

El Congreso Mexicano después de la Alternancia: Apuesta de Legitimidad por Legitimación.

Jean Paul Huber Olea y Contró *

I. Introducción

El proceso electoral del año 2000 es, sin duda alguna, un hito en la historia política y parlamentaria de México, no sólo porque la Presidencia de la República fue ganada por un partido diferente al Revolucionario Institucional que, como es sabido, había tenido el “monopolio” del Ejecutivo, sino porque en la integración del Poder Legislativo, ningún partido político obtuvo un número suficiente de curules para tener una mayoría absoluta.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, ésta quedó integrada de la siguiente manera:

CÁMARA DE DIPUTADOS	
Partido	Diputados
PRI	209
PAN	207
PRD	52
PVEM	16
PT	8
CDPPN	1
PSN	3
PAS	2
INDEPENDIENTES	2
TOTAL	500

Fuente: Cámara de Diputados.

* Es Licenciado en Derecho por la U.N.A.M.; tiene estudios de especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.; socio fundador de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios; colaborador editorial y analista para México del Observatorio Electoral Latinoamericano; miembro de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos (ALACOP) y Director General de Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

En cuanto a la Cámara de Senadores, ésta se integró de la siguiente forma:

CÁMARA DE SENADORES

Partido	Diputados
PRI	60
PAN	46
PRD	16
PVEM	5
SIN GRUPO	1
TOTAL	128

Fuente: Cámara de Senadores.

Así de este modo, podemos identificar un primer rompimiento del funcionamiento del sistema político: la figura presidencial no tendría el apoyo incondicional del Congreso a través de la mayoría de los legisladores de su propio partido.

Otro factor que se abona al rompimiento del funcionamiento del sistema político es el carácter de “outsider”¹ que tuvo para lograr su candidatura, el actual Presidente de la República, lo cual hace que, al menos, no se tenga certeza plena de un apoyo institucional e incondicional por parte del partido que lo llevó al poder.

Estos apuntes nos llevan a plantear el alto grado de expectativas que se crearon en torno a los resultados electorales del año 2000 y a la nueva conformación de los órganos Ejecutivo y Legislativo federales, en los que la ciudadanía puso un voto de confianza y apostó a un “cambio”, tanto en la forma de gobernar como de hacer política, lo que en términos técnicos se traduciría en la operación real de los sistemas de frenos y contrapesos constitucionales. Es decir, por primera vez en México un Congreso plural tenía el reto de fungir como un verdadero agente de control sobre el Ejecutivo quien, a su vez, tendría el reto de hacer gala de una capacidad de negociación con todos los partidos políticos nunca antes vista.

Para ubicar el principal problema que enfrenta el Congreso nos permitiremos mostrar algunos datos nacionales, compararlos en una perspectiva latinoamericana para posteriormente, hacer las anotaciones

¹ El término “outsider” equivale a “extranjero”, sin embargo, en lenguaje técnico empleado en consultoría política, se utiliza para identificar a personas que se adelantan a los tiempos legales y del partido para iniciar su precampaña y posicionamiento, de manera que cuando se abre el período para elegir candidatos, el “outsider” tiene demasiada fortaleza al exterior del partido, obligando prácticamente a éste a postularlo como candidato, ya que aunque no tenga tanta fortaleza interna, el partido corre el riesgo que de no postularlo pueda mermar su resultado en la elección. En otras palabras, se trata de una especie de imposición por la vía externa al partido derivada de la fuerza y aceptación que tiene una persona con los electores ajenos a éste.

respecto a la importancia y retos de la actual legislatura y estar en posibilidad de formular las conclusiones del presente ensayo.

Estudios recientes sobre la percepción de la corrupción en México han arrojado que, en un gran número, la alternancia de los partidos políticos en el ejercicio de poder no contribuye al combate a la corrupción, por lo que resulta difícil pensar que la alternancia por sí sola sea un mecanismo confiable; lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

¿Contribuye al combate a la corrupción la alternancia de los partidos en el poder?

SÍ	48.6%
NO	39.1%
INDIFERENTES	12.3%

Fuente: Encuesta Nacional sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001.

Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky

Un dato adicional del mismo estudio refleja la baja credibilidad hacia los partidos políticos en materia de combate a la corrupción:

En una escala de 1 a 10, en donde 1 ayuda nada y 10 ayuda mucho, ¿qué tanto ayudan... a combatir la corrupción?

La familia	8.3
Los maestros	7.0
El Ejército	6.9
La Iglesia	6.6
Los medios de comunicación	6.6
El Gobierno	5.4
Las empresas privadas	5.0
La policía	4.7
Los sindicatos	4.6
Los Partidos Políticos	4.5

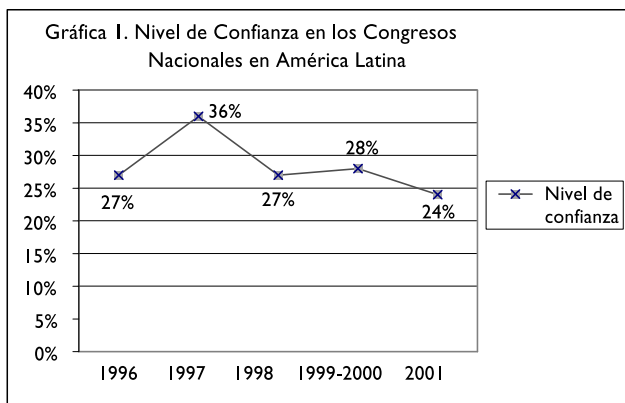
Fuente: Encuesta Nacional sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001.

Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky

La contundencia de los datos estadísticos nos permite observar de manera clara los principales retos de esta Legislatura que, ante este escenario, resulta una tarea nada envidiable, adicionando un ingrediente extra como lo es el aprender un nuevo esquema de ejercicio del poder público con un mapa constitucional diametralmente distinto (Ejecutivo de un partido y sin mayoría de ningún partido en el Congreso).

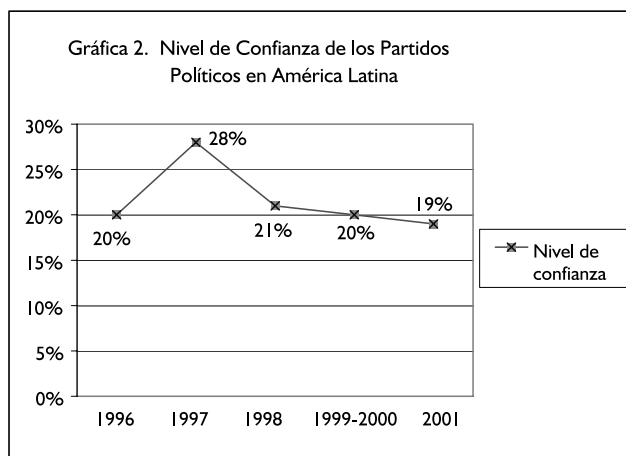
Las anteriores aseveraciones tal vez no serían preocupantes en una visión simplista de las cosas, sin embargo, es nuestra tarea señalar algunos focos rojos que en América Latina se han encendido, y a menos que ésto no sea tomado en cuenta, la construcción y consolidación de esquemas democráticos en nuestro país y en la región latinoamericana serán cada vez más complicados.

Al respecto, debemos señalar que el comportamiento en América Latina sobre la confianza otorgada a la instituciones muestra, en el caso de los partidos políticos y de los Congresos Nacionales, un sostenido decrecimiento, como puede advertirse en la Gráfica 1.



Fuente: Latinobarómetro 2001.

Por lo que hace a los partidos políticos a nivel latinoamericano la aceptación o confianza que tienen es aún más dramática, como podrá observarse en la Gráfica 2.



Fuente: Latinobarómetro 2001.

Ahora bien, los indicadores descritos en líneas anteriores ubican en su justa dimensión las tareas que tiene como encomienda el actual Congreso mexicano después del viraje de la política en el país, pues si bien los datos latinoamericanos no son nada halagüeños, estos indicadores referidos al caso de México en lo particular, no distan mucho del promedio global de la zona continental.

Añadiremos unos elementos más, que tienen por objeto fijar de manera puntual el paradigma institucional actual, es decir, la concepción de algunos aspectos que tradicionalmente se han tenido sobre democracia, algunos elementos de la misma y la percepción de la ciudadanía en torno a esos mismos temas.

De esta manera podremos centrar nuestro análisis en algunas deficiencias de comportamiento institucional que, sin duda alguna, han afectado y afectan los actuales esquemas del Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a la percepción ciudadana sobre la característica más importante de la democracia, los resultados que tenemos son los siguientes:

Característica más importante de la democracia en América Latina

Elecciones limpias, regulares y transparentes	26%
Economía que asegura ingreso digno	19%
Sistema judicial igualitario	16%
Libertad de expresión	14%
Respeto a las minorías	5%
Sistema de partidos	4%
Gobierno de la mayoría	4%
Miembros del Congreso que representen a los electores	3%
NS/NC	7%

Fuente: Latinobarómetro 2001.

Como podemos observar, el índice más bajo de percepción lo encontramos en el rubro del Congreso, pues en tanto el 26% de las personas en América Latina perciben como la característica más importante de la democracia el hecho de elecciones limpias y periódicas, sólo un 3% identifica con tal significado a que exista un Congreso cuyos miembros representen a los electores.

II.El Congreso mexicano y el ejercicio de la democracia

Con base en los datos anteriores, por el momento deberemos abstraernos y regresar a las concepciones doctrinales que justifican y dan sustento a la existencia de las instituciones en cualquier régimen democrático.

Así pues, en doctrina constitucional, particularmente en lo que se refiere a las formas de gobierno, encontramos al régimen democrático, el cual se caracteriza por tener o participar de los siguientes signos institucionales:

1. Declaración sobre la radicación popular de la Soberanía.
2. Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado. (Ejecutivo y Legislativo en el caso mexicano).
3. Separación de funciones (división de poderes).
4. Garantías de libertad e igualdad.
5. Elecciones transparentes y periódicas.
6. Mecanismos de control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.
7. Mecanismos de participación democrática. (plebiscito, referéndum, iniciativa popular).
8. Sistema de partidos políticos.
9. Supremacía del principio de juridicidad (Sistema judicial accesible y efectivo, sometimiento a sus decisiones).

Más aún, independientemente de los signos distintivos del régimen democrático y de cualquier régimen de gobierno, no debe perderse de vista que el fin que justifica la existencia del Estado es precisamente la satisfacción de necesidades de un conglomerado humano, el cual se ha dado una forma jurídica de existencia y ha determinado los mecanismos de organización para darse un gobierno.

Este es el fin último para el cual fue concebida la idea del Estado, y no obstante ello, en México y en la zona Latinoamericana se nota un preocupante decrecimiento de dicha concepción que justifica la existencia del Estado y sus fines.

En el mismo tenor, es necesario traer a colación dos conceptos fundamentales de la doctrina constitucional en los que descansa en buena medida la estabilidad de las instituciones de un Estado: nos referimos a la Legitimidad y a la Legitimación.

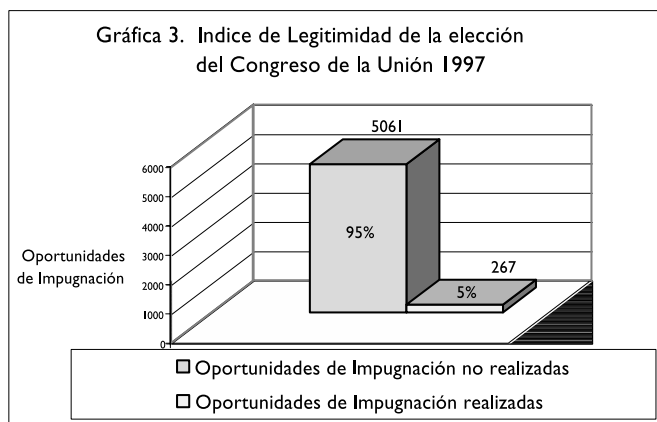
En primer lugar, la Legitimidad entendida no en su acepción procesal, sino en su acepción constitucional y referida a la designación de titulares de órganos del Estado, implica que los mecanismos de designación conforme a las reglas constitucionales y legales sean cumplidas puntualmente; es decir, en el caso del Congreso mexicano, este principio se traduce en la celebración de elecciones periódicas, limpias y transparentes, a través de las cuales se lleva a cabo la selección de personas que integrarán un órgano denominado Congreso de la Unión.

En esta tesitura, la integración del Congreso de la Unión dada en la votación del proceso electoral del año 2000 fue, sin duda alguna, una de las más altas en cuanto a su índice de Legitimidad por lo siguiente:

- En un comparativo entre la elección de 1997 y 2000, se calcula el universo de posibles impugnaciones que puede recibir el Tribunal Electoral, esto es, 300 Juicios de Inconformidad a razón de 1 en cada distrito electoral uninominal, 1 recurso de reconsideración en contra de la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional realizado por el Consejo General del IFE y 300 Recursos de Reconsideración más, en contra de las resoluciones de los Juicios de Inconformidad. Adicionalmente, se le suman 32 Juicios de Inconformidad a razón de uno por Estado en elección de senadores, 32 Recursos de Reconsideración en contra de las sentencias de los Juicios de Inconformidad y 1 Recurso de Reconsideración en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, lo cual hace un total de 666.
- Lo anterior se multiplica por el número de partidos políticos participantes en cada proceso electoral, en el caso de la elección de 1997 por 8 partidos y en el 2000 por 6 partidos políticos².

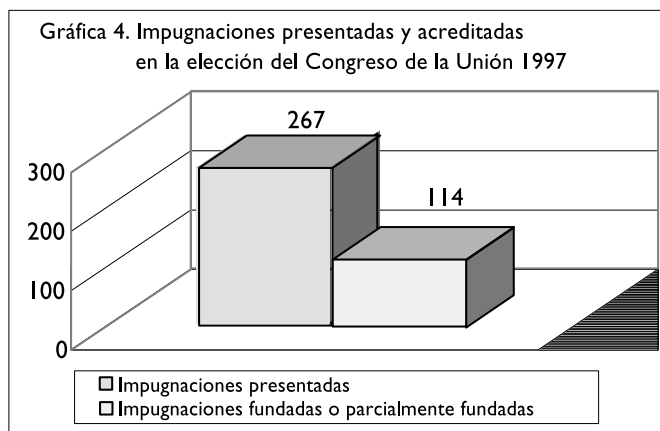
² Para la base del cálculo se consideraron a los partidos políticos y coaliciones, es por ello que a pesar de existir 11 partidos en el 2000 solamente se tomaron seis, es decir, PRI, Alianza por el Cambio, Alianza por México, PARM, Partido del Centro Democrático y Democracia Social.

- De esta manera tenemos la base para calcular los índices de credibilidad y de impugnación, los cuales en la elección en el caso de 1997 son de 5,328 posibilidades y en el 2000 de 3,996 derivado que en 1997 participaron 8 partidos políticos y en el 2000 participaron 6 entre partidos políticos y coaliciones, como se muestra en la Gráfica 3.



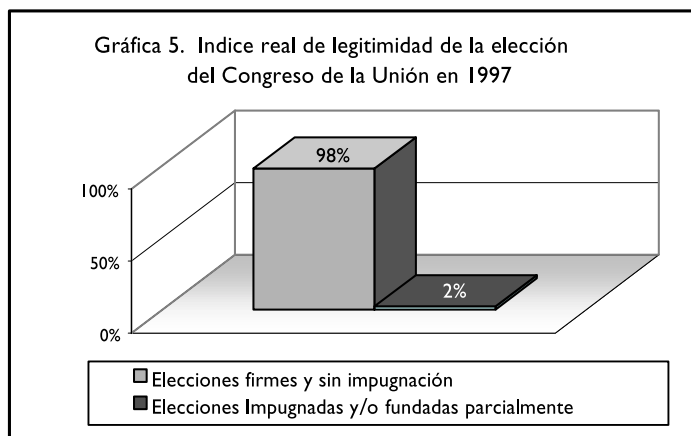
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Ahora bien, debe mencionarse que del 5% de las oportunidades de impugnación que fueron presentadas ante la autoridad jurisdiccional electoral federal, sólo 114 fueron debidamente acreditadas, por lo que el índice real de legitimidad en esta elección se traduce en lo siguiente:



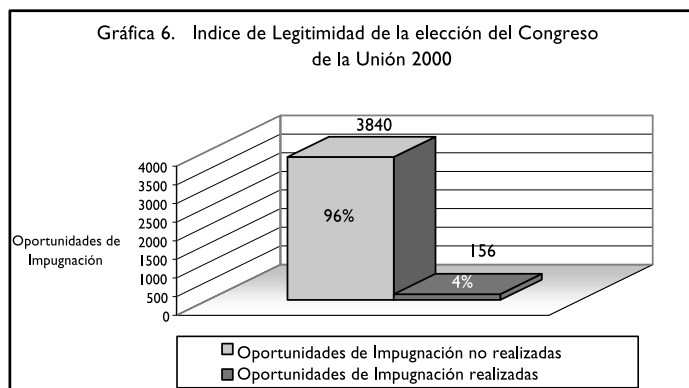
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo anterior, el índice real de legitimidad en la integración del Congreso de la Unión en el proceso electoral de 1997, en términos porcentuales queda como sigue:



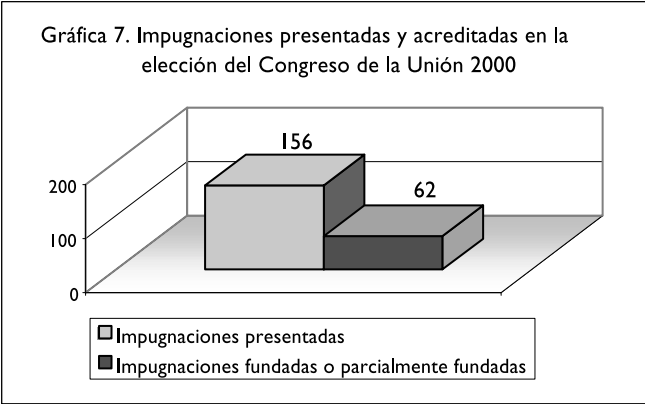
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo que hace a los datos del proceso electoral del año 2000, los resultados que tenemos sobre estos índices se encuentran en la Gráfica 6.



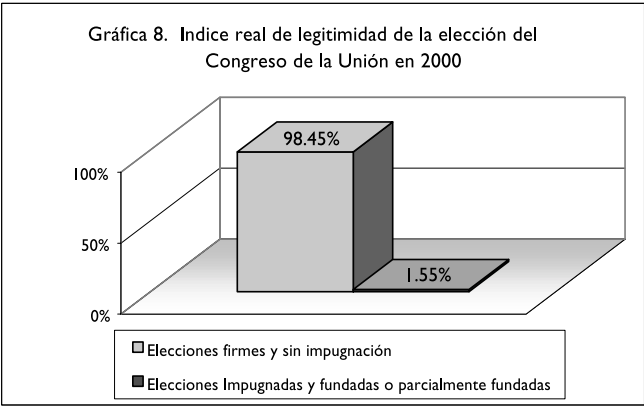
Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Por lo que hace al total de impugnaciones presentadas y aquellas que fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sentido procedente, es decir, fundadas o parcialmente fundadas, los datos se muestran en la Gráfica 7.



Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

Finalmente, por lo que hace al índice real de legitimidad en las elecciones para la integración del Congreso de la Unión en el año 2000, los datos nos reportan el siguiente resultado, como está representado en la Gráfica 8.



Fuente: Informe Anual 1999-2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Análisis Estadístico, Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C.

De los datos analizados en las gráficas anteriores, encontramos que en la integración del Congreso de la Unión, los índices de legitimidad, es decir, el grado de realización de las elecciones apegadas al marco normativo constitucional y legal en el año 2000, son definitivamente contundentes en cuanto su alto grado.

Lo anterior equivale a más que un voto de confianza del electorado hacia la legislatura; es una total aceptación de los gobernados al esquema de integración del Congreso mexicano después del proceso electoral.

Por otra parte, un factor de actualización constante del principio de legitimidad, se lleva a cabo por medio del principio de Legitimación. Éste a diferencia del primero, consiste en la aceptación consciente, constante, voluntaria y espontánea por parte de la mayoría de los gobernados, con el ejercicio y los titulares de los órganos del Estado.

Aquí es precisamente en donde encontramos el *quid* de nuestro análisis y el punto delicado del paradigma actual de la democracia mexicana, pues de esta forma se pone de manifiesto la grave desconexión que se tiene entre la participación ciudadana en los procesos electorales y la credibilidad así como la legitimidad que se tiene de los mismos.

Ello constituye el punto de despegue que tienen las personas que fungen como titulares de los órganos del Estado.

Finalmente, se valora la poca aceptación que se tiene de su desempeño en el ejercicio del poder público. Sobre este particular, podríamos resumir este problema con las siguientes interrogantes:

1. ¿Representa un avance en el ejercicio de la democracia, el que los procesos electorales cuenten con altos índices de legitimidad?
2. ¿Para qué se eligen por voto popular, universal, libre, secreto y directo a los titulares de los órganos del Estado?
3. En términos de efectividad en labor de gobierno, ¿hay conveniencia en la selección de autoridades legítimas y que a través de su ejercicio se pierda paulatinamente su legitimidad, o bien, que su llegada no sea tan pulcra y se legitimen en el ejercicio de gobierno?

Sobre la primera cuestión apuntada, sin duda alguna el grado de confiabilidad de las elecciones es un avance ejemplar en la historia del país, ya que el marco constitucional y normativo ha sido actualizado, permitiendo la competencia entre las diversas fuerzas políticas, sentando las bases para satisfacer los requerimientos sociales en la asignatura del desempeño electoral.

En un siguiente razonamiento para apuntar argumentos en torno a nuestra segunda interrogante, si atendemos a la funcionalidad primigenia que justifica el origen del Estado, tenemos pues que las elecciones, con base en las cuales se integra la voluntad popular traducida en los órganos del Estado, son el mecanismo que se ha encontrado para dar una forma de Gobierno ordenada, sistemática e incluyente de toda la población.

En otras palabras, en la concepción clásica de la democracia, el voto es un sistema a través de cual participan los habitantes de un Estado en la conformación de sus propios órganos, es decir, de su autogobierno, por tanto, dichos órganos deben atender en su ejercicio a la satisfacción de necesidades de sus gobernados.

Aquí es donde actualmente encontramos una discrepancia entre el origen de los órganos y el fin al que atienden, pues en tanto son electos por la población y ejercen sus funciones conforme al marco constitucional, no obstante ello, la percepción del electorado hacia su funcionalidad, responsabilidad y utilidad se encuentra en continuo descrédito.

Es por ello que la tercer interrogante planteada, nos lleva a reflexionar sobre las bases en las que descansa nuestro régimen democrático, ya que es tan delicado como apetecible el caer en perversiones conceptuales que nos lleven a medir la efectividad de las instituciones sólo por sus resultados, independientemente de los mecanismos por los cuales hayan llegado sus titulares al poder.

Es por ello que la lucha por mantener vigentes y en permanente conexión los principios de legitimidad y legitimación es una tarea de toral importancia para los responsables del ejercicio de Gobierno, y sólo de esta manera se podrá consolidar y aspirar a una madurez de la forma de Gobierno que tiene el Estado mexicano.

III. Una encrucijada con salida única

Después de analizar la información que nos indica el alto grado de legitimidad que gozó el Congreso de la Unión al integrarse esta legislatura y los datos sobre la percepción del Congreso, de su utilidad y de su conexión como parte de la democracia, el papel de este Congreso es fundamental dado su carácter de agente en el ejercicio y equilibrio de poderes después de la alternancia.

Es aquí precisamente donde toma relevancia el principal reto de la actual legislatura: contar con la aceptación de la ciudadanía en su desempeño y lograr revertir la tendencia de que el Congreso sea considerado como un significado de la democracia con poca relevancia.

Así las cosas, el Congreso se encuentra situado en una posición estratégica para el desarrollo del país y la clave para esta Legislatura es trabajar en la construcción de una legitimación constitucional para con los gobernados.

Sin duda alguna, el camino que tiene frente a sí este Congreso no es nada sencillo, y pese a ello, se encuentra en una encrucijada en donde las salidas alternativas no existen.

Solamente queda el camino de explorar una nueva forma hacer política, de llevar a cabo un nuevo ejercicio del poder y de la función legislativa responsable informada para con los integrantes del propio Congreso y con toda la población, de manera que se vuelva a conectar el ejercicio del voto con el ejercicio del poder, o al menos, que los legisladores y gobernados vuelvan a entender que las premisas “elección – gobierno” son inseparables.

Esta última afirmación tampoco debe ser tomada con el ánimo de realizar una política y una labor en el gobierno eminentemente con objetivo electoral, porque lejos de beneficiar al escenario se alimentará la volatilidad del voto, sino que debe entender como un esquema en el que a través de una delegación, se escogen a los mejores miembros del elemento humano del Estado para dirigir su rumbo y destino.

Pensar en alternativas con diferentes de caminos que nos alejen de un Gobierno producto de mecanismos legítimos, aún y cuando pudiesen llegarse a legitimar, nos parece una opción inviable e inaceptable, pues ello sólo abonaría en contra de la consolidación de un régimen y un

nuevo esquema de ejercicio democrático, que difícilmente puede ser sustituido por otra fórmula.

Ejemplos tenemos a la vista en la historia contemporánea y los resultados reportados no son nada deseables, es por ello que la apuesta en el Congreso de la Unión es de legitimidad por legitimación, en un esquema institucional que si bien no es perfecto, sí es perfectible.

Bibliografía

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2002.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Integración 2000.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Integración 2000.

Huber & Asociados, Consultoría Jurídica, Política y Electoral, S.C., *Análisis Estadístico 2001*. México.

Latinobarómetro, *Informe 2001*.

Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1960.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, México, 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1985.

Tomás de Aquino, *El Régimen de los Príncipes*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995.

Transparencia Mexicana / Consulta Mitofsky, *Encuesta sobre Corrupción y Buen Gobierno 2001*, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual 1999-2000*, México.