedad mexicana...”.¹⁵ Sin embargo, creo que la visión de estos pensamientos están enfocados a las teorías señaladas con el apartado a, ya que se fundan en los siguientes argumentos:

- La renovación del sistema presidencial o constitucional;
- Porque el régimen presidencial no puede funcionar sin esta figura;
- Para fortalecer nuestro sistema representativo y;
- Para potenciar la capacidad de la ciudadanía para combatir la arbitrariedad y la corrupción.

La reflexión del presente trabajo obedece a una problemática actual, que se está dando y que es realidad. La que tenemos que solucionar; por que las consecuencias ya se dieron o se están sufriendo. Razones por lo que se considera, a este compromiso teórico personal, enmarcado en el apartado b. Pienso que el argumento fundatorio de la inclusión en el marco constitucional de la consulta propuesta no debe ser otro que el de la realidad que se vive, si se parte de otro supuesto se corre el riesgo de no acertar en la mejor solución.

La realidad mexicana y de la cual parte una gran problemática política es la de tener un gobierno dividido, entendiéndose por éste término que ninguno de los partidos políticos tienen mayoría en el Congreso, con la obvedad que ni siquiera el partido del presidente de la República la posee.

La realidad es que el fenómeno señalado tiene como consecuencia una parálisis en donde, las propuestas del Ejecutivo no proceden por el efecto mencionado como *suma cero*. También es realidad que tampoco las propuestas de las diversas fracciones parlamentarias avanzan, por

¹⁵ Véase en Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 23.

falta del voto mayoritario necesario, bajo el mismo efecto antes señalado, en función de reciprocidad política.

En sí, lo que se propone es atacar la problemática real, con instrumentos que permitan que se deshaga el nudo formado, adjudicándole la responsabilidad política a cada uno de los actores de manera clara y específica ante el pueblo. Esta realidad no solicita que las consultas sean facultad de cualquier órgano responsable, ya que el fin requerido no es otro que el destrabe dado.

VI. PROBLEMA Y MECANISMO

En un sistema de gobierno como el mexicano, en donde existe representación en el Congreso de más de dos partidos, se posibilita la realización de las dinámicas *a*, *b* y *c* propuestas por Sartori¹⁶ y que son las siguientes:

- a) Pluripartidismo moderado “donde de tres actores partidistas dos se ponen de acuerdo para cogobernar y el tercero se opone”.
- b) Pluripartidismo polarizado, “dos partidos acuerdan oponerse conjuntamente al que está en el poder, no dejándolo gobernar”.
- c) Pluripartidismo extremo, “se presenta cuando los actores políticos no se ponen de acuerdo ni para cogobernar ni para oponerse, habiendo apenas entendimiento y coincidencias para reproducir en sus bases mínimas al sistema político”.

Como se han dado en la realidad de México tenemos la configuración del pluripartidismo polarizado a extremo, con las inconveniencias que genera al Ejecutivo y al acto mismo de gobernar, originándose la parálisis que se vive en el país.

Al generarse el gobierno dividido como se ha venido comentando, resultante del señalado pluripartidismo existente en la vida nacional, es que se da la posibilidad de que se establezcan los supuestos señalados por Hurtado¹⁷ y que son los siguientes:

¹⁶ Véase Núñez Jiménez, Arturo, “La dinámica del proceso político en México”, *Observatorio Electoral*, organizado el 4 de enero de 2004, www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=mexico&file=040104.

Realiza un estudio de las dinámicas propuestas por Giovanni Sartori en relación a los sistemas pluripartidistas, que define como aquellos con tres o más partidos relevantes en la toma de decisiones gubernamentales.

¹⁷ Hurtado, Javier, *op. cit.*, nota 1, p. 176.

- 1) “El Legislativo paraliza al Ejecutivo (no aprobándole sus propuestas ni sus iniciativas de ley)”;
- 2) “El Ejecutivo paraliza al Legislativo (vetando las leyes aprobadas por éste)”, y
- 3) “El Legislativo se paraliza así mismo (víctima de su propia incapacidad para resolver sus problemas internos)”.

Como se ha podido observar, estos supuestos ya se han dado en la vida nacional, con las consecuencias correspondiente, como se ha señalado, de falta de gobernabilidad y el avance adecuado del país.

Ahora bien, el problema está presente, el mecanismo está propuesto, lo que corresponde es el planteamiento de la solución, para la cual, una de las propuestas es la de un gobierno político más que un gobierno de administración; como lo sostiene Silva Herzog Márquez y Zuckerman,¹⁸ sin embargo, considero que no es suficiente para salir del problema delineado, ya que existen otros aspectos que influyen en las decisiones partidarias como las ideologías en particular, los intereses hacia adentro y la lógica de la *suma cero*.

En esta tesitura, es conveniente tener como antecedente el que señala Zovatto,¹⁹ que nos indica que los mecanismos de participación ciudadana en los Estados de la Unión Americana, son usados frecuentemente en donde se cuenta con gobiernos divididos, fuertes grupos de interés, legislaturas profesionales o con requisitos bajos para someter temas a consulta popular.

Así, la consulta planteada en los términos del presente trabajo, considero que tiene la ventaja de poder ser una prevención a los fenómenos resultantes de la parálisis planteada, ya que ante la posibilidad de ejercer dicha facultad por parte del Ejecutivo, obligaría a las fracciones partidarias a que, antes de someterse al juicio del pueblo, traten de llegar a un acuerdo y así evitar un resultado, que hubieran podido evitar, y que no les favoreciera políticamente.

Sin embargo, considero que la facultad de convocar a consulta no debe ser ilimitada, sino restrictiva, que es otra característica que hace particular a la presente ponencia; ya que el objetivo primordial del mecanismo que se propone, tiene sólo el fin de combatir la resultante de un gobierno dividido, explicada anteriormente.

¹⁸ Nota periodística Jiménez, Carlos A, “Dos de julio, dos años después”, 1o. de julio de 2002, México, Programa Círculo Rojo, www.esmas.com/noticieros/televisa/mexico/242162.html.

¹⁹ Zovatto Garetto, Daniel, *op. cit.*, nota 2, p. 42.

Lo que se trata es de proponer una receta específica para una dolencia específica y no el buscar una receta que no responda a la realidad, ni realizar experimentos que no ayudarán a salir del problema. Estoy de acuerdo con Zovatto²⁰ en cuanto a que estos "...mecanismos han llegado para quedarse..." y lo interesante versa en cómo utilizarlos adecuada y prudentemente.

VIII. TEMAS DEL MECANISMO

Resulta importante señalar aquellos temas sobre los cuales el presidente pudiera ejercer la facultad potestativa de llevarlos a consulta, que, de nueva cuenta se hace énfasis en el carácter restrictivo de dicha facultad, ya que el objetivo es buscar una dinámica, que en el momento propicio, le brinde la oportunidad de llevar a consulta aquellos aspectos que, a su consideración, mejorarían su desempeño en la administración ejecutiva en beneficio del país.

Así se plantea el poder someter a consulta, en caso de que la iniciativa correspondiente no avanzara en el legislativo, los siguientes rubros:

- Hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear.
- Uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.
- Para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias, profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios.
- En cuanto a lo concerniente sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Sobre el presupuesto anual de ingresos y egresos.

Se proponen estos temas únicamente, como posibles objetos de la consulta, por considerarlos estratégicos en un plan de gobierno, de los cuales pudieran suscitarse los fenómenos motivo del presente trabajo.

Una consecuencia inmediata sería la agilización que se podría dar al proceso legislativo, otorgándole la posibilidad de realizar esta maniobra al Ejecutivo.

Seguramente esta perspectiva de consulta restrictiva dará un nuevo matiz al debate que se encuentra abierto respecto al plebiscito y referéndum, las que se han propuesto para abarcar todos los temas; ya que la

²⁰ *Ibidem*, p. 44.

discusión deberá variar, al considerar a la consulta no de manera general y abierta sino restringida a los temas aquí propuestos.

Como argumentos a favor puedo señalar los siguientes:

- a) Una democracia dinámica prudente.
- b) Participación directa de los ciudadanos sólo en temas que sirven para destrabar una parálisis.
- c) Claridad en la responsabilidad política.
- d) Un aumento de los ciudadanos en el interés de los asuntos públicos.
- e) Quiebra de la lógica *suma cero*.

Nuestro sistema de partidos ha propiciado la representación democrática plural en la vida política del país, también ha originado los fenómenos que se han señalado a lo largo de la presente exposición; sin embargo, Prud'homme nos señala que, en la experiencia norteamericana, en las instancias locales, los mecanismos de democracia directa pareciera que han contribuido a disminuir las deficiencias de los sistemas de partido y de los poderes legislativos.²¹

Nos señala que "...fortaleció a los poderes legislativos que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de leyes..."²² hecho que se puede buscar con la oferta planteada en este trabajo.

VIII. COLOFÓN

Primero. El resultado de tener una representación pluripartidista en el Congreso ha producido el fenómeno de parálisis legislativa, en donde difícilmente se pueden aprobar las leyes correspondientes ante la falta de la mayoría necesaria por alguna fracción parlamentaria, afectando las propuestas presidenciales derivadas de su plan de gobierno.

Segundo. La responsabilidad política, ante el voto en contra a las propuestas planteadas no queda clara para poder adjudicarle el costo a determinado partido político, efecto contrario a la esencia del sistema representativo en donde los representantes populares son electos para la toma y estabilidad de las decisiones políticas y responder por ellas.

Tercero. Se sostiene que la vía de destrabe del fenómeno descrito, sería otorgándole la facultad al Ejecutivo de poder realizar consultas po-

²¹ Prud'homme, Jean-francois, "Consulta Popular y Democracia Directa", *Cuadernos de divulgación democrática*, num. 15, www.agora.net.mx/analisis/cuad15.html#44, pp. 12.

²² *Ibidem*, p. 44.

pulares potestativamente, restringidas a ciertos temas para no debilitar de manera considerable al Legislativo y conservar el equilibrio necesario entre poderes. También quedaría clara, ante los gobernados, la responsabilidad de los representantes, y así tendrían la posibilidad de poder adjudicar oportunamente el costo político en futuras elecciones.

Cuarto. La democracia directa y la representativa no son irreconciliables; pueden servirse ambas para fortalecer la institucionalidad democrática, siempre que se observe este principio de una manera prudente y madura, siempre pensando en beneficio de la nación.

Quinto. Lo señalado a lo largo del presente trabajo, supone lógicamente que el sistema presidencial mexicano no está acabado, sólo necesita los ajustes necesarios de acuerdo a la realidad que se vive.