

La Necesaria Revalorización del Congreso

Ricardo Espinoza Toledo*

Con el arribo a la presidencia de la República de un grupo político distinto al que detentó el gobierno por más de setenta años, se confirma una nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Con una precisión: la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo mexicanos comenzó antes del 2 de julio de 2000. Para decirlo en pocas palabras, la nueva relación entre esos dos poderes surgidos de elecciones populares inició en cuanto desapareció lo que Giovanni Sartori teorizó como sistema de partido hegemónico¹.

Si de ponerle una fecha se trata, podemos decir que ese cambio se produjo luego de las elecciones federales intermedias de 1997. Fue entonces cuando por vez primera en la historia política moderna, el otrora partido hegemónico, el PRI, no alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados².

Desde entonces, las formas y canales de comunicación entre Ejecutivo y Legislativo sufrieron una mutación.

Ese es el cambio que se confirmó el 2 de julio de 2000, cuando el Presidente Vicente Fox no obtuvo una mayoría propia en la Cámara de Diputados y, por vez primera, tampoco en el Senado.

A partir de entonces puede hablarse de un posible riesgo: que la no existencia de una mayoría homogénea, es decir, la inexistencia de una mayoría presidencial, pueda conducir a conflictos que desemboquen en un bloqueo de la función de gobierno. Adelantemos que esto es así por

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad París I. Profesor Titular de Ciencia Política en la UAM-I

¹ G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 1999.

² Aunque en 1988 el PRI ya había perdido la mayoría calificada en esa misma Cámara.

diversas razones, entre las que destacan la combinación de la no reelección del Presidente de la República con la no reelección inmediata de los legisladores; el hecho de que no existe previsión alguna en caso de no ser aprobado el presupuesto de egresos de la federación; el que el Presidente, aunque muy popular, es el primero en no obtener al menos el cincuenta por ciento de los votos efectivos y la conjugación de un sistema tripartidista en el plano nacional con el bipartidismo que caracteriza a los estados de la República. En el marco del diseño presidencialista con un sistema tripartidista, es poco probable que el Presidente de la República disponga de una mayoría propia en el Congreso Federal o la cooperación de la oposición. De ahí la conveniencia de pensar en un gobierno compartido.

Nueva configuración del Congreso

En el entramado institucional mexicano, el Poder Legislativo se vió permanentemente limitado por el predominio de la institución presidencial, pero también por la fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En lo fundamental, eso fue posible gracias a la hegemonía del *partido del gobierno* que, en la ausencia de partidos opositores competitivos, monopolizaba los votos y los cargos de elección popular. Es decir, hasta antes de las elecciones de 1997, mayoría presidencial y mayoría parlamentaria en ambas Cámaras coincidieron siempre.

Como sucede cada vez que un partido avasalla, la práctica y el proceso legislativos eran controlados por la mayoría surgida del partido gobernante, al grado que durante toda su existencia, la desaparecida Gran Comisión, que gobernaba las Cámaras del Congreso, fue sencillamente un apéndice del PRI y, por añadidura, del Presidente. En consecuencia, el proceso legislativo acabó por convertirse en un ceremonial vacío de contenido y de significación, mientras el Congreso fungía como un eficaz legitimador del sistema político centrado en una superpresidencia.

No es exagerado afirmar que lo que empezó a estimular el trabajo en Comisiones y lo que las empezó a convertir en las operarias del trabajo legislativo, fue la emergencia de grupos parlamentarios fuertes, distintos del viejo PRI.

Como se sabe por la experiencia norteamericana y de Europa occidental, el trabajo en Comisiones sólo puede desarrollarse cuando existen fuerzas políticas más o menos equilibradas, situación que se presentó en México muy recientemente, a partir de 1997. Surgió entonces una nueva configuración de la Cámara de Diputados -referida al principio-, cambió la lógica en la relación de los grupos parlamentarios, se impuso un nuevo trato con el Ejecutivo y se aprobó una reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión³, que modificó su sistema de gobierno interno.

Resultado de las elecciones legislativas del 6 de julio de 1997, la integración de la Cámara de Diputados fue con grupos parlamentarios en los cuales ni el PRI, ni el PAN ni el PRD dispuso de la mayoría absoluta. Lo realmente novedoso fue que la fracción parlamentaria del PRI quedó como la primera minoría; siguió siendo el grupo más numeroso de diputados, sin embargo, no contó con el cincuenta por ciento más uno de los escaños, es decir, ya no obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara baja, aunque aún conservó la mayoría absoluta en el Senado.

Si bien desde 1988 el PRI ya no disponía de los dos tercios de curules en la Cámara Baja⁴, sí tenía en su haber más del cincuenta por ciento de los escaños, necesario para aprobar por sí solo las reformas a las leyes derivadas o secundarias. En las elecciones federales de 1994, para integrar la LVI Legislatura, el PRI obtuvo el 50.2% de los votos que le dieron un total de 300 diputados, el PAN alcanzó el 25.8% que le proporcionaron 119 escaños, el PRD quedó con el 16.7% para obtener 71 lugares y el PT, con el 2.7%, ganó 10 diputaciones.

En la LVII Legislatura⁵, el partido *tricolor* (PRI) no contó ni con la mayoría calificada, ni con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Eso introdujo, por un lado, una nueva dinámica en la relación entre los diferentes grupos de diputados, entre la Cámara de Diputados y de Senadores y entre el Ejecutivo y el Congreso en su conjunto, aunque atravesado de muchas dificultades; las comisiones legislativas se vieron enriquecidas con más miembros de los otros partidos y el proceso legislativo se desarrolló sobre la base de nuevos y complejos equilibrios políticos.

³ Tuvo lugar en 1999, durante la LVII Legislatura.

⁴ La mayoría calificada es necesaria para reformar la Constitución.

⁵ La LVII Legislatura va de septiembre de 1997 a octubre de 2000.

En la LVIII Legislatura (2000-2003), el partido del Presidente, el PAN, cuenta únicamente con 207 de 500 diputados (el PVEM, 17), contra 211 del PRI y 50 del PRD; en la Cámara de Senadores, el PAN dispone de 45 de 128 escaños (el PVEM, 5), contra 60 del PRI y 17 del PRD. En ambas Cámaras, una alianza opositora, PRI-PRD, aparece como decisiva en materia de leyes secundarias, pero no en lo relativo a reformas constitucionales. Lo mismo vale para una posible alianza PAN-PRD.

Desde 1997, gobierno y partidos empezaron a hablar un nuevo lenguaje, producto de una preocupación compartida: el lenguaje de la gobernabilidad democrática, y la búsqueda de un *acuerdo de gobernabilidad* que propiciara consensos a través del diálogo. No se logró. Pero ese principio de comunicación entre fuerzas políticas y gobierno cobra mayor relevancia cuando se trata de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en particular en temas como la revisión del manejo de la cuenta pública o la aprobación del presupuesto de egresos de la federación.

Al Presidente no le queda más recurso que emplear la negociación y la ley como métodos para establecer un nuevo tipo de relaciones y de entendimiento con los diputados y senadores para hacer pasar sus iniciativas.

El Presidente de la República y su fracción parlamentaria necesitan construir alianzas con los otros grupos parlamentarios para poder funcionar regularmente, como ya lo hicieron en ocasión de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 y 2002.

La experiencia se repitió en diciembre de 2002. Porque una relación conflictiva entre las fuerzas políticas y el Presidente puede conducir a la parálisis y al bloqueo del ejercicio gubernamental. El riesgo es que en las circunstancias actuales, el presidencialismo, originalmente muy fuerte, se quede inutilizado e incapacitado para ejercer sus funciones.

La transformación de la super-presidencia

Desde el surgimiento del Estado de la Revolución, el Presidente de la República fue mucho más que un simple ejecutor, pues le correspondió

organizar a grupos sociales (de trabajadores o económicos), promover proyectos de desarrollo, definir el rumbo económico, conducir la política educativa, resolver acerca de las formas de propiedad, arbitrar conflictos sociales, representar al país en el exterior, promover modificaciones a la Constitución, *regular* la lucha política, intermediar entre los distintos intereses, etc.

Por lo demás, a partir de los años treinta se reforzaron las atribuciones del presidente: en 1930 se emite la primera ley que deja en manos del Ejecutivo la expedición de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en detrimento del propio Poder Legislativo; en 1933 se reforma la Constitución para prohibir la reelección inmediata o continua de legisladores, que hará del presidente el garante de las carreras políticas; durante el cardenismo se deja en manos del presidente la facultad de resolver los problemas sobre límites de terrenos comunales; las reformas al artículo 123 de la Constitución de 1929, 1933, 1936 y 1942 condujeron a la centralización de la legislación laboral en detrimento de los estados. De todo ello provino el carácter prácticamente sin contrapesos del presidencialismo mexicano, la super-presidencia.

En efecto, el diseño institucional surgido de la Revolución se fundó en la idea de un Estado de presidente fuerte; pero ese esquema fue perdiendo eficacia y legitimidad, en la medida en que se descomponía el viejo sistema de partido hegemónico y, con él, el fin del Estado omniabarcante, paralelamente a la emergencia de un México políticamente plural (desde los gobiernos y congresos locales hasta el federal) y pluripartidista, la autonomía del Banco de México y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autonomización del IFE y la elección popular de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El presidencialismo de los últimos tiempos poco tiene que ver con la fortaleza de la super-presidencia que la precedió. Sin embargo, tampoco debe olvidarse que el Presidente de la República mantiene casi intactas las facultades constitucionales previstas para un gobierno de presidente fuerte, como su función de árbitro social (art. 123 constitucional) o de responsable exclusivo de la administración de los recursos de la Nación, facultado para instaurar las modalidades de propiedad «que dicte el interés público» (de acuerdo con el art. 27

constitucional), por solo mencionar algunas de ellas consignadas en la Constitución.

Desde este punto de vista, en la actualidad el Presidente sigue concentrando facultades legales amplias para la administración del país. Lo que se extinguió es el poder metaconstitucional, ese que no está consignado por la ley y que se ejercía por medios ajenos a la dinámica de un auténtico Estado de Derecho. La dimensión de lo que se detentaba de ese modo era tan amplia y su importancia verdaderamente determinante en el ejercicio gubernamental que desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la presidencia de la República aparece como debilitada.

La búsqueda de una solución

El 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox propuso una revisión de la Constitución, con vistas a su adecuación para una nueva etapa histórica. De acuerdo con el presidente, el 2 de julio de 2000 México ingresó a una nueva etapa que representa la culminación de una larga historia de esperanzas y sacrificios, que marca a su vez el inicio de una tarea histórica: la de concretar la transición política en una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico que -afirmó- fue diseñado para una realidad política ya rebasada.

Para poner en marcha y conducir los trabajos, la presidencia de la República comisionó a la Secretaría de Gobernación, en particular al Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana. El propósito declarado fue crear los mecanismo que permitan conocer las distintas opiniones y propuestas sobre reforma de la Constitución que, a su vez, serían turnadas al Congreso.

El propósito de reformar el Estado apareció desde principios de los años ochenta como un compromiso asumido por los presidentes de la República. Inició con Miguel de la Madrid (1982-1988), aunque su grado de elaboración más acabada aparece con Carlos Salinas (1988-1994), quien lo propuso en el marco de un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, en tanto Ernesto Zedillo (1994-2000) consensó con las fuerzas políticas una Agenda para la Reforma Política del Estado que, al igual que las anteriores, no cumplió su propósito último, reformar el Estado.

Con la alternancia de partidos en la presidencia de la República (de 2000), reapareció el tema, solo que esta vez con el objetivo explícito de actualizar el marco constitucional.

Como en los primeros años de la década de los ochenta, de nueva cuenta nos encontramos ante la propuesta presidencial de redefinir los lineamientos generales que rijan y le den sentido al ejercicio del poder político.

Puede establecerse una línea de continuidad entre la convocatoria del Presidente Fox y la de los tres anteriores, pero también diferencias: los primeros eran menos explícitos y más limitados en sus planteamientos. Fox propuso impulsar una profunda reforma del Estado que aterrice en la actualización de la Constitución que él considera concebida para una realidad política distinta a la que actualmente se vive en México.

Ha existido un consenso básico, aunque no necesariamente explícito, acerca de la necesidad de llevar a cabo una reforma política del Estado que permita adecuar la estructura de poder a la pluralidad política y social del país. En ese cuadro, temas como las funciones del Estado y sus compromisos sociales, la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y sus atribuciones respectivas, la justicia, el federalismo y las formas de participación ciudadana siguen siendo motivo de polémica entre los distintos actores políticos.

La alternancia política en la presidencia de la República del 2 de julio de 2000 vino aparejada con la idea del cambio, en particular, la de impulsar «una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico concebido para una realidad política ya rebasada», como dijo el Presidente Fox el 2 de febrero de 2001.

Se trata de encuadrar jurídicamente la nueva realidad política del país y superar insuficiencias legales: la estructura y el funcionamiento político, así como las relaciones del poder con la sociedad tienen que cambiar, afirmó el Presidente. De acuerdo con su diagnóstico, tenemos una sociedad democrática y muchas instituciones autoritarias, contradicción que sólo se puede resolver -dijo- con un Estado de Derecho puesto al día.

Con este fin, convocó a todos los actores políticos, las corrientes de opinión y a los poderes públicos a reconstruir los consensos nacionales en torno a una Constitución renovada, es decir, en torno a una visión

compartida de la arquitectura constitucional del país y los grandes objetivos de la Nación mexicana.

Considerando que se ampliaron los espacios de representación social, lo que dio lugar a un mosaico partidario de gran diversidad en las instituciones; que en razón de esa diversidad ningún partido político tiene la mayoría por sí solo, se hace indispensable un mayor entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con esa base, el Ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales resolvieron suscribir un Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional con el propósito de impulsar avances en materia social, económica, política e internacional ⁶. La Agenda consta de 34 puntos, e incluye las acciones inmediatas y los procedimientos a realizar para alcanzar las metas planteadas.

En el *Procedimiento* se dice que el Ejecutivo Federal y los dirigentes de los partidos políticos invitan al Congreso de la Unión para que –a través de los presidentes de ambas Cámaras y de los grupos parlamentarios integrantes de la LVIII Legislatura– suscriban este Acuerdo. La Agenda no es limitativa, y quedó abierta la posibilidad de que el Constituyente permanente, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos impulsen propuestas diversas a los contenidos del acuerdo.

Pero tanto para priístas como para perredistas, el Acuerdo nació sin pena ni gloria. En primer lugar, ni Dulce María Sauri (dirigente del PRI), ni Amalia García (dirigente del PRD) tenían el respaldo de sus partidos; en segundo, dirigentes y legisladores de ambos partidos descalificaron la firma del Acuerdo y la Agenda: al primero, por considerarlo un acto de lucimiento del presidente de la República y a la Agenda por considerarla un «catálogo de buenas intenciones», en el mejor de los casos ⁷.

⁶ El APDN fue suscrito el 7 de octubre de 2001 por Vicente Fox Quezada, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Luis Felipe Bravo Mena, por el PAN; Senadora Dulce María Sauri, por el PRI; Amalia García, por el PRD; Diputado Alberto Anaya, por el PT; Jorge González, por el PVEM; Dante Delgado, por el partido C. por la D.; Dip. Gustavo Riojas, por el PSN y Guillermo Calderón, del PAS.

⁷ Confróntese la prensa nacional a partir del 8 de octubre de 2001.

⁸ Véase R. Espinoza T. y Y. Meyenberg, «Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos» y Jesús Rodríguez Z. «Alternancia presidencial y crisis artidista, ambos en Y. Meyenberg (coord), *El dos de julio. Reflexiones posteriores*, Flacso, IIS, UAM-I, Méxco, 2001; igualmente R. Espinoza T., «Los partidos y la selección de los candidatos presidenciales», en Luis Salazar (coord), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.

Reconocidas como organizaciones especializadas en expresar opiniones y permitir la participación de los ciudadanos en los asuntos y decisiones públicos, los partidos políticos salieron fragilizados del proceso electoral federal de 2000⁸.

En efecto, con el arribo de un nuevo equipo a la presidencia de la República, después de las elecciones del año 2000, nuestros partidos se enfrentan al reto mayor de redefinir su ubicación en el concierto político.

El PRI perdió a su «líder natural», el Presidente de la República, punto de cohesión, creador de programas y el más ferviente defensor de los intereses de los múltiples grupos del Revolucionario Institucional; el PRD, el partido peor tratado por los electores, no ha podido atender el llamado de su «líder moral», Cuauhtémoc Cárdenas, en el sentido de reconstruir el partido; el exitoso PAN, por su parte, se encuentra en una posición tan compleja como la de los derrotados: apoyo estratégico del candidato presidencial triunfante, no quiere repetir la historia de subordinación del PRI con respecto a los presidentes surgidos de sus filas, pero tampoco es un partido opositor.

En lo sucesivo, por tanto, el PRI tiene la tarea de convertirse en un auténtico partido político, el PRD necesita superar al conjunto de facciones, grupos y dirigentes que lo asfixian y el PAN tendrá que aprender a ser un partido de gobierno, solidario con las acciones del Presidente de la República, al tiempo de ser capaz de expresar el sentir de la sociedad y vigilar las acciones del Poder Ejecutivo.

Las democracias sólo pueden funcionar si se sostienen en un sistema de partidos consolidado, con partidos competitivos. Nuestros tres partidos importantes –PRI, PAN y PRD– hicieron posible la construcción de esa obra de ingeniería política, la legalidad e intitucionalidad electorales en vigor, gracias a la cual los procesos electorales son esencialmente confiables.

A estos partidos se debe el tránsito de un sistema de partido hegemónico⁹ a un sistema de partidos competitivo, pluralista y de corte tripartidista o moderado, pero con asignaturas pendientes. Después del 2000 México tiene un sistema de partidos con partidos bastante

⁹ El concepto es de Sartori, *op.cit.*

¹⁰ El PAN, partido que condujo a Vicente Fox a la presidencia de la República, es la segunda minoría en el Congreso Federal –207 diputados de 500 y 45 senadores de 128– y en el país. La primera minoría es el PRI, con 211 diputados y 60 senadores.

fragilizados y poco o mal cohesionados, y un Congreso Federal fragmentado en el que ningún partido dispone por sí solo de la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras ¹⁰.

Aunque, desde nuestro punto de vista, el mayor de los problemas, en estas circunstancias, proviene de la fragilidad de nuestros partidos políticos que, en consecuencia, no parecen estar en condiciones de desempeñar la función de contrapeso, regulación o equilibrio de la función presidencial; el presidente, por su parte, encuentra interlocutores dispersos, divididos, en conflicto, que muy poco contribuyen a hacer de la normalidad democrática una rutina.

Si, como es aceptado, el funcionamiento regular de los sistemas políticos democráticos se sostiene en la solidez de sus partidos y, por ello mismo, de su sistema de partidos, es probable que el México posterior al proceso electoral del dos de julio de 2000, es decir, este sistema de partidos, con partidos frágilizados, diste mucho de ser el vector necesario, imprescindible, afirmarí, de la siempre pospuesta e irrealizada reforma del Estado.

Es realmente difícil otorgarle a estos nuestros partidos –pero muy particularmente a sus dirigencias, responsables únicas, por demás, de los grandes déficits del modo de funcionar de sus organizaciones– méritos de los que carecen: sometidos al imperio de figuras fuertes durante el proceso electoral, fragilizados y con muchos conflictos internos después, la pregunta es cómo podrían ser puntales de la democracia mexicana.

Para que la democracia se convierta en un modo rutinario de comportamiento de gobernantes y gobernados, se precisa de partidos con un mínimo grado de cohesión de su grupo dirigente y de cierta fortaleza institucional, además de proyecto original, aspectos, ambos, de los cuales nuestros «tres grandes» partidos muestran estar muy distantes.

Por un gobierno compartido

La necesidad de cambios en el modo de gobernar no debe dejar de lado que la figura presidencial puede ser factor de regulación y de acuerdos entre las distintas fuerzas en pugna por el poder, entre los

intereses privados divergentes y entre los distintos dirigentes y organizaciones que integran el sistema de partidos.

Por ello mismo, en la nueva correlación de fuerzas políticas se requiere dar paso a un nuevo y verdadero equilibrio entre los órganos del poder federal que permita procesar la pluralidad y garantice una gobernabilidad democrática.

Si se observa con atención, se verá cómo la presidencia de Vicente Fox tiene un cuadro político adverso en la mayoría de los estados, en la mayoría de los Congresos locales y, desde luego, en las dos Cámaras del Congreso, precisamente porque el PAN no es una fuerza predominante; adverso el panorama político del Presidente, también, porque el diseño presidencial impone un «juego de suma cero» en el que hay pocas razones, pocos incentivos, para que los opositores cooperen con el Presidente y sus seguidores.

En otras palabras, el tripartidismo no parece compatible con el presidencialismo o, por lo menos, le dificulta mucho la tarea al Presidente. No olvidemos que la eficacia del sistema político mexicano se sustentó en eso que Daniel Cosío Villegas ¹¹ llamó las dos piezas del sistema: la presidencia de la República y el otrora partido oficial que garantizaba una cómoda mayoría presidencial.

El cuadro es más complejo si se tiene en cuenta la ausencia de este tripartidismo en la entidades federativas, cuya característica dominante es el bipartidismo ¹².

Ya no existe una mayoría presidencial en el Congreso. Con la excepción del presupuesto de egresos aprobado en diciembre de 2000 y 2001, las oposiciones al Presidente tienen como blanco de ataques al propio Presidente¹³, pero esto no es responsabilidad exclusiva de las oposiciones: el problema proviene del diseño institucional presidencialista, porque aún y cuando el Presidente ya no pueda hacer todo ni solo (aunque lo deseara), la presidencia de la República es un poder no compartido con la oposición. A ello debe agregarse la fragilidad en que quedaron el PRI, el PAN y el PRD luego del proceso electoral del 2 de julio de 2000, lo que por lo pronto les ha impedido desempeñarse

¹¹ Cosío Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano. Las Posibilidades de Cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

¹² En enero de 2002, el PRI tenía 18 gubernaturas y mayoría en 22 Congresos locales.

¹³ Véanse la rebelión de los priistas en Yucatán y Tabasco durante el año 2001.

como factores de moderación y contención de la función presidencial, pero que, a excepción del PAN, los empuja a privilegiar el conflicto como el modo de hacerse presentes. La conjunción de esos elementos institucionales y políticos puede conducir a un conflicto irresoluble entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Un modo de evitar ese escenario es el de corresponsabilizar al Congreso en la tarea de gobierno. Dar ese paso se revela necesario, porque se trata de que todos los actores políticos contribuyan al gobierno de la sociedad, y lo harán sólo si eso les retribuya políticamente.

En el esquema institucional actual, para las oposiciones es más conveniente no respaldar las medidas propuestas por el Presidente por la sencilla razón de que, en cualquier caso, el que capitalizará los éxitos será el Presidente y, desde luego, el PAN. Pero lo inverso también es cierto, pues el Presidente no va a dudar en vetar decisiones que provengan de la mayoría opositora, como se vio con la Ley de Desarrollo Rural ¹⁴.

Igualmente, desde la LVII Legislatura, cada vez es más difícil acordar la Agenda Legislativa. De ser así, la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo puede estar ante el inicio del círculo de la pura confrontación.

Para salirle al paso, el objetivo por buscar tiene que ser la creación de mecanismos institucionales que garanticen relaciones constructivas y productivas entre el Ejecutivo y el Congreso, es decir, entre el Presidente y los partidos de oposición. Es preciso revalorizar el Congreso, pero no a costa de la eficacia de la institución presidencial; de lo que se trata es de ofrecer incentivos a la cooperación de las oposiciones.

Por sí sola, la presidencia de la República no está en condiciones de garantizar la gobernabilidad en el marco de la pluralidad política del México de nuestros días.

Hacer del Congreso el otro responsable de la gobernabilidad permitiría recomponer y renovar permanentemente los equilibrios y los compromisos políticos.

Es necesaria una reforma política del Estado para dar paso a un auténtico Estado democrático de Derecho, con órganos equilibrados y

¹⁴ Aprobada por la coalición opositora en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura -en la que estaba comprendida la bancada de Acción Nacional-, el 27 de diciembre de 2000 fue aprobada por la nueva coalición opositora en el Senado (PRI-PRD); esta vez el PAN presentó una *moción suspensiva* por considerar que la citada ley contenía *aberraciones* jurídicas, *El Universal*, 15 de marzo de 2001.

balanceados, y con dispositivos que aseguren una relación fluida entre ellos, aspectos que el diseño institucional en vigor no contempla.

Con una condición adicional: la democracia no se reduce al ajuste del entramado institucional ni de los procedimientos; para funcionar requiere también de la atención eficaz del problema de la desigualdad e injusticia sociales.