



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



LAS POSIBILIDADES DE TRANSICION DEL REGIMEN POLITICO PRESIDENCIAL EN UN REGIMEN PARLAMENTARIO. UNA CONTRIBUCION AL DEBATE SOBRE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA DE MEXICO (2000-2003)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: CHRISTIAN ROBERTO SALAZAR MONTIEL

ASESOR: DR. GABRIEL CORONA ARMENTA



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO

ABRIL 2005

m. 343140



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

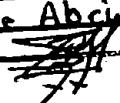
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Christian Roberto
Salazar Mantiel

FECHA: 15 de Abril de 2005

FIRMA: 

A mi padre: Roberto Salazar, por enseñarme el valor de la honestidad

A mis tías: Paty, Lupe, Bety, por estar siempre a mi lado

A mis abuelos: Lidia y Florentino, por consentirme siempre

A mis hermanos: July, Bere, Luisa, Sergio, por su cariño

A Luz María Neri, por ser mi inspiración

A mis amigos: Flor, Ulises, Sara, Rocío, Oralia, Iván, Andrés, Néstor, Horacio, Luis, Víctor y Erasmo, por su generosidad

A mis tíos: Luis Salazar y Luis Mendoza, por impulsarme siempre

A la memoria de nuestro amigo el profesor Pedro Mendoza Villarreal †

A la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y al Programa de Investigación

A la Lic. Yolanda Aquino de Cabrera, por todo su apoyo e impulso a mis proyectos y por su cariño

A la Mtra. Lourdes López Alcaraz, por infundir en mí la excelencia en cada una de las cosas que hago.

Al Lic. Luis Felipe Estrada Carreón, por su apoyo incondicional

Quiero agradecer especialmente a mi maestro el Dr. Gabriel Corona, por enseñarme el amor al trabajo, el valor de la disciplina y por darme las mejores oportunidades en mi carrera profesional. Doctor le agradezco toda la confianza que ha depositado en mí.

Al profesor Marcelino Sierra Estrada, por sus innumerables revisiones al trabajo

A mis sinodales:

Lic. Francisco Casanova Álvarez
Dr. Eduardo Torres Espinosa
Lic. Rodolfo Aquiles Guzmán
Mtro. Khemvirg Puente Martínez

Finalmente quiero agradecer al Programa de Apoyos a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, por la beca otorgada para la elaboración de esta tesis, que es producto del proyecto "Los retos de la consolidación democrática: el fortalecimiento de la división de los poderes federales en México (1997-2003)", dirigido por el Dr. Gabriel Corona Armenta.

INDICE

Introducción	3
Capítulo 1: Elementos teóricos para el análisis	7
1. 1 Sistema político	7
1. 2 Régimen político	12
1. 3 Sistema de gobierno	16
1. 4 Régimen presidencial	19
1. 5 Régimen parlamentario	23
1. 6 Régimen mixto	27
1. 7 Sistema de partidos	31
Capítulo 2: El presidencialismo en México	41
2.1 Orígenes y causas del presidencialismo mexicano	41
2.2 El agotamiento del presidencialismo en México	47
2.3 El estado actual del régimen político mexicano	51
Capítulo 3: El fortalecimiento de los poderes federales y su relación con el poder ejecutivo	65
3.1 El fortalecimiento del poder legislativo y la nueva relación con el poder ejecutivo	65
3.2 El fortalecimiento del poder judicial y la nueva relación con el poder ejecutivo	76
3.3 Las consecuencias de las nuevas relaciones entre los poderes y las repercusiones en el régimen presidencial	83
Capítulo 4: Parlamentarismo y consolidación democrática en México	92
4. 1 Ventajas del parlamentarismo en el contexto de la consolidación democrática en México	92
4.2 Viabilidad del régimen parlamentario en México	100
4.3 Las perspectivas del régimen político en México	104
Conclusiones	113
Bibliografía	118
Hemerografía	122

Introducción.

El régimen político que se formó después de la revolución mexicana se caracterizó por ser autoritario. La institución presidencial y el partido oficial fueron las claves que explicaron la naturaleza y funcionamiento del régimen. Esto ocurrió así, porque la estructura de poder que se formó fue de tipo vertical, en donde las relaciones políticas fluían en este sentido. El presidente de la República resultaba ser el juez de última instancia o el árbitro final de los conflictos entre los gobernantes y los gobernados.

Esta estructura vertical de conformación del poder le dio al régimen estabilidad, la cual se explicaba a través del control que tenía el presidente sobre el partido oficial y de todo el complejo institucional del país en todos los niveles de gobierno. Debido a esto el presidente tuvo facultades más allá de las establecidas en la Constitución, es decir, el poder ejecutivo tenía subordinados al poder legislativo, al poder judicial y a los ejecutivos estatales, a los presidentes municipales, así como también a las dependencias de la administración pública, especialmente las secretarías de Estado.

El diseño institucional que establecía la Constitución le permitió al presidente tener plena capacidad de gobierno, aunque fuera de manera autoritaria, sustentada en una mayoría avasallante de su partido. El partido hegemónico le garantizó al presidente la resolución de conflictos de la élite y también fue un instrumento político, a través del cual se expresaron, por mucho tiempo, las demandas de distintos sectores de la población.

A partir de los años sesenta, el régimen presidencialista sufrió un deterioro progresivo, debido a las medidas autoritarias que el gobierno utilizó para conservar su estabilidad. Entre algunas de las causas que debilitaron al régimen se pueden mencionar la falta de espacios de participación política y la ausencia de democracia en la toma de decisiones, así como también la nula existencia de contiendas electorales libres, competidas y justas.

El desgaste se agudizó en 1980, debido a que los mecanismos de articulación política encabezados por la presidencia se empezaron a desarticular. Hacia 1990

la institución presidencial, que casi llegó a ser un sinónimo del sistema, dejó de ser el único eje principal sobre el que giraba la vida política mexicana.

En el contexto del desgaste del presidencialismo y de las instituciones que lo compusieron, se inició un proceso de transición a la democracia. La transformación más significativa que se produjo, fue la desarticulación de los mecanismos de subordinación que tenía el presidente sobre el resto de las piezas que conformaban el sistema, al mismo tiempo se fortaleció el sistema de partidos, y el sistema electoral.

La transición democrática permitió el reacomodo de los actores políticos en distintos niveles de gobierno, y en diferentes roles dentro del espectro político. El resultado de esto fue la formación de gobiernos divididos, que posibilitaron la transición, lo cual culmina pues con la alternancia en el poder ejecutivo por primera vez en más de setenta años.

El éxito de la transición generó grandes expectativas en torno a la consolidación de los avances democráticos. Paradójicamente, lejos de fortalecer al régimen mediante pesos y contrapesos, los gobiernos divididos en el sistema presidencial mexicano, han creado una lucha entre los poderes del Estado, lo cual ha desembocado en la generación de problemas inéditos en el régimen, por ejemplo el enfrentamiento entre los poderes federales.

Las condiciones actuales del régimen político en México, consisten en un régimen presidencial donde el ejecutivo no tiene mayoría en el poder legislativo, un sistema de cinco partidos y, un sistema electoral que no permite los gobiernos de coalición, además la mayoría de los gobiernos locales pertenecen a partidos opositores al presidente. Esto ha provocado una especie de parálisis que ha llevado al desencanto de la democracia.

En este sentido, se ha señalado que las condiciones actuales en México son poco propicias para el buen funcionamiento del régimen presidencial por lo que podrían generar ingobernabilidad e inestabilidad en el sistema.

Se ha señalado que estas condiciones podrían ser mejor aprovechadas en un régimen de tipo parlamentario, con lo cual se tendría éxito en la consolidación democrática.

Por lo tanto, este trabajo tiene el objetivo de realizar un análisis comparado entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario, con el propósito de determinar las ventajas de cada uno de ellos en el contexto de la consolidación democrática en México.

Partimos de la hipótesis de que a pesar de que el poder presidencial en México, ha exhibido signos de parálisis institucional, lo cual sugiere la necesidad de sustituirlo por el parlamentarismo, con el fin de consolidar la democracia en nuestro país, no existen las condiciones para impulsar una reforma tan amplia.

Para demostrar nuestra hipótesis, en este trabajo hemos desarrollado cuatro capítulos que abordan el tema de la siguiente forma: 1) elementos teóricos para el análisis de los regímenes políticos, 2) el presidencialismo en México, 3) las nuevas relaciones del ejecutivo con los poderes federales en México y 4) parlamentarismo y consolidación democrática en México.

El primer capítulo tiene como objetivo definir los principales elementos teóricos para el análisis de los regímenes políticos presidencial y parlamentario, ya que hemos considerado que existe una distorsión de los principales conceptos y categorías de análisis acerca de los regímenes políticos, que provoca que las discusiones acerca de este tema sean más ideológicas que científicas.

En este primer capítulo definimos los conceptos de sistema político, sistema de gobierno, régimen político, régimen presidencial, régimen parlamentario, régimen mixto y sistema de partidos, con el fin de ofrecer al lector las definiciones que precisan el contenido del objeto estudio.

En el segundo capítulo se lleva a cabo un examen del origen y causas del presidencialismo mexicano, así como un repaso al estado actual del régimen político en México. En este capítulo partimos del supuesto de que el régimen posrevolucionario se agotó y ha surgido un nuevo tipo de régimen presidencial más democrático.

En el tercer capítulo se hace un análisis de las nuevas relaciones entre los poderes federales y, se evalúan las consecuencias de estas en el régimen político. En la elaboración de este capítulo se parte de la hipótesis de que los poderes legislativo y judicial han tomado un papel más protagónico en la vida política del país, para probar esta hipótesis realizamos la recopilación de datos estadísticos que nos muestran el fortalecimiento de ambos poderes.

En el cuarto y último capítulo analizamos la viabilidad del parlamentarismo en México como la posibilidad de lograr la consolidación democrática en México. En este capítulo consideramos que el parlamentarismo no es una solución pertinente para enfrentar los problemas que han surgido con el tránsito democrático. Al final realizamos un análisis acerca de las posibles perspectivas del régimen político en México.

Finalmente, quiero mencionar que esta tesis es producto del proyecto de investigación denominado: "Los retos de la consolidación democrática: el fortalecimiento de la división de los poderes federales en México (1997-2000)", dirigido por el Dr. Gabriel Corona Armenta y financiado por el Programa de Apoyos a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y desarrollado en el Programa de Investigación de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por lo que agradezco todo el apoyo para la realización de este trabajo.

Capítulo 1: Elementos teóricos para el análisis de los regímenes políticos

1.1 El sistema político

Para explicar la categoría de sistema político en primera instancia se definirá el concepto. En segundo lugar se explicarán los elementos generales que lo constituyen. En tercer lugar se describirá brevemente su funcionamiento; por último, se explicarán algunas características del sistema político mexicano.¹

El análisis sistémico de la política trata de presentar una teoría general de la ciencia política. Dicho en términos técnicos, el objeto del análisis sistémico no es la totalidad sino la generalidad de un fenómeno, que en este caso es la política.

La teoría de los sistemas parte de una premisa fundamental: la vida política puede considerarse como un sistema de conducta; la cual se concibe como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, expuesto a una constante influencia que se constituye en su ambiente.²

El concepto de sistema político se refiere según David Easton "...a las interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad."³ Por su parte Norberto Bobbio y Nicola Matteucci mencionan que "...en su acepción más general la expresión sistema político se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca."⁴

Cuando se habla de sistema político en la ciencia política contemporánea, en primer lugar implica hacer una referencia explícita al conjunto de las relaciones

¹ En general este será el orden que utilizaré para definir cada uno de los conceptos de este apartado.

² Gabriel Corona Armenta, "La perspectiva teórica y el encuadre analítico" en *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*, México, ENEP-Acañán, UNAM, 1998, p. 29.

³ Citado en Helio Jaguaribe, *Sociedad, cambio y sistema político. Desarrollo político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 153.

⁴ Giuliani Urbani, citado en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de ciencia política*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 1464-1469.

políticas que se establecen en una sociedad. Dichas relaciones tienen que ver con la forma en la que se establece el poder político.⁵

Por lo tanto, el sistema político es un conglomerado de "...instituciones y procesos políticos desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder."⁶

Los elementos generales que constituyen al sistema político son los siguientes: entradas o ingresos, conversiones, salidas y retroalimentación.⁷ Las entradas según Easton son "expectativas formuladas y dirigidas a las autoridades"⁸, además este autor considera que dentro de los ingresos también se encuentran los apoyos, orientados hacia ciertos objetos políticos, con contenido positivo o negativo.⁹

Por su parte el proceso de conversión consiste en las formas en que el sistema político usa sus recursos, para rechazar, satisfacer o modificar las demandas dirigidas a las autoridades.¹⁰ Las demandas se tratan en general, de manera directa, aceptando o negando su cumplimiento. También se convierten en demandas generales y se les da solución con una regla general o simplemente, se les reduce para desecharlas o tratarlas posteriormente. La forma habitual de tratar las demandas es la de reducción.

Las salidas son el tercer componente general de los sistemas políticos. Son los actos por medio de los cuales las autoridades, gracias al proceso de conversión

⁵ La forma del poder político puede asumir, varias modalidades: autoritaria, democrática, formas combinadas etc. Para ampliar esta idea véase Víctor López Villafañe, *La formación del poder político en México*, México, Siglo XXI, 1986, p.15.

⁶ Citado en Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p. 29.

⁷ Algunos autores incluyen otros componentes dentro de los sistemas políticos, sin embargo estos cuatro elementos aparecen de manera constante dentro de las definiciones de los teóricos de los sistemas, por lo que nos parece pertinente que estos elementos sean la base para describir a los elementos constitutivos de un sistema político, sin que se reste importancia a otros componentes. Por ejemplo, Gabriel Almond es más detallado en cuanto a los componentes del sistema político, según él los componentes son: las estructuras políticas, la cultura política y los actores políticos, para ampliar esta idea véase Gabriel Almond, *Política comparada; una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1978, pp. 166-216.

⁸ Dentro del sistema el poder depende del apoyo de la población, ya que un gobierno que no tiene el apoyo de la mayor parte del pueblo se encuentra en una posición precaria y tiene pocas posibilidades de perdurar.

⁹ Citado en Helio Jaguaribe, *op. cit.*, p.154.

¹⁰ *Ibid.*, p. 54.

arriba mencionado, tratan de satisfacer las demandas de la comunidad política, incluidas las engendradas por las autoridades mismas.¹¹

El cuarto y último componente que tomamos en cuenta de modo general es el de la retroalimentación (*feedback*), que es la capacidad que tiene un sistema para subsistir frente a las tensiones y demás influencias de sus actores.¹²

El funcionamiento del sistema político se explica a través de tres grandes aspectos, según Gabriel Almond: la capacidad del sistema, su proceso de conversión y su mantenimiento y adaptación. La capacidad del sistema consiste en regular a la comunidad política, extraer impuestos y exigir servicios a la comunidad, distribuir objetos de valor de un sector a otro, responder a las demandas y formular convenientes salidas. El segundo aspecto funcional, denominado proceso de conversión, incluye las operaciones mediante las cuales se elaboran las demandas para atenderlas y también están las modalidades típicas mediante las cuales las demandas pueden ser atendidas. En tercer lugar se encuentra la función de mantenimiento y adaptación, que es realizado mediante la socialización política, en donde se enseñan roles sociales a los miembros de la comunidad, también se realiza un reclutamiento político, con el cual se cubren los roles. Las otras tres funciones mencionadas (elaboración, aplicación y adjudicación de reglas) son las clásicas del gobierno: legislativa ejecutiva y judicial. La sexta y última de las funciones de conversión es la comunicación.

Los sistemas políticos son abiertos y autoadaptables, funcionan dentro de un ambiente interno y otro externo.¹³ Todos los elementos del sistema político son funcionalmente interdependientes; tienden a interactuar unos con otros hasta que se logra un punto de estabilidad, es decir, el sistema es sinónimo de equilibrio de intereses o equilibrio de grupos.¹⁴

Por otro lado, conceptualizar a la vida política como un sistema nos permite entender que este mantiene una serie de intercambios con su medio ambiente y

¹¹ *Ibid.*, p. 54.

¹² David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 48.

¹³ *Ibid.*, pp. 113-144.

¹⁴ Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p.30.

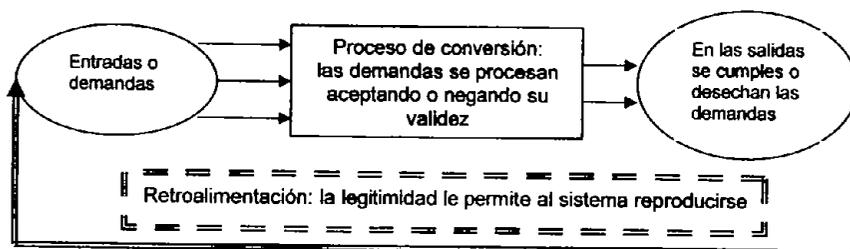
porque sus características se determinan por las transacciones que se establecen en su interior. Un sistema político es más estable y duradero cuando las transacciones que lo mantienen unido son numerosas y de varios tipos.¹⁵

Los sistemas políticos están sujetos a influencias de varias clases, que derivan del ambiente o de hechos que tienen lugar dentro del sistema; esto es lo que denominamos "perturbación".¹⁶

Las perturbaciones pueden provocar tensiones dentro del sistema, que son momentos críticos del mismo, cuando se procesa una demanda, pero sobre todo en el momento de darle solución negativa o positiva, que puede provocar desestabilización o fortalecimiento del sistema. Dicho de otra forma, las tensiones son las circunstancias que ponen a prueba la capacidad de un sistema para subsistir.¹⁷

El fracaso de un sistema político puede limitarse a su transformación o desaparición total, lo cual significa la destrucción completa de sus estructuras a causa de que no funciona para el bien de la comunidad y se ha convertido en pernicioso y destructivo del orden social.¹⁸

Esquema general de los sistemas políticos



Fuente: elaboración propia con datos de David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 48.

¹⁵ Para que el sistema perdure las transacciones deben ser, en general, favorables para los subsistemas e individuos que los integran; lógicamente los sistemas afectados por conflictos tienden a durar menos. Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p.30.

¹⁶ David Easton, *op. cit.*, p. 145.

¹⁷ *Ibid.*, p. 130.

¹⁸ Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p. 33.

Teniendo en cuenta los referentes teóricos anteriores se señalarán algunas características generales del sistema político mexicano. En primer lugar se tiene que señalar que en la historia del sistema político mexicano se encuentran transformaciones importantes. Actualmente el sistema político mexicano se está reconfigurando debido al agotamiento del sistema político posrevolucionario y, más aún, debido a la desaparición de su característica principal que fue lo que Giovanni Sartori denominó, sistema de partido hegemónico.

El sistema político mexicano, tal y como lo describió Daniel Cosío Villegas o Pablo González Casanova tenía dos piezas fundamentales: el presidente de la República y el partido hegemónico. Tenía una estructura vertical basada en la centralización del poder económico, político y social en el poder ejecutivo el cual ha sufrido transformaciones dramáticas. Describir el actual sistema político mexicano como lo hicieron estos autores, sin duda es una tarea descomunal que nos llevaría a una investigación específica y este no es el caso.

Sin embargo, se pueden mencionar algunas características evidentes del sistema político actual. En primer lugar es pertinente mencionar que los sistemas políticos, en general, perduran sólo si sufren alteraciones sustanciales y significativas. En este sentido, en las últimas dos décadas se han producido transformaciones en las instituciones del sistema político mexicano, que han provocado que los distintos componentes del sistema se relacionen de un modo distinto, e incluso es posible afirmar que estas transformaciones están en curso.

Las transformaciones han ido en el sentido de dismantelar la concentración del poder en un solo grupo, es decir, se ha centrado en el dismantelamiento del partido hegemónico y la participación política de otros grupos de la sociedad. Uno de los cambios más notables que se han procesado dentro del sistema, fue la organización de elecciones libres competidas y justas. Esto ha permitido la emergencia de nuevos actores políticos¹⁹ y por consiguiente la reconfiguración de las instituciones.

¹⁹ Estos actores emergentes son en primer lugar los integrantes de los otros dos poderes: legislativo y judicial, además también están los actores de los otros dos niveles de gobierno: estatal

El sistema político mexicano actual se encuentra en tensión, ya que tiene que darle salidas a las demandas de adecuación de las instituciones a la realidad que vive el país, con respecto de las interacciones de los componentes del sistema. Una de estas demandas se refiere a la adecuación del régimen presidencial, ya que de ser un presidencialismo fuerte, ahora se percibe un presidente débil y con poca eficacia en el gobierno.

1.2 El régimen político

La categoría de régimen político genera mucha confusión y se llega a confundir con el concepto de gobierno e incluso con el concepto de Estado.²⁰ Pero la confusión más grande radica entre régimen político y sistema político.

De acuerdo con Lucio Levi, "por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones."²¹ En otros términos el Estado es toda la estructura política y, el régimen se identifica por la forma en que está diseñada esa estructura, pero además, esa misma estructura determina las normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder, del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.²²

El régimen político está compuesto de tres elementos: valores, normas y estructuras de autoridad. Los valores o principios son la base de ciertas ideologías

(gobernadores) y municipal (presidentes municipales), así como también los partidos políticos (sistema de partidos competitivo), organismos públicos autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, entre otros).

²⁰ Aunque existen múltiples formas de definir al Estado, nosotros consideraremos para esta investigación la definición que señala que: "...el Estado es toda unidad política organizada, con una población establecida en un territorio determinado, con un orden jurídico común para todos sus miembros y un poder soberano centralizado al que se debe obediencia, ya que posee la fuerza institucionalizada y tiene el control abrumador de los medios de violencia física." Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p. 25.

²¹ Lucio Levi, citado en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, pp. 1363-1366.

²² *Ibid.*, p. 1362.

y doctrinas, es decir, son expresiones simbólicas o justificaciones del régimen. Las normas son reglas operativas o reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos. El tercer elemento lo constituyen las estructuras de autoridad, es decir, el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos.²³

Si queremos precisar qué estructuras se dividen el trabajo político, podemos identificar al menos cuatro tipos: a) las estructuras que toman las decisiones, b) las estructuras de ejecución de las decisiones, c) las estructuras que tratan de obtener al menos el apoyo y la obediencia de los actores relevantes del sistema o de neutralizar a los oponentes para alcanzar los objetivos propuestos, d) las estructuras de extracción de los recursos necesarios para la ejecución de las decisiones.²⁴

Para distinguir entre los distintos tipos de regímenes nos hemos basado en dos autores, uno nos da una clasificación de los regímenes y otro nos da una tipología. Según Maurice Duverger "...los regímenes políticos se clasifican de modo general en dos grandes tipos: pluralistas y monolíticos. Los pluralistas están conformados por las llamadas 'democracias'. Los monolíticos son los regímenes 'dictatoriales o autoritarios'.²⁵

Esta clasificación, sin embargo, no comprende toda la diversidad de los regímenes, de hecho es una generalización que sólo trata de distinguir dos características, que son la democracia y el autoritarismo. Los regímenes democráticos se caracterizan por tener normas que protegen los derechos civiles y políticos de los miembros de una comunidad política. Garantizan la existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y la extensión de la

²³ Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37-39.

²⁴ *Ibid.*, pp. 39-40.

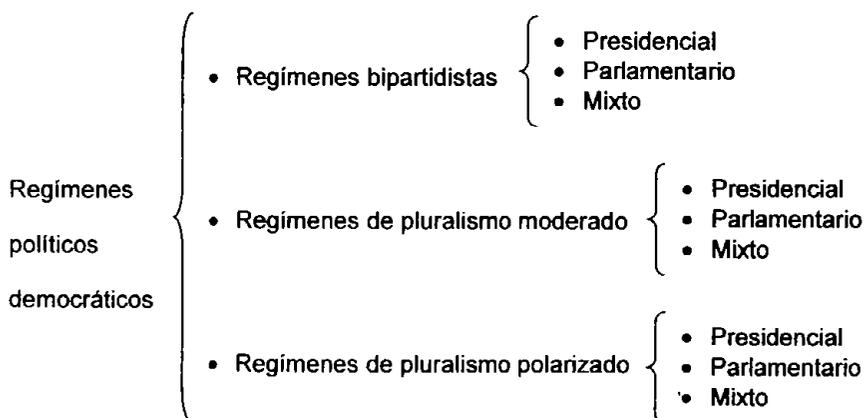
²⁵ Maurice Duverger, citado en Manuel Salvat, *Los regímenes políticos*, Barcelona, Salvat, 1975, p. 9.

participación. Las condiciones empíricas, esenciales e indispensables para etiquetar un régimen como democrático son las siguientes: sufragio universal secreto, elecciones periódicas y correctas, más de un partido político, así como la existencia de diversas fuentes de información.²⁶

Por el contrario, los regímenes no democráticos se caracterizan por la nula competencia por el poder, derechos políticos ambiguos o inexistentes, una sola fuerza política se impone en la conducción del Estado y está prohibida la disidencia, o las leyes electorales no permiten una competencia política real.

La tipología de los regímenes políticos democráticos se lleva a cabo con una variable fundamental: el grado de pluralismo. Es decir, los subtipos de los regímenes democráticos se forman de acuerdo al número de fuerzas políticas que disputan el poder. Sin embargo, no podemos obviar las leyes electorales, ya que en este tipo de regímenes se da por sentado que estas permiten un tipo de competencia real.

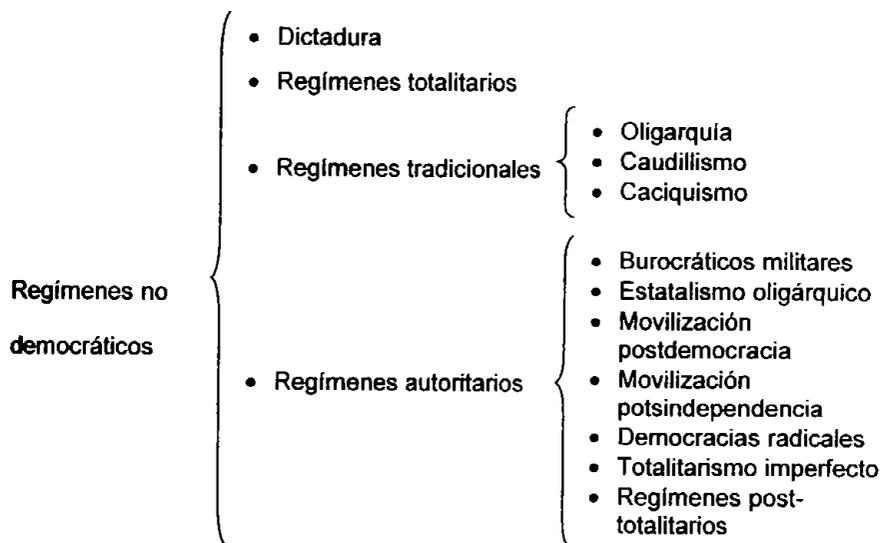
Por consiguiente la tipología de Leonardo Morlino con respecto de los regímenes democráticos queda de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con datos de Leonardo Morlino. *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 87-104.

²⁶ *Ibid.*, pp. 87-89.

La tipología más completa de los regímenes no-democráticos es la de Juan Linz. Está formulada en base a tres variables: 1) el grado de pluralismo político, 2) el grado de participación real de la población y 3) el grado de ideologización.



Fuente: elaboración propia con datos de Juan Linz, citado en: Leonardo Morlino, *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 87-104.

El régimen político es un mecanismo regulador que forma un modo de gobierno, es decir, este concepto tiene una doble significación: el de gobernar y el de regir. Esto significa fundamentalmente coordinar el acceso al poder y a la vez establecer la forma en que se gobierna. Ambos elementos guardan una íntima relación, porque para que sea posible dirigir una cosa (es decir que exista un gobierno dentro de una organización política) es necesario que estén coordinadas las instituciones, de modo que el conjunto de ellas pueda moverse unitariamente en la dirección que se señale.

La idea de dirección presupone la idea de coordinación; para que sea posible hablar de gobierno y dirección de una sociedad hay que suponer que esa sociedad tiene cierto grado de coordinación, además de unidad interna.

El régimen político imperante en un Estado es determinado por las propias fuerzas sociales; se aplica en parte automáticamente y en parte a través de los órganos especiales que conforman al Estado. El régimen político funciona en base a normas y disposiciones concebidas como obligaciones, es decir, normas que se consideren válidas y legítimas, por eso mismo obligatorias. La eficacia en el funcionamiento de un régimen requiere que sus normas sean aceptadas por todos los actores políticos.

1.3 Sistema de gobierno

Los individuos constituyen una organización política (Estado), ya que no pueden coordinarse por sí solos de manera espontánea. La organización requiere del establecimiento de reglas y roles. Estas reglas las crean, interpretan y ponen en vigor un conjunto de individuos que forman el gobierno de esa organización.²⁷

El gobierno es cualquier grupo de individuos que pueden mantener con éxito una pretensión de regulación exclusiva del uso legítimo de la fuerza física, en la imposición de sus normas de derecho dentro de una zona territorial dada.²⁸ Otra definición de gobierno es la de Norberto Bobbio: "...es el conjunto de individuos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder y la orientación política del Estado".²⁹ En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien se refiere a un grupo de

²⁷ Robert A. Dahl, *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Fontanella, 1968, p. 19.

²⁸ Robert Dahl aclara que esta es una definición adaptada de Max Weber, substituyendo la palabra "monopolio" por la de "regulación", en razón de que Dahl afirma que el gobierno de un Estado no monopoliza necesariamente el uso de la fuerza, pero posee la autoridad exclusiva para determinar los límites dentro de los cuales la fuerza puede usarse de una manera legítima. Es decir, la mayoría de los gobiernos permiten a los individuos privados (fuera del gobierno) utilizar la fuerza en algunas circunstancias, por ejemplo los padres que reprenden a sus hijos para corregirlos. *Ibid.*, pp. 19-22.

²⁹ Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, pp. 1464-1469.

individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales.³⁰

El gobierno surge de la necesidad de que se garantice la convivencia humana establecida bajo ciertas normas o leyes, y que por sí solas no garantizan la convivencia. Luego entonces, el gobierno es el órgano que tiene que garantizar el cumplimiento de la ley y la permanencia del Estado, incluso utilizando legítimamente la violencia. Esto se explica porque la naturaleza del ser humano provoca que este anteponga sus pasiones e intereses personales por encima de la colectividad, en detrimento de la tolerancia y la racionalidad, así como la resolución de las controversias o intereses por mecanismos establecidos en las leyes de esa comunidad.

La estructura del gobierno (o sea sus elementos constitutivos) es equivalente al poder ejecutivo y de él forman parte un componente normalmente electo o transitorio y otro permanente. El primer componente (transitorio) en América Latina y más concretamente en México, está ocupado por el presidente de la República y el gabinete; el segundo (permanente), por la burocracia pública.³¹

La función del gobierno consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organiza y estructura el poder político.

Existen varios tipos de gobierno y no hay una clasificación única aceptada por todos los estudiosos de este tema, sin embargo, vamos a considerar para esta investigación dos niveles de clasificación. Un primer nivel que aparece de manera recurrente en la clasificación de los tipos de gobierno se refiere a la forma en que se accede al poder público, y la forma como se concentra pero sobre todo la forma como se ejerce.

³⁰ Javier Hurtado, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 19, IFE, 1999, p. 9.

³¹ Mario Fernández "Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina", en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 71-72.

Según este criterio existen dos tipos generales de gobierno.³² El primer tipo de gobierno es el autoritario y, el segundo es el democrático. En el gobierno autoritario el acceso al poder se logra mediante el uso de la fuerza. Esta fuerza puede ser física (militar) o también puede ser espiritual (que emana de una deidad). Esa fuerza es la que le da al grupo de individuos la posibilidad de gobernar al grueso de la población. Un rasgo fundamental y característico de los gobiernos autoritarios es que no existe la competencia institucional por el poder.

Por su parte, los gobiernos democráticos suponen la existencia de partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; se realizan elecciones libres y periódicas; el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno; se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder; las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley y el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones.³³

En síntesis, un gobierno democrático se distingue por ser un régimen cuya legitimidad no brota de la voluntad divina, ni de la violencia o la imposición, sino de la voluntad de los ciudadanos, donde no impera la disposición arbitraria de una persona sino la ley, en el que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes, a veces de manera amplia y otras de manera restringida.

El segundo nivel de clasificación tiene que ver con la conformación e integración del gobierno. En este sentido tendríamos dos tipos de gobierno los gobiernos unificados y los gobiernos divididos. Para esta investigación, vamos a considerar por gobierno unificado cuando exista una mayoría predominante de una fuerza política dentro de los poderes del Estado. Por el contrario, un gobierno dividido, supone que no existe una mayoría absoluta de una fuerza política en la

³² Esto no quiere decir que no existan otras formas de gobierno, sólo son dos generalidades, a partir del criterio que estamos tomando en cuenta.

³³ Javier Hurtado, *op. cit.*, pp. 13-14.

conformación de los poderes estatales y que de alguna forma al menos dos fuerzas políticas diferentes tengan el control mayoritario de alguno de los poderes.

La existencia de un gobierno parte de la necesidad de organizar y coordinar a los diversos elementos de una sociedad, que no lo pueden hacer por sí solos. La organización de los individuos tiene el propósito de mantener la unión para llevar a cabo un objetivo. En la búsqueda de este objetivo existirán problemas que atenten en contra de la consecución de éste, entonces será necesario tomar decisiones, es decir, optar entre distintas direcciones, lo cual supone un tipo de acción, que sólo pueden llevarla a cabo los individuos destinados a este propósito.

1.4 Régimen presidencial

En este apartado nos encargaremos única y exclusivamente de definir el régimen presidencial. Se hace esta aclaración porque aquí no se pretende señalar ventajas ni desventajas de este tipo de régimen; esto se realizará en los capítulos subsecuentes de este trabajo, lo importante en esta parte es tener claro que es y en qué consiste el régimen presidencial.

El presidencial es un tipo de régimen político democrático, en el cual la lucha por el poder se encuentra institucionalizada a través de las elecciones. Las actividades estatales dentro de este régimen están divididas en tres campos separados, cada uno de ellos asignado a un cuerpo de magistratura (*body of magistracy*) de la siguiente forma: el ejecutivo al presidente, el legislativo al congreso y el judicial a los tribunales.³⁴

El poder ejecutivo se encuentra asignado a un solo magistrado que se elige a través de una decisión popular³⁵, y por un tiempo determinado³⁶. Este magistrado

³⁴ Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, p. 132.

³⁵ La elección del presidente puede ser directa o indirecta. Por elección directa se entiende a toda elección en la cual únicamente se toma en cuenta directamente el número mayoritario de votos depositados en las urnas para designar al ganador de la elección. En lo que concierne a la elección indirecta se realiza en primera instancia un conteo, en base a ese primer conteo se realiza un segundo procedimiento de valoración electoral en el que se cuantifica la elección de acuerdo a otros parámetros que designan al ganador.

puede ser acusado y destituido, por cometer faltas que dañen a los ciudadanos o al Estado en su conjunto.³⁷ Las facultades del presidente son las siguientes: devolver los proyectos de ley aprobados por las dos cámaras para que sean estudiados de nuevo (derecho de veto); ser el comandante en jefe del ejército y de la marina; estar capacitado para conducir negociaciones y celebrar tratados (con el consejo y consentimiento del senado); designar a los funcionarios de su gabinete y, proponer bajo ratificación de la legislatura a los ministros de la Suprema Corte.³⁸

El poder legislativo también es electo popularmente, es decir, de modo diferenciado del ejecutivo, pues al disponer cada uno de los poderes de legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación. Este poder está compuesto por dos cámaras legislativas con ámbitos específicos (sistema bicameral). La primera es denominada: Cámara de Diputados³⁹ y la segunda Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados representa directamente a los ciudadanos. Los miembros (diputados) de esta cámara duran en el cargo la mitad del tiempo que dura la legislatura.⁴⁰ Por lo que respecta a los senadores, estos representan a las entidades federativas y duran en el cargo una legislatura completa.

El poder judicial según el modelo original del régimen presidencial se encomienda a una Suprema Corte y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca de tiempo en tiempo. Los jueces tendrían que ser nombrados por el

³⁶ En el caso de México se elige al presidente por un único periodo de seis años, pero en otros casos como el de los Estados Unidos, existen periodos de cuatro años con posibilidad de reelección.

³⁷ A diferencia de otros regímenes políticos, en el presidencial, el ejecutivo es ostentado por un ciudadano, que al igual que los demás, está sometido al estado de derecho vigente, con esto se garantiza que el poder siempre está ostentado por el pueblo.

³⁸ Estas facultades se retoman del régimen presidencial original, para ampliar esta idea véase: Alexander Hamilton, "El federalista LXIX", en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1974, pp. 291-297.

³⁹ En algunos países la denominación puede variar, por ejemplo en Estados Unidos se llama Cámara de Representantes, pero tiene la misma función de representar a los ciudadanos.

⁴⁰ Una legislatura es el equivalente en tiempo a un periodo simple del ejecutivo en el cargo. Como ya se mencionó puede ser de cuatro o seis años, por lo que los diputados duran en el cargo la mitad, si el periodo es de cuatro duran dos y si es de seis duran tres. Cabe aclarar que el concepto legislatura puede referirse a otras consideraciones, sin embargo, la utilidad que le damos a este término en la investigación se refiere al tiempo exclusivamente.

presidente y ratificados por el Senado.⁴¹ El tiempo que los jueces permanecen en sus cargos es indefinido, la única restricción es que no violenten la normatividad o incurran en actos de mala conducta.⁴² La autoridad judicial tiene entre sus ámbitos de competencia los siguientes casos: poderes efectivos para impedir y sancionar las infracciones que se cometan; interpretación de las leyes nacionales de manera uniforme; dirimir las controversias entre la nación y sus miembros; verificar en términos legales las relaciones con otras naciones extranjeras o de los estados entre sí; aquellos en que no se pueda presumir que los tribunales de los estados procederán imparcialmente y sin prejuicios.⁴³

La estructura del régimen presidencial está compuesta por tres elementos característicos: a) el monocefalismo, b) la especialización de poderes y c) la independencia recíproca de los detentadores del poder.

a) El monocefalismo se refiere a que el presidente es el jefe de Estado⁴⁴ y también el jefe de gobierno⁴⁵, esta es una característica muy distintiva de este tipo de régimen.⁴⁶

b) La especialización de los poderes consiste en que los poderes del Estado tengan ámbitos específicos de competencia y no puedan intervenir en asuntos que

⁴¹ El propósito de este modo de nombrar a los jueces es provocar un equilibrio en la designación de la persona, para evitar favoritismos del ejecutivo y a su vez negociaciones con el Senado a cambio de otro interés que tuviera este. Alexander Hamilton, *op. cit.*, p. 330.

⁴² En algunos regímenes presidenciales, la permanencia de los jueces sí tiene marcado un periodo fijo, sin embargo el modelo original no marcaba periodos, el único límite de permanencia era que mostrarán su buena conducta, en palabras de Hamilton: "La regla que hace de la buena conducta la condición para que la magistratura judicial continúe en sus puestos, representa con seguridad uno de los más valiosos progresos modernos en la práctica gubernamental" ya que "...la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado o influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución asimismo, como la ciudadanía de la justicia y la seguridad pública", para tener mas claros los argumentos de este procedimiento véase: *Ibid.*, pág 331.

⁴³ *Ibid.*, pp. 330-347.

⁴⁴ El Jefe de Estado fundamentalmente tiene la encomienda de representar al país.

⁴⁵ El Jefe de gobierno es quien se encarga de conducir la administración pública del Estado.

⁴⁶ Ricardo Espinoza Toledo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 20, IFE, 1999, pp. 27-28.

les son exclusivos a los otros poderes, es decir, tenemos un régimen de frenos y contrapesos por medio de la división de poderes⁴⁷.

Esta tiene dos vertientes, por un lado como ya dijimos, tiene un poder ejecutivo monocéfalo balanceado por los poderes legislativo y judicial, y por otro lado mantiene una estructura federalista⁴⁸ que modera los ímpetus centralistas; para decirlo en términos más concretos tiene frenos y contrapesos de modo horizontal y vertical.

c) La independencia recíproca de los detentadores del poder consiste en que el que el presidente no puede ser destituido por voto parlamentario; esto quiere decir que no existe una responsabilidad política del presidente hacia el Congreso. A su vez, independientemente del desacuerdo que pueda existir entre el presidente y el Congreso, tampoco el presidente puede disolver el parlamento; éste permanecerá en su cargo por el periodo establecido. En el presidencialismo el titular del ejecutivo es quien a discreción nombra a su gabinete sin que el legislativo tenga facultades de nominación ni de destitución.⁴⁹ Otra particularidad es que la autoridad es clara del presidente hacia abajo.⁵⁰

En síntesis, la característica esencial del régimen presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen

⁴⁷ La división de poderes no es un concepto fácil de explicar, debido a que no se refiere a lo que se lee en primera instancia, es decir, esta frase no se refiere a un gobierno de poderes separado sino, a un gobierno de instituciones separadas que comparten el poder, ósea que "...tenemos un gobierno de instituciones separadas que compiten por el poder compartido". Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2003, p. 101.

⁴⁸ El federalismo es una forma de organización política. En él varios estados, regiones o provincias se unen con el objetivo de fortalecerse y ceden parte de su soberanía en provecho de una autoridad superior. Teniendo en cuenta esta definición, podemos precisar que si bien es cierto que los estados ceden parte de su soberanía a una autoridad superior, también conservan otra parte de su soberanía en la que la autoridad superior no puede intervenir y por lo tanto esto implica una limitante al poder federal. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *op. cit.*, p. 430.

⁴⁹ Según Sartori si existiera en la constitución de algún régimen presidencial la facultad de que el legislativo censure a algún miembro del gabinete este principio no se viola, ya que sigue siendo el presidente quien tiene unilateralmente el poder de nominación. Giovanni Sartori, *op. cit.*, 2003, p. 98.

⁵⁰ Estos elementos definitorios del régimen presidencial fueron retomados de Giovanni Sartori, *Ibid.*, pp. 97-101.

facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.⁵¹

El objetivo del régimen presidencial es el prever que no exista un absolutismo del ejecutivo, así como el despotismo del legislativo.

1.5 Régimen parlamentario

El parlamentarismo es el segundo tipo de régimen político democrático. A diferencia del régimen presidencial, el parlamentarismo es un concepto genérico que abarca manifestaciones diversas y muy diferentes.⁵² Para poder explicar la estructura del régimen parlamentario explicaré los elementos más comunes que existen entre las variantes de estos sistemas.

En primer lugar hay que señalar que "Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por lo tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte."⁵³

En este tipo de régimen, existe un parlamento el cual designa un comité (comisión o gabinete) como gobierno. Éste gabinete tiene una estructura piramidal en donde la cúspide la ostenta un primer ministro o jefe de gobierno. Dicho en otras palabras, los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento, incluyendo al primer ministro. El sentido íntimo de esta disposición, yace en el hecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella; de esta manera podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo, y exigiéndoles de esta manera responsabilidad política.⁵⁴

⁵¹ Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, p. 27-28.

⁵² Karl Loewenstein, *op. cit.*, p. 104.

⁵³ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 2003, p. 116.

⁵⁴ Karl Loewenstein, *op. cit.*, p. 106

El gobierno o el gabinete⁵⁵ está constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. Dado que deben ser miembros del parlamento, el gabinete es un comité de la asamblea. El gobierno está fusionado con el parlamento, formado por parte de éste, pero a pesar de la unión personal entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes.⁵⁶

En este tipo de régimen el poder ejecutivo se encuentra dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro, jefe del gobierno o canciller), esta característica es conocida como bicefalismo.⁵⁷ El jefe de Estado (o monarca) cumple una función meramente simbólica que puede ser decisiva, en caso de crisis política profunda, es decir puede servir como un árbitro neutral en las contiendas políticas que pongan en peligro la estabilidad del régimen, empero, el jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de la mayoría parlamentaria. Por su parte, el primer ministro es quién lleva a cabo las funciones ejecutivas y de gobierno, con el apoyo mayoritario del parlamento.

El parlamento está integrado por dos cámaras (sistema bicameral)⁵⁸, la primera es denominada Cámara de Senadores y la segunda Cámara de los Comunes.⁵⁹ Ambas cámaras son electas popularmente.⁶⁰ La composición de cada una de las cámaras fluctúa entre cuatrocientos y setecientos miembros. Por ejemplo, la cámara baja o Cámara de los Comunes de Inglaterra tiene 650 miembros, y la de los Lores alrededor de 1200 miembros, compuestos por 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros.⁶¹

⁵⁵ El gobierno es conocido comúnmente como gabinete (*cabinet*). El nombre proviene de la habitación en la que se reunían los ministros del rey a deliberar, es decir, ambos son sinónimos. Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, pp. 27-28.

⁵⁶ Karl Loewenstein, *op. cit.*, p. 106.

⁵⁷ Ricardo Espinoza, *op. cit.*, núm 20, 1999, pp. 15-25.

⁵⁸ Este modelo es el clásico Inglés, empero, hay que señalar que existen parlamentos unicamerales, que incluso se presentan en la mayoría de los casos.

⁵⁹ El nombre de las cámaras puede variar de país en país, por ejemplo en Inglaterra se denominan Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes, mientras que en España se les nombra de Senadores y Representantes.

⁶⁰ La elección del parlamento también varía según el país en Inglaterra por ejemplo se eligen de manera uninominal y directa, mientras que en España se eligen por representación proporcional y en el caso de Alemania se eligen a través de un sistema mixto.

⁶¹ El número de los representantes también varía según el país.

La relación de gobierno-parlamento está en función de determinar las decisiones políticas, y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de tales decisiones por medio de la legislación. Solamente se puede hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas.

El instrumento de control con que cuenta el parlamento es la posibilidad permanente de exigir la responsabilidad política al gobierno, a través de un instrumento denominado *moción de censura*. Este instrumento consiste en la inconformidad de los representantes del parlamento, la cual se manifiesta a través de exigir la renuncia a los miembros del gabinete, dado que no están de acuerdo en su accionar.

En su favor el gabinete cuenta con otro medio de control llamado *cuestión de confianza*, este es un medio de presión que tiene el gabinete sobre el parlamento y consiste en la amenaza de renuncia del gabinete, cuando el parlamento no apruebe los proyectos de ley presentados por ellos mismos. Junto a la *cuestión de confianza* apareció la práctica del *derecho de disolución*. Este derecho se presenta cuando el gabinete no encuentra el mecanismo de consenso para formar las mayorías, y además la *moción de confianza* le es rechazada. En teoría, la amenaza de disolución puede unir a las mayorías, porque los representantes corren el riesgo de enfrentar una campaña electoral que pueden perder. Sin embargo, la disolución también puede jugar en contra del gobierno, ya que en el supuesto de que se disuelva el parlamento y se realicen elecciones, puede ocurrir que los electores, confirmen a las fuerzas políticas tal y como se encontraban al momento de la disolución y en este caso se entiende que se apoya al parlamento. Por el contrario, si el electorado le da la mayoría a la posición del gobierno éste podrá impulsar su plataforma de gobierno.⁶²

Como mencionamos en párrafos anteriores, el parlamentarismo tiene algunas variantes. Según Giovanni Sartori, "...hay por lo menos tres variedades principales

⁶² Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, pp. 15-25.

de sistemas parlamentarios: en un extremo está el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo está el tipo francés de gobierno por asamblea (tercera y cuarta repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.⁶³

Explicaremos de manera general en qué consiste cada uno de ellos, para tener una idea breve de su consistencia; sin embargo, no entraremos en la descripción profunda, ya que esta es una labor que requeriría una investigación sobre cada uno de ellos.

El sistema parlamentario con primer ministro, es el tipo clásico del parlamentarismo, surgido del modelo británico. Está formado por un parlamento, que a su vez designa un gabinete y al mismo tiempo un primer ministro. Este modelo supone el dominio de una fuerza política sobre las demás ya que requiere para la mayoría de las decisiones la disciplina de partido.

El segundo tipo es el que Sartori llama parlamentarismo funcional. Estos sistemas nacen en países que ni pueden tener las estructuras de un sistema de primer ministro, ni un formato de dos o tres partidos, y que tienen durante 10 o hasta 40 años el gobierno de un solo partido, debido sencillamente a que en las legislaturas sucesivas ese partido consigue la mayoría absoluta de los escaños.

El último tipo es el parlamentarismo de asamblea. Es conocido también como el gobierno de los diputados. En este tipo de parlamentarismos la asamblea parlamentaria es la que predomina sobre la estructura del gobierno y tiene estas principales características:

a) El gabinete no dirige a la legislatura, b) el poder no está unificado sino disperso y atomizado, c) la responsabilidad desaparece del todo, d) hay poca o ninguna disciplina partidista, e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente, f) las coaliciones muy pocas veces solucionan los

⁶³ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 2003, pp. 116 y 117.

desacuerdos y nunca tienen la seguridad de contar con el apoyo legislativo, g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con voz única y clara.⁶⁴

En resumen, en este régimen se registra una dependencia orgánica recíproca entre el jefe de Estado y el parlamento, a través del gabinete, y entre el ejecutivo y el legislativo, a través del primer ministro. Este último es poderoso, pero limitado y controlado por el parlamento y por los partidos opositores, es por lo general, el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria. El jefe de Estado es el rey, símbolo de la unidad nacional y de su permanencia.⁶⁵

1.6 Régimen mixto

Cuando se trata de definir al régimen mixto, los teóricos coinciden en que esta labor se vuelve compleja. En primer lugar no quiere decir que estemos mezclando los dos tipos anteriores que den por resultado un tercero, sino que estamos ante un tercer sistema diferente con características propias y particulares que, como ya dijimos, difieren de los otros dos sistemas.

A esta forma mixta se le conoce (relativamente) como el semipresidencialismo, aunque no debemos tomar el nombre muy literalmente, ya que hay también autores que consideran que existe un semiparlamentarismo, de ahí que tomaremos la decisión de nombrarlo régimen mixto.⁶⁶

El régimen mixto, al igual que el presidencialismo, consiste en tener los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) de modo diferenciado. En primera instancia el poder ejecutivo tiene la característica de ser bicéfalo. En una cabeza o rama de este poder se encuentra el jefe de Estado (presidente) y en la otra se encuentra el jefe de gobierno (primer ministro). La bicefalia tiene el sentido de separar las actividades de cada una de las ramas de este poder, por un lado las actividades gubernamentales que tienen que ver con la administración pública y, por otro lado, las actividades de representación y conservación del Estado.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 127 y 129.

⁶⁵ Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, pp. 15-25.

⁶⁶ Giovanni Sartori, *op. cit.*, 2003, pp. 136.

El jefe de Estado surge directamente del voto popular. La función primordial que tiene y que lo hace diferente a los otros dos tipos de regímenes, es que este jefe no se encarga precisamente de impulsar las decisiones de gobierno, sino más bien tiene como encomienda garantizar el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, es decir, se convierte en un árbitro entre los distintos actores políticos. Por tanto, los poderes presidenciales no son poderes decisión, tienden más bien a impedir una decisión o a someter la decisión al pueblo por medio de plebiscito o referéndum. En consecuencia, el jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna.⁶⁷

Entre sus facultades más importantes se encuentran las siguientes: nombrar al primer ministro con el apoyo mayoritario del Congreso; dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas; puede disolver el parlamento, con el objetivo de disponer en la medida de lo posible, una mayoría parlamentaria afín a él; nombra al presidente del consejo constitucional y puede convocar a plebiscitos o referéndum.

En lo que respecta al primer ministro, es designado por la mayoría parlamentaria, a propuesta del presidente. Su encomienda es determinar y dirigir las acciones del gobierno. El gobierno (su gabinete) es designado al igual que él, por el parlamento. Entre sus facultades más destacadas está la de dirigir la administración pública y proponer la realización de referéndum.

El poder legislativo también es electo popularmente. Está integrado por dos cámaras, una cámara alta o de senadores y una baja o de diputados que, sumadas conforman una asamblea o congreso nacional. El Senado surge de procesos electorales, ya sea de modo directo o por medio de un colegio electoral por un tiempo determinado, pero que dura el doble de tiempo que los diputados. Cuando hay una disolución parlamentaria por parte del presidente, estos no se renuevan sólo se renuevan los diputados.

⁶⁷ Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, p. 41.

La Cámara de Diputados se elige a través de voto directo, y el tiempo que duran en el cargo generalmente es la mitad de lo que duran los senadores, con posibilidad de reelección. Esta cámara tiene la exclusividad de destituir al gobierno, al primer ministro o a ministros individuales.

El parlamento en su conjunto tiene entre sus atribuciones más importantes las siguientes: nombrar gobiernos y/o primer ministro, así como destituirlos, es decir, censurarlos; votar leyes; controlar la autoridad del gobierno y proponer la realización de un referéndum. Lo que no puede hacer, y ésta también es una restricción que caracteriza este tipo de régimen, es destituir al presidente o jefe de Estado.

El poder judicial está dirigido por una instancia, en cierta forma parecida a la Suprema Corte, el consejo constitucional. Este es un órgano compuesto por nueve miembros que permanecen en funciones nueve años, sin posibilidad de reelección.⁶⁸

El presidente del consejo constitucional es nombrado entre sus miembros por el presidente de la República. Entre las funciones esenciales del consejo se encuentran la jurisdicción electoral, en el dominio de las elecciones presidenciales, pues es el órgano encargado de cuidar que se cumplan los requisitos para ser presidente de la República; verifica la regularidad de las operaciones electorales y proclama los resultados de la elección presidencial. El consejo se ubica entre el parlamento y el ejecutivo, y tiene la facultad de revisar las formas hechas por el primero. En caso de detectar alguna falta de correspondencia o algún principio de inconstitucionalidad en la reforma, esa ley no llega al ejecutivo y, por tanto, no se promulga. Se trata de una innovación muy importante.⁶⁹

Las relaciones de los poderes en este régimen se determinan como en los otros tipos, de acuerdo a la composición de las fuerzas políticas, pero se mantiene la idea de la división y equilibrio de poderes. Generalmente se presenta el llamado

⁶⁸ En este caso me refiero al modelo surgido de la V República francesa.

⁶⁹ Ricardo Espinoza Toledo, *op. cit.*, núm 20, 1999, pp. 47.

fenómeno de *oscilación*.⁷⁰ Este concepto se refiere a un movimiento dentro del mismo sistema.

Según Sartori: "El régimen mixto es una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un ejecutivo bicefalo, cuya "primera cabeza" cambia (oscila) cuando cambian las condiciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente"⁷¹, lo cual provoca que cuando el presidente tiene una minoría de fuerzas políticas, cede a favor del primer ministro, ya que no tiene posibilidades para ganar una contienda legal. Por el contrario, cuando los primeros ministros son propuestos por la mayoría del presidente, es decir, cuando hay una mayoría uniforme, regularmente el primer ministro se porta bien con el presidente porque tiene el incentivo de que pudiendo aspirar y conseguir la presidencia, les gustaría tener una mayoría calificada que por tanto derive en un primer ministro con el que puedan influir decisivamente.⁷²

Este es el modelo de frenos y contrapesos en este tipo de sistema. De lo que se trata es que, ambas "cabezas" perciban que el sistema trabaja precisamente por los nuevos equilibrios que proporciona el bicefalismo en el poder ejecutivo.

En resumen, se habla de sistema mixto cuando: a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular, ya sea directa o indirectamente para un periodo predeterminado en el cargo. b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: 1) El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo o indirectamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno. 2) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria. 3) La estructura de autoridad dual permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo,

⁷⁰ Para ampliar más este término véase: Giovanni Sartori, *op. cit.*, 2003, pp. 141.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad competente del Ejecutivo subsista.⁷³

1.7 El sistema de partidos

Los partidos políticos son organizaciones donde sus dirigentes tienen la voluntad deliberada de tomar y ejercer el poder, solos o en alianza con otros, cuidándose de buscar un sostén popular a sus decisiones, a través de las elecciones u otros métodos.⁷⁴

Por su parte, un sistema de partidos es la forma en que se organiza la competencia entre agrupaciones políticas y se constituye el espectro ideológico de opciones para los ciudadanos.⁷⁵

La clasificación de los sistemas de partidos se ha realizado de varias maneras. Una de estas clasificaciones se basa en el factor numérico, es decir, mediante la cuenta del número de partidos; sean de uno, de dos o de más de dos. Sin embargo, la distinción entre sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas es insuficiente para clarificar las características de los distintos tipos de sistema que hay. Esta clasificación sólo muestra el número de partidos que integran el sistema, además de establecer la medida en que el poder político está fragmentado, disperso o concentrado; pero no muestran otras características que tienen mucha importancia en los sistemas de partidos.

Con sólo saber cuántos partidos existen, estamos alerta al número de posibles corrientes de interacción que intervienen. Por ejemplo, dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos diez corrientes; seis partidos, quince, y siete partidos, veintiuno. Cuanto mayor sea el número de partidos, mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema.

⁷³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p. 148.

⁷⁴ Jean Charot, citando en Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁵ Gabriel Corona Armenta, *op. cit.*, p. 40.

La táctica de competencia y oposición de los partidos parece guardar relación con el número de ellos y, a su vez, tiene gran influencia en cómo se forman las coaliciones gubernamentales y cómo pueden funcionar éstas; en resumen, para clasificar a los sistemas de partidos se debe tener un criterio que tome en cuenta estas características. Por tanto, resulta correcto decir que, aunque no vaya sólo el criterio numérico, éste sigue siendo la variable primaria. Pero se llega a un punto en que no basta con contar pura y simplemente.

Giovanni Sartori establece un criterio que resalta la importancia de los partidos. Según él: "Un partido tiene importancia en función del poder que posea."⁷⁶ La fuerza de un partido es, en primer lugar su fuerza electoral, pero los votos se traducen en escaños, y esto nos lleva a la fuerza del partido en el parlamento. Esta fuerza se indica por su porcentaje de escaños en la cámara baja.

El paso siguiente del criterio sartoriano consiste en cambiar el foco al partido como instrumento de gobierno. Cuantos más sean los partidos, se debe considerar el potencial de gobierno o las posibilidades de coalición de cada partido. Lo que verdaderamente pesa en la balanza del multipartidismo es la medida en que se pueda necesitar a un partido, para una o más de las posibles mayorías gubernamentales.

Un partido puede ser pequeño y, sin embargo, tener grandes posibilidades en las negociaciones para montar una coalición. A la inversa, es posible que un partido sea fuerte y, sin embargo, carezca de capacidad para negociar su presencia en una coalición.

Para medir la importancia de un partido, Sartori establece dos normas fundamentales:

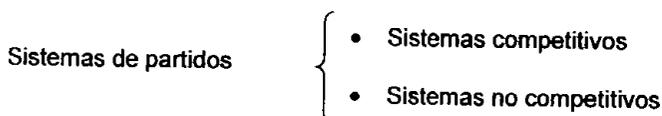
- *Norma 1:* un partido tiene importancia, por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar a lo largo de un periodo de tiempo y, en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales. Esta importancia se ve reflejada en la capacidad de intimidación, o dicho en

⁷⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de ...*, op. cit., p. 148.

términos más exactos, las posibilidades de chantaje de los partidos orientados hacia la oposición.

- *Norma 2*: un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno.

En resumen, los partidos que no tienen importancia son los que no tienen posibilidades de coalición y los que no tienen posibilidad de chantaje. Además de las características que anteriormente señalamos deben tomarse en cuenta para la clasificación de los sistemas de partidos una última consideración. Debemos tener en cuenta el contenido ideológico de los partidos. Según las consideraciones hechas por Sartori en su criterio la tipología de los partidos, quedaría de la siguiente manera⁷⁷:



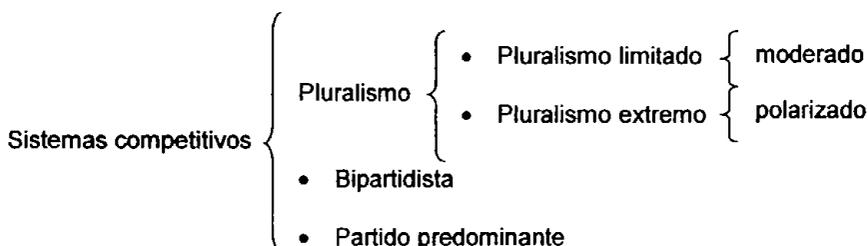
Fuente: elaboración propia con datos de Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p.158.

Los sistemas de partidos competitivos. Como su nombre lo indica, es un sistema donde cualquiera de los partidos puede ganar, ya que las reglas de competencia son claras, equitativas y sobre todo permiten tener certeza en las instituciones que organizan y califican las elecciones. Por el contrario, en los sistemas no competitivos la alternancia en los poderes es inexistente o muy limitada en el mejor de los casos. Este fenómeno se puede dar por dos causas, la primera por

⁷⁷ Es evidente que en el criterio sartoriano se toman en cuenta características existentes que no sólo se pueden detectar contando, y que, sin embargo son fundamentales, es decir se pasa de una clasificación donde sólo se toma en cuenta una característica (la numérica) a una tipología donde se toman en cuenta distintas características (votos obtenidos, números de escaños, etc.). Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de ...*, op. cit., pp. 154-155.

tener un partido en el cual la gente se sienta cómoda y no vea la necesidad de cambiarlo aunque haya certeza y legalidad en los procesos; la segunda causa es precisamente que no existan condiciones de competencia real, y el partido en el poder disponga de recursos que otros partidos no tienen y, en consecuencia, no permita que los otros partidos adquieran peso electoral.

Dentro de los sistemas competitivos se encuentran los siguientes tipos:



Fuente: elaboración propia con datos de Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p.158.

Los sistemas de partidos pluralistas. Este tipo de sistema tiene como supuesto principal la coexistencia de al menos tres partidos. De tres a cinco partidos se considera al sistema como pluralismo limitado. Entre seis y ocho partidos al sistema se le considera pluralismo extremo, ya que las interacciones que se dan dentro de este sistema son muy diferentes al anterior.

El motivo de que las interacciones sean diferentes entre los sistemas pluralistas limitados y los extremos se debe a la fragmentación. La fragmentación es el reflejo de una segmentación o polarización del sistema, esto es, la distancia ideológica que se da entre las fuerzas partidistas.

El criterio sartoriano verifica la segmentación de las comunidades políticas a través de la variable ideológica. Si están fragmentadas, pero no polarizadas, se atribuirán al tipo de pluralismo ideológicamente moderado. Si están fragmentadas y polarizadas pertenecen al pluralismo ideológicamente polarizado.

Pluralismo limitado y moderado. Está demarcado, en una frontera, por los sistemas bipartidistas y, en la otra, por el pluralismo extremo y polarizado. El principal rasgo distintivo del pluralismo moderado es el gobierno de coalición. Esta característica se desprende del hecho de que los partidos importantes son por lo menos tres y, por lo general, ningún partido alcanza la mayoría absoluta además de que parece irracional permitir que el partido mayor o dominante gobierne solo, cuando se le puede obligar a compartir su poder. Los gobiernos minoritarios de un solo partido en el contexto del pluralismo limitado y moderado son débiles aunque pueden ser duraderos.

En el pluralismo moderado no existe el gobierno alterno, sino el gobierno en coalición dentro de la perspectiva de las coaliciones alternativas. En este tipo de pluralismo las diferencias con el bipartidismo no pueden parecer impresionantes, pero con respecto al pluralismo polarizado las diferencias son muy evidentes; por ejemplo: el pluralismo moderado carece de partidos antisistema importantes; en segundo lugar, carece de oposiciones bilaterales. O sea que en el pluralismo moderado todos los partidos se orientan hacia el gobierno, es decir, están disponibles para coaliciones gubernamentales.⁷⁸

De ahí que todos los partidos no gobernantes puedan formar una coalición, y esto significa que la oposición será unilateral, estará toda de un lado sea la izquierda o la derecha. Básicamente el pluralismo moderado no está polarizado.⁷⁹

En síntesis, un sistema de pluralismo moderado se caracteriza por:

- Una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes.
- Una configuración de coalición bipolar.
- Una competencia centripeta.

Pluralismo extremo y/o polarizado. La demarcación operacional de este tipo de sistema se encuentra entre cinco y seis partidos. Es importante señalar que esos

⁷⁸ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de ...*, op. cit., pp. 217-232.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 225.

partidos deben ser importantes, esto es, resultado de descartar los partidos que carecen de utilidad de coalición, salvo que su capacidad de intimidación afecte a la táctica de la competencia entre partidos.

Las interacciones entre más de cinco partidos tienden a producir una mecánica diferente que las interacciones entre más de cinco partidos o menos, originando que las características distintivas del pluralismo polarizado sean las siguientes:

- Presencia de partidos antisistema importantes. El sistema se caracteriza por una oposición antisistema.
- En este tipo de sistema existe una oposición de tipo bilateral, es decir, nos encontramos con dos oposiciones que son mutuamente excluyentes, por lo que no pueden sumar sus fuerzas.
- Estos sistemas se caracterizan por la ubicación central de un partido.
- Presencia de oposiciones irresponsables, aquí los opositores como no tienen participación alguna dentro de los planes y programas de gobierno; no tienen que rendir cuenta alguna, incluso cuando bloquean algunas iniciativas del gobierno.
- Existe una política de superoferta, esta es una situación en la que los competidores tratan de arrancarse el apoyo los unos a los otros mediante promesas mayores, de modo que aumenta la competencia por la oferta disponible, pero la oferta no aumenta.

En resumen hay polarización cuando hay distancia ideológica. O sea que, en un amplio espacio ideológico, la comunidad política contiene partidos que no sólo están en desacuerdo en torno a cuestiones políticas generales, sino también, y de modo más importante, acerca de los principios y las cuestiones fundamentales.

Sistema bipartidista. Es la categoría más conocida. Esto se debe a que es un sistema relativamente sencillo. Existe un formato bipartidista, siempre que la existencia de terceros partidos no impida que los partidos principales gobiernen solos, esto es, cuando las coaliciones resultan innecesarias. O sea que, el formato del bipartidismo debe evaluarse en número de escaños, no de resultados

electorales. La razón evidente de esta necesidad es que los gobiernos se forman, y actúan conforme a su fuerza en el parlamento.

Dentro de las propiedades que caracterizan al sistema bipartidista, la principal es que un partido gobierna solo, pero indefinidamente. Esto equivale a decir, que la alternancia en el poder es la señal característica de la mecánica del sistema bipartidista.⁸⁰

Las normas para señalar que un sistema de partidos funciona como bipartidismo son las siguientes:

- Dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta de escaños.
- Uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente.
- El partido ganador está dispuesto a gobernar solo.
- La alternación o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble.

En resumen, el bipartidismo funciona cuando las diferencias de opinión son pequeñas y su distribución no tiene más que una cima. Esto no equivale a decir que el bipartidismo equivalga a consenso, lo que sucede es que la mecánica del bipartidismo crea el consenso.

*Sistema de partido predominante*⁸¹. Lo primero que se debe destacar con respecto a los sistemas de partido predominante es que, sin duda, pertenecen a la zona del pluralismo de partidos. En el no sólo se permite la existencia de partidos distintos del principal, sino que estos existen como legales y legítimos competidores del partido predominante. Es decir, que los partidos menores son antagonistas

⁸⁰ El término de alternación según Sartori, debe tener flexibilidad en el sentido de que más que el hecho en sí mismo, implica sobre todo, que se tenga la expectativa. O sea, que la alternación significa que el margen entre los dos partidos principales es estrecho, provocando que las expectativas de la oposición por echar a bajo al partido dominante, sean lo bastante creíbles. *Ibid.*, pp. 248.

⁸¹ Para Giovanni Sartori el término de *predominio*, se emplea por ser el más adecuado para señalar una categoría menos fuerte semánticamente que la de dominación, y además estuviera en contraposición con el concepto de hegemonía. *Ibid.*, p. 249.

verdaderamente independientes del partido predominante. Por tanto, el sistema de partido predominante es de hecho un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica. Simplemente da la casualidad de que el mismo partido se las arregla para ganar, a lo largo del tiempo, una mayoría absoluta de los escaños en el parlamento.

La clave del sistema radica en que las victorias del partido predominante sean auténticas. Dicho en palabras de Sartori: "...la permanencia monopolista en el poder del mismo partido elección tras elección, no se puede imputar razonablemente a un juego sucio conspicuo ni al pucherazo".⁸²

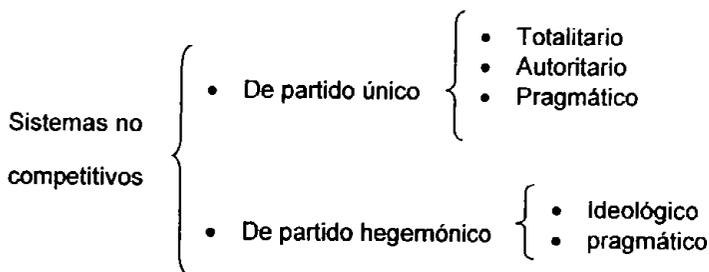
Un sistema de partidos es predominante en la medida en que, y mientras que, su principal partido se vea constantemente apoyado por una mayoría ganadora de los votantes. De ello se sigue que un partido predominante puede, en cualquier momento, cesar de ser predominante.

Sistemas de partidos no competitivos. En estos sistemas la variable analítica es el de la competencia. Una situación no competitiva se da sí y sólo sí no se permiten elecciones disputadas. Cualesquiera que sean las normas legales, la competencia termina, y la competencia comienza, cuando a los adversarios y a los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan.⁸³

Dentro de los sistemas de partidos no competitivos encontramos los siguientes:

⁸² *Ibid.*, p. 249.

⁸³ Claro que aquí hay que tomar en cuenta al suceso real y no el legal, ya que legalmente la norma puede establecer competencia, sin embargo hay evidencia empírica que en muchos países pese a la leyes, en la realidad los sistemas operan de manera muy diferente. *Ibid.*, p. 258.



Fuente: elaboración propia con datos de Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p.258.

Sistemas de partido único. El concepto de partido único significa exactamente lo que dice: sólo existe y sólo se permite que exista un partido. Eso se debe a que ese partido veta, tanto en las leyes como en la realidad, a todo tipo de pluralismo de partidos.

En particular, los estados de partido único son más o menos opresivos, más o menos omnipresentes, más o menos intolerantes, más o menos extractivos. Esto equivale a decir que las comunidades políticas unipartidistas varían en cuanto a la intensidad de la represión y del control coercitivo. Y precisamente por el orden de intensidad decreciente de la coacción, o de la represión se derivan tres tipos de sistemas de partidos únicos.

Sistema de partido único totalitario: este sistema tiene el grado más elevado de omnipresencia, movilización y control monopólico del partido sobre la experiencia vital de los ciudadanos. Por definición el partido totalitario es un partido ideológico. También por definición es un partido fuerte.

Sistema de partido único autoritario. Carece de una ideología fuerte y de una capacidad de movilización comparable con el sistema de partido totalitario, y su control no va, por lo general, más allá de los instrumentos normales del poder, entre los cuales incluye, sin embargo al poder judicial.

Sistema de partido único pragmático. Este tipo de sistema es difícil de explicar, ya que cuando hay un solo partido no tiene sentido hablar de distancia ideológica

(entre partidos). Pero cada partido, tomado uno por uno, se caracteriza por una intensidad ideológica diferente y/o por un enfoque no ideológico (pragmático). Por tanto, en este último sentido, el criterio de ideología-pragmatismo no sólo es aplicable. Sin embargo, el supuesto de Sartori es que las comunidades políticas reflejan diferentes intensidades de ideología.

Por tanto, esta clase de sistema partidista pone en tela de juicio la suposición de que un partido único no puede materializarse sin una legitimación ideológica de algún tipo. Es decir, que el unipartidismo puede surgir o, en todo caso sobrevivir, sin ningún tipo concreto de respaldo ideológico.

Sistemas de partido hegemónico. Este sistema no permite una competencia oficial por el poder. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda autorizados, pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad.

En este sistema no se produce la alternancia, tampoco puede ocurrir dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Un sistema de partido hegemónico no es un sistema multipartidista sino, en el mejor de los casos, un sistema en dos niveles en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados. Los partidos de fuera no pueden jamás convertirse en partidos de dentro, y su oposición es una oposición tolerada.

Las comunidades políticas de partido hegemónico también exhiben diferentes capacidades extractivas y represivas, o sea que se pueden especificar en el mismo sentido. Evidentemente, no puede darse un partido hegemónico totalitario, lo que sería contradictorio, pero sí puede haber un tipo más o menos autoritario de partido hegemónico. Por tanto, pueden existir dos tipos de partido hegemónico: el ideológico y el pragmático. Estos se diferencian por su grado de autoritarismo sustentado por su grado ideológico.⁸⁴

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 275-287.

Capítulo 2: El presidencialismo en México

2.1 Orígenes y causas del presidencialismo mexicano

En este apartado corresponde analizar el origen y las causas del presidencialismo en México. Nuestro sistema presidencial, como los demás de América Latina, se han inspirado en el modelo norteamericano que derivó del Congreso Constituyente de Filadelfia en 1787. Cabe aclarar que el mexicano era un régimen presidencialista más que presidencial. El concepto de *presidencialismo* no es una categoría que denote a un tipo de régimen político, sino que más bien es una deformación del régimen presidencial.

Se ha dado el nombre de *presidencialismo* a la práctica constitucional que prevalece en los regímenes presidenciales, cuando el ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes, particularmente el legislativo. Durante décadas esta fue una práctica regular en México.

A diferencia del modelo formal, en el caso mexicano, el carácter de la institución presidencial en sus aspectos institucionales y prácticas, durante los primeros años de la República, el tipo de poder formal con el cual el presidente era investido, se acercó más a la tradición borbónica colonial que a los modelos norteamericano, inglés o a las ideas enciclopédicas. Esta tendencia se explica porque la Guerra de Independencia fue dirigida por militares intelectuales, muchos de ellos con experiencia bélica europea y en escritos, declaraciones y ensayos constitucionales con un tono "rousseauiano".

Al momento de estabilizar a los nuevos Estados nacionales, el poder efectivo aparece en manos de la oligarquía, fuerte ya en la colonia. "La anarquía que caracteriza la formación de los Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo es expresión de la lucha de estos grupos, y muchas de las dictaduras en que

se encarna la figura del presidente son una representación formal del poder oligárquico que controla la economía y la cultura.”¹

Por la misma naturaleza de su desarrollo histórico, el aspecto que más se materializa en la presidencia mexicana es el autoritarismo, mucho más persistente que la del constitucionalismo, e incluso legitimado constitucionalmente. En esta lógica debe entenderse el desarrollo del presidencialismo mexicano. “El liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no sólo se permite, sino que se espera. Según esa tradición, el presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista pero no un tirano.”²

La mayoría de las facultades que tuvo el presidente de México en el periodo posrevolucionario procedían de la ley, pero sobre todo de una serie de circunstancias del más variado carácter. En la constitución de 1917 se juzgó necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo, para que templara las luchas facciosas, que existían dentro del grupo revolucionario y que habían provocado inestabilidad por lo menos en dos décadas pasadas.³ En esta constitución se construyó un régimen en donde el poder ejecutivo tenía facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo.⁴

Además, el amplísimo poder del presidente provenía no sólo de las facultades que acertada o desacertadamente le daban las leyes, sino de otras fuentes. Por ejemplo tenemos la fuente de carácter geográfico. El hecho de que en el Distrito Federal exista una concentración demográfica, económica, cultural y política lo convierte en el órgano vital de toda la nación. Es decir, México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la constitución, es un país que se gobernaba en la realidad por una autoridad central incontrastable, provocando que

¹ Dieter Nohlen y Mario Fernández, “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas”, en Dieter Nohlen, y Mario Fernández, (eds.), *El presidencialismo renovado*. Venezuela, Nueva sociedad, 1998, p.112.

² *Ibid.*, p.113.

³ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Austin, Joaquín Mortiz, 1979, p 22.

⁴ *Ibid.*, p 22.

en la cima de todo se encontrara el presidente de la República, ya que los poderes federales están asentados en esta capital.⁵

Los otros niveles de gobierno (estatal y municipal), eran sólo letra escrita, pero no aplicada. La idea de una federación integrada por estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los Constituyentes de Filadelfia y recogida por todas nuestras constituciones liberales hasta la actual, no correspondía a la dependencia real que guardaban los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente.⁶

Aunque jurídicamente cada uno de los niveles de gobierno tenían un campo de acción propio e independiente, en la realidad ocurrían las cosas de un modo distinto. Los gobernadores no tenían en la práctica el ejercicio de la soberanía que les atribula la ley, pero además hay que tener en cuenta que los gobernadores podían ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos, que comprenden desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia) hasta la "desaparición de poderes". Este último recurso, el más radical, permitía a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador, sino a los diputados y demás autoridades locales. Aunado a esto, existía una dependencia de los estados respecto del gobierno central por otro hecho fundamental: el financiero.

Las exiguas finanzas de los estados, creaban una dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales. Las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal variaban de acuerdo a las actitudes o posiciones de los gobernadores con respecto del presidente, todos estos hechos hacían que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y balanzas", del tipo que proponía James Madison, no funcionaran en la realidad del México posrevolucionario.⁷

⁵ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, p 37.

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

De la misma manera estaban subordinados los diputados y senadores (el poder legislativo). Aparentemente el poder legislativo tuvo una función simbólica. Sancionaba los actos del ejecutivo. Les daba validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, o sea que los actos del Ejecutivo adquirirían la categoría de leyes, o se respaldaban y apoyaban en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico.⁸

Esta subordinación, tanto de los titulares de los niveles de gobierno como de los diputados y senadores, tiene su explicación en que todos eran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es decir, los candidatos a puestos de elección popular de ese entonces, que deseaban hacer una carrera política tenían que distinguirse por su lealtad al presidente, ya que este era también el jefe del partido. Esto hacía notar que después de su mandato, el presidente municipal, el gobernador, el diputado o senador e incluso los ministros de la Suprema Corte, dependía del favor de los dirigentes del partido y, en última instancia de la voluntad presidencial, para continuar con sus aspiraciones políticas.⁹

En general, puede decirse que todos los procesos de concentración del poder presidencial tenían en su origen, como una de sus funciones, en el control de los liderazgos, políticos, sindicales, empresariales, populares y hasta caciquiles por medio del partido. En efecto, el gobierno controlaba el caudillismo y el liderazgo de los políticos y, al mismo tiempo, establecía con ellos una especie de "contrato político" de la más diversa índole; si les quitaba el mando de fuerza les otorgaba otros poderes, honores o prestaciones. Por consiguiente, surgían los políticos que trabajan al lado del presidente, o surgían empresarios, con los que se mantenía este tipo de controles.¹⁰

En el caso de la subordinación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, la situación también es explicable. Siempre los magistrados han estado bien remunerados, y ni el ejecutivo ni el congreso podían disminuir sus sueldos;

⁸ *Ibid.*, pp. 32-33.

⁹ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p 29.

contaban, además con una buena jubilación y sus nombramientos eran vitalicios, es decir, no cabía removerlos, sino mediante un juicio de responsabilidades o por una mayoría de votos de las Cámaras de Diputados y Senadores que aprobara la acusación de mala conducta presentada por el jefe del ejecutivo. Parecería, pues, que la constitución los había protegido con todas las garantías necesarias para asegurar su independencia. Y de verdad la ejercieron, excepto cuando por alguna razón el presidente de la República se interesaba de modo especial en algún asunto.

Esta sujeción intermitente del poder judicial tiene su origen en el hecho de que los magistrados y ministros de la Corte eran nombrados por el Senado, a proposición del presidente de la República. Esto quiere decir que en alguna forma, directa o indirecta, el aspirante a esos puestos debía tener ligas con el presidente, ya que el también debía dar el visto bueno. La constitución, por supuesto, faculta al Senado para rechazar a un candidato propuesto por el presidente, pero como el Senado estaba bien atado al jefe del ejecutivo, en realidad el nombramiento de un magistrado dependía exclusivamente de la voluntad presidencial.¹¹

Otra fuente de poder se daba con el control de las centrales obreras y campesinas. Todos los afiliados a estos organismos estaban a la vez afiliados al partido gobernante y, por tanto, formaban la base social en que se sustentó el Estado mexicano desde la posrevolución. La manera como se organizó a los trabajadores tuvo por objeto subordinar la acción política de las clases populares a los intereses del Estado. El corporativismo fue, entonces, el instrumento que utilizó el grupo gobernante para lograr la legitimidad en el gobierno, ya que este impuso sus decisiones con un uso mínimo de coerción.¹²

¹⁰ Pablo González Casanova, *op. cit.*, p 48.

¹¹ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, 1979, pp 28-29.

¹² Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, (coords.), *Los Sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 305-328.

En síntesis, de manera general podemos enumerar las causas que originaron mayor poder en el ejecutivo mexicano¹³:

- La estructura del partido oficial, en la que el presidente de la República era jefe indiscutible.
- La debilidad de los caciques locales y regionales.
- La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
- El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
- La centralización de los asuntos fiscales.
- La influencia en los medios de comunicación
- El crecimiento exorbitante de la capital

Jorge Carpizo también recupera once causas que originaron el presidencialismo: 1) El presidente era el jefe del partido hegemónico, el cual tenía corporativizadas a las centrales obreras y campesinas. 2) El poder legislativo estaba debilitado debido a que los legisladores mayoritariamente eran miembros del partido hegemónico y sabían que cualquier intento de oposición al presidente terminaría frustrando su carrera política. 3) El poder judicial, al igual que el legislativo estaba subordinado al ejecutivo, porque la integración de la Suprema Corte se realizaba con elementos políticos que nunca se opusieron a los asuntos en los cuales el presidente estaba interesado. 4) La cuarta causa fue la marcada influencia en ejecutivo en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que el presidente tenía en materia económica. 5) Los jefes del ejército dependían del presidente. 6) El presidente ejercía una fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tenía respecto a los medios de comunicación masiva. 7) Los recursos económicos de la federación se

¹³ Arturo González Cosío, citado en: Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*,

concentraban en el ejecutivo. 8) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la facultad que tenía de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. 9) La determinación de todos los aspectos internacionales del país. 10). Designaba cómo parte de su gabinete al regente del Distrito Federal. 11) Nadie se atrevía a cuestionar en el momento de auge al presidente.¹⁴ Otras causas que recupera Jorge Carpizo son las denominadas culturales: las dos tradiciones de autoritarismo, el mundo indígena y el gobierno colonial español.¹⁵

La evidencia principal de que el poder presidencial estaba cimentado en el PRI, según Woldenberg: "era la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la revolución mexicana."¹⁶ Las leyes electorales así como los mecanismos de su funcionamiento, permitieron que el PRI abarcara todas las instituciones, los grupos empresariales, organizaciones de clase media, así como organizaciones obreras y campesinas. Este partido gobernaba en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y asumía los cargos legislativos. Ese modo de funcionar tenía como vértice de la pirámide al presidente de la República.¹⁷

2.2 El agotamiento del presidencialismo en México

La estabilidad del sistema político mexicano se debió en gran parte a la fortaleza del presidente de la República a través del partido hegemónico. La estabilidad política generó también estabilidad económica que de modo general le daba legitimidad al régimen, y permitía la reproducción del sistema. Sin embargo, en las

México, Siglo XXI, 1978, pp. 23-24.

¹⁴ Jorge, Carpizo McGregor, "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación" en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 2001, pp. 71-99.

¹⁵ Jorge, Carpizo McGregor, *El presidencialismo ...op. cit.*, p. 24

¹⁶ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 20.

¹⁷ *idem*.

décadas de los sesenta y setenta la sociedad mexicana empieza a sufrir transformaciones sociales, económicas y políticas.

La sociedad y el Estado tenían que resolver varios problemas estructurales de manera simultánea: en primer lugar, México empezaba a tener un aumento significativo en la población. El modelo económico, conocido como el desarrollo estabilizador, mostraba signos de agotamiento y se originó un cambio cultural de grandes dimensiones, que demandaba cambios reales de los mecanismos políticos y las reglas asociadas a él.¹⁸

En la década de 1960 México era un país más complejo que en las dos décadas anteriores surgidas de la revolución. Los principales problemas del sistema eran afrontar una realidad política evidente: un solo partido no podía ya representar ni conciliar todos los intereses y proyectos del país, que se modernizaba aceleradamente y donde el modelo económico necesitaba ajustes.

A partir de los años 1960 y 1970, pero más agudamente en 1980 y 1990, el sistema político mexicano enfrentó una transformación estructural que terminó por desarticular a sus dos ejes principales y, a su vez, provocó una modificación en la forma de procesar las demandas y tensiones del sistema. Las transformaciones tuvieron principalmente dos campos de acción aunque no los únicos: el económico y el político.

El régimen presidencialista obtenía su base de apoyo en la expansión de la economía. Mientras el crecimiento económico no presentó problema alguno los intereses antagónicos de los distintos sectores, como asalariados y empresarios, pudieron ser conciliados y corporativizados en el Estado.

Sin embargo, México enfrentó una liberalización de su economía, además de vivir un proceso de inserción en el mercado mundial. Esto provocó que el Estado mexicano se enfocara a eficientar y a reestructurar el sector paraestatal, lo que originó una racionalización del gasto público; la venta de la mayor parte de las

¹⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

paraestatales; la adopción de políticas monetarias restrictivas y la reducción de los niveles salariales.

A partir de entonces, la legitimidad del Estado posrevolucionario empezó a ser cuestionada y lo mismo paso con la presidencia. Los cuestionamientos al régimen presidencialista han estado condicionados por los momentos de crisis económica; en la adversidad económica se desvaneció la imagen del presidente fuerte, del gran hacedor y supremo dador. Desde entonces, la figura presidencial es cuestionada por lo que hace y por lo que deja de hacer. A los aspectos económicos también hay que sumar que en la sociedad mexicana se ampliaban las libertades políticas, y esta se tomo crítica y participativa, sobre todo en las clases medias.

Con lo anterior, el presidente perdió campo de acción y se redujo su margen de maniobra, para negociar con la clase política existente y, sobre todo, para incorporar a los distintos sectores del partido, dentro de la administración pública, gobiernos estatales o municipales.

Sin entrar a debate sobre el modelo económico actual, es de hacer notar que debido a su propia naturaleza de ajustes y reestructuración, se ha propiciado un ensanchamiento de la desigualdad social, con su consiguiente efecto en la disminución de credibilidad en las instituciones políticas.

Para el presidencialismo mexicano esto significó la pérdida de control en el partido. La política de austeridad se ha traducido en fractura de los ámbitos compensatorios del gobierno. Los elementos que permitieron la corporativización de las clases sociales se desvanecieron y las grandes centrales obreras perdieron su capacidad de gestión. Esto significó que se manifestaran las corrientes del partido que quedaron fuera de los cargos públicos, lo que repercutió en la pérdida de bases de apoyo que incluso fracturaron al PRI en 1988.

En materia política el sistema sufrió dos transformaciones fundamentales: el sistema de partidos y el sistema electoral. Las reglas electorales jugaban un papel

fundamental, para que el PRI mantuviera copados todos los cargos públicos. Las herramientas para lograrlo eran las siguientes: el control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; ausencia de financiamiento, prerrogativas e indefensión legal de los partidos.

Cómo podemos apreciar para mediados del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la institución presidencial ya había perdido gran parte de su legitimidad, a causa del fracaso económico que tuvieron los presidentes anteriores (Luis Echeverría y José López Portillo). Las razones fundamentales fueron dos: el control que tuvo la presidencia sobre la economía pasó al mercado y con esto perdió el poder de negociación con los sectores empresariales; en segundo lugar las reformas electorales¹⁹ le garantizaron a la oposición, tener la certeza de que los comicios fueran competidos y con posibilidad de ganarlos, por consecuencia el presidente dejó de influir en los distintos órdenes de gobierno.

Jorge Carpizo enumera siete elementos generales que explican el cambio político en México: 1) las recurrentes crisis económicas acontecidas en los últimos veinticinco años, que disminuyeron notablemente el nivel de vida de los trabajadores y de un alto porcentaje de la clase media, aumentándose el número de mexicanos en el estrato de pobreza extrema; 2) el crecimiento de la corrupción, la impunidad y, en los últimos años, la inseguridad, aunados a muchos y diversos escándalos públicos; 3) la respuesta de los gobiernos federales, a las crisis y cuestiones mencionadas y a la presión social que aumentaba, consistió en la apertura paulatina del sistema político; 4) un sentimiento social de cansancio

¹⁹ Dentro de las reformas más importantes que se realizaron tenemos: en 1977 se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella se le daba a los partidos la categoría de interés nacional, se les otorgó el acceso permanente a los medios masivos de comunicación y facultó a la Suprema Corte para conocer de quejas sobre el proceso, finalmente el registro quedó condicionado a obtener el 1.5% de los votos. En 1987 se sustituyó a la LOPPE, por el Código Federal Electoral, además se conformó el Tribunal de lo Contencioso Electoral formado por siete miembros nombrados por el del congreso. La representación proporcional creció de 100 a 200 diputados, por trescientos de mayoría. En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, además de implementar en la credencial de elector la fotografía del ciudadano, también se creó un programa preliminar de resultados electorales. En 1996 la integración de los Consejos del IFE se ciudadanizan. *Ibid.*, p. 21.

respecto al sistema político y el anhelo de su cambio, el cual pudiera comenzar a resolver los problemas señalados; 5) el rechazo a la concentración del poder y el deseo del funcionamiento de un régimen democrático sin matices; 6) El entorno internacional, a partir de la caída del muro de Berlín y el énfasis mundial en la existencia de gobiernos democráticos; 7) un sistema socio-político que se agotó. El poder desgasta y un solo partido político en el ejercicio del poder ejecutivo durante setenta años ininterrumpidos ocasiono un fuerte desgaste.²⁰

La erosión del presidencialismo mexicano puede inferirse entonces del debilitamiento, y en algunos casos de la disolución, de alguno de los supuestos políticos bajo los cuales el presidencialismo se estructuró y operó: el primero de ellos era que el crecimiento de la oposición podía mantenerse bajo control. Las cifras electorales muestran que esta condición ya no es vigente. El segundo supuesto sobre el que el presidencialismo operó era que el PRI se mantenía como partido hegemónico, cosa que ya no existe. El tercer supuesto sobre el que se estructuró el presidencialismo fue el de la lealtad y disciplina incuestionables del partido hacia el presidente en turno, sin embargo, cada vez es más difícil mantener la disciplina y la unidad dentro del PRI.

2.3 El estado actual del régimen político mexicano

Sin duda el presidencialismo mexicano en la actualidad se ha transformado. El régimen de la revolución llegó a su fin con el siglo.²¹ Los cambios legales en materia electoral formaron un sistema de partidos competitivo y sobre todo lograron impulsar alternancias de partidos en los distintos cargos y órdenes de gobierno. Estos cambios corrigieron algunas de las deformaciones de nuestro régimen presidencialista. Y en efecto, dejamos de ser un régimen presidencialista, para pasar a un régimen presidencial, más parecido al modelo original norteamericano.

²⁰ Jorge, Carpizo McGregor, "Veintidós años de...", *op.cit.*, pp. 71-99.

El sistema de partido predominante no existe más. Ahora existe un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, la posibilidad real de ganar la presidencia de la República y un número importante de legisladores en el Congreso federal, estos tres partidos gobiernan entidades federativas y múltiples municipios.²²

La competitividad entre los partidos políticos, pero sobre todo el conjunto de las reglas por medio de las cuales se llega el poder, así como las de su distribución y uso actual no se podrían comprender sin el análisis de las transformaciones en el sistema electoral.²³

Cómo se ha mencionado anteriormente las reformas en materia electoral datan (las más significativas) desde 1977. Sin embargo, es a partir de 1988 donde la estabilidad del régimen se compromete, debido a la falta de credibilidad en los procesos electorales.

Hasta 1988 el sistema electoral, aunque con algunas modificaciones permaneció controlado por los gobiernos de procedencia priísta. Cómo ya se explicó antes esto representó desventajas para los partidos opositores. Aún y con todas las deficiencias de este sistema electoral en 1988, los problemas técnicos suscitados en la jornada electoral, ocasionaron que en la opinión pública se tuviera la idea de que el gobierno había llevado a cabo un fraude electoral, por medio del órgano que en aquel entonces organizaba las elecciones: la Comisión Federal Electoral.

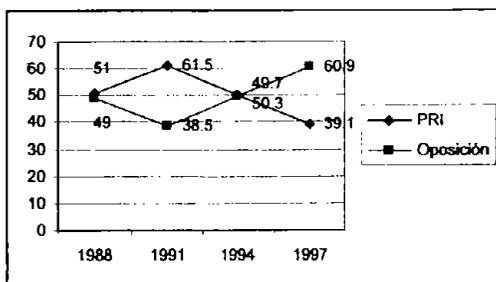
La sospecha de fraude estaba sustentada en el crecimiento de la oposición en su conjunto, ya que a partir de 1988 creció de manera importante en su porcentaje electoral cómo se señala en la siguiente gráfica:

²¹ Macario Schettino, "Formas y reformas", en *Metapolítica*, México, núm 26, noviembre de 2002, pp. 14-17.

²² Jorge, Carpizo McGregor, "Veintidós años de...", *op. cit.*, pp. 71-99.

²³ Macario Schettino, *op. cit.*, pp. 14-17.

Gráfica 1: Porcentaje obtenido por el PRI en contraste con la oposición



Fuente: elaborado por CIDAC con datos de la Comisión Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Los datos de 1988 se obtuvieron de la revisión de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El crecimiento de la oposición en conjunto y, especialmente el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han sido muy significativos, exceptuando 1991, donde el PRI se convierte en mayoría; sin embargo, a partir de las elecciones de 1994, la tendencia ha sido que ningún partido tenga mayoría electoral y, sobre todo que la oposición en su conjunto tenga mayor porcentaje de votos obtenidos que el partido que gana el ejecutivo.

Debido a la situación de tensión, pero sobre todo a la falta de legitimidad del régimen, la situación derivó en una reforma electoral entre 1989 y 1990. En esta reforma se logró un acuerdo mayoritario, que concluyó en once puntos principales: 1) que las bases normativas de los órganos electorales estuvieran contenidas en el capítulo de la constitución, concernientes a la soberanía nacional y forma de gobierno,²⁴ 2) que el proceso electoral fuera una función estatal y pública, 3) que los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales fueran órganos del Estado con intervención de los partidos políticos y los ciudadanos, 4) que el organismo encargado del proceso electoral federal fuera de carácter público, 5) que ese organismo estuviera dotado de autoridad, 6) y que fuera profesional, 7) que ese mismo organismo fuera autónomo, 8) que los principios rectores de los procesos electorales fueran la certeza, la imparcialidad y la

objetividad, 9) que la integración del organismo fuera con personal profesional, 10) que las funciones electorales fueran remuneradas; 11) que existiera un padrón electoral confiable.²⁵

En este primer acuerdo se dibujaba el perfil de la nueva autoridad electoral que se estaba construyendo en México. Este órgano se denominó Instituto Federal Electoral (IFE). Este por fin era un organismo público autónomo, técnico y profesional en la materia.

La estructura del Instituto Federal Electoral es descentralizada. Tiene una delegación por entidad federativa y una subdelegación en cada uno de los 300 distritos electorales. Sus órganos, en todos los niveles, son de naturaleza técnica, de dirección y vigilancia. Estas dos últimas instancias tienen una conformación colegiada y cuentan con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

La máxima instancia de dirección es el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En un principio, la presidencia del mismo siguió a cargo del secretario de Gobernación, en su calidad de representante del poder ejecutivo, adicionalmente se contaba con la presencia de cuatro representantes del poder legislativo (con voz y voto). Complementariamente, los partidos políticos contaban con representantes ante el Consejo General cómo les correspondiera proporcionalmente a su votación.²⁶ Por último y cómo aportación central de la reforma, se incorporaron al Consejo, seis consejeros magistrados que debían cumplir con los mismos requisitos que los aspirantes a ministros de la Suprema Corte y estos serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

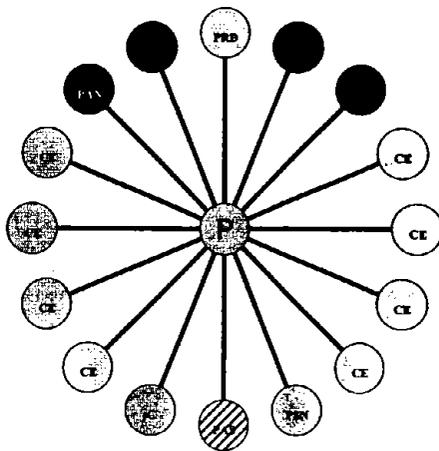
²⁴ Artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²⁵ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 239-240.

²⁶ La fórmula para elegir a los representantes de partido era la siguiente: por cada 10% de la votación obtenida en la elección anterior (entre el 1.5 y el 10% de los votos, un representante; entre el 10 y el 20%, dos; entre el 20 y el 30%, tres; y con más del 30% de los votos, cuatro), ningún instituto político podía rebasar esa cantidad de representantes. Para ampliar esta información véase: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 249-251.

Actualmente y después de la reforma de 1996 que se conoce cómo la de la ciudadanía del IFE, el Consejo se integra de la siguiente forma: un consejero presidente, elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios; ocho consejeros electorales, que se eligen por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios; consejeros del poder legislativo (con voz, pero sin voto), los cuales son propuestos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras (sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario).²⁷

Figura número 1: Estructura del Consejo General del IFE en el año 2000



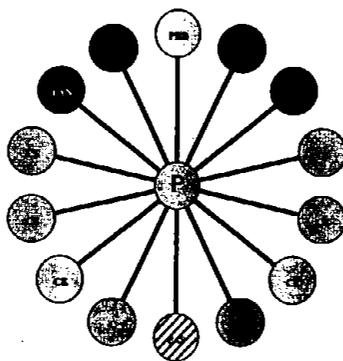
Fuente: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Los símbolos significan los siguientes: P=presidente, CE=consejero electoral, PAN= representante del Partido Acción Nacional, PRI= representante del Partido Revolucionario Institucional, PRD= representante del Partido de la Revolución Democrática, PVEM= representante del Partido Verde Ecologista de México, PT= representante del partido del Trabajo, C= representante del Partido Convergencia, PAS= representante del Partido Acción Social, PSN= representante del Partido de la Sociedad Nacionalista.

²⁷ Artículo 73 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

En cuanto a la estructura de las delegaciones y subdelegaciones en los estados y en los distritos, se reproducía el esquema de un órgano colegiado directivo: consejos locales y distritales.

El consejo local funciona únicamente durante el proceso electoral federal y se integra por un consejero presidente, designado por el Consejo General; seis consejeros electorales; designados a partir de las propuestas del presidente del Consejo General y los consejeros generales; un representante por cada partido político (con voz pero sin voto); y por último, los vocales de organización electoral, registro federal de electores y de capacitación electoral y educación cívica, de la junta local²⁸(con voz pero sin voto).

Figura número 2: Estructura de los Consejos Locales del IFE



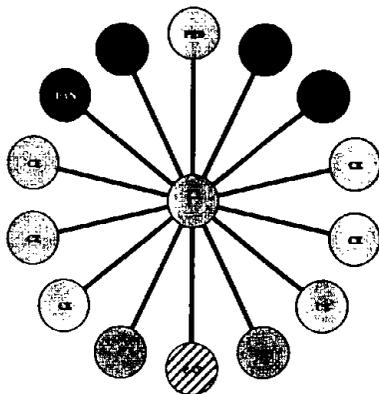
Fuente: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Los símbolos significan los siguiente: P=presidente, CE=consejero electoral, PAN= representante del Partido Acción Nacional, PRI= representante del Partido Revolucionario Institucional, PRD= representante del Partido de la Revolución Democrática, PVEM= representante del Partido Verde Ecologista de México, PT= representante del partido del Trabajo, C= representante del Partido Convergencia, PAS= representante del Partido Acción Social, PSN= representante del Partido de la Sociedad Nacionalista.

²⁸ Las instancias del Instituto Federal Electoral denominadas "Juntas", son los órganos colegiados del Instituto que reúne al personal técnico que se encargan del funcionamiento de las distintas áreas del instituto y son permanentes, entre sus actividades están las siguientes: a nivel general, el registro federal de electores; prerrogativas y partidos políticos; la organización electoral, el servicio profesional electoral; la capacitación electoral y educación cívica, así como la administración del Instituto. Por cada una de las áreas existe un titular llamado director general. En el ámbito local, las juntas ejecutivas se integran con los vocales: ejecutivo, organización electoral, del registro federal de electores, de capacitación electoral y educación cívica. En el caso de los distritos la conformación es análoga al nivel local, con un vocal ejecutivo, de organización electoral, del registro federal de electores, de capacitación electoral y educación cívica. Para ampliar esta información véase: título cuarto del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Para el caso de los distritos electorales federales existen los consejos distritales. Estos órganos al igual que los locales funcionan únicamente durante el proceso electoral. Están formados por un consejero presidente, designado por el Consejo General, seis consejeros electorales, designados por el Consejo Local de la entidad correspondiente; un representante por partido político (con voz pero sin voto), así cómo los vocales de organización, registro federal de electores y capacitación electoral y educación cívica (con voz pero sin voto).²⁹

De esta forma quedaba montada una nueva estructura a todos los niveles de la organización electoral. Lo cual representó un avance indiscutible hacia la consolidación de la limpieza y transparencia electoral en el país. La base institucional para organizar elecciones quedó conformada desde la reforma de 1989 hasta la de 1996 y permitió el asentamiento de las elecciones federales, a la vez que sentó precedentes ineludibles en el ámbito local. La estructura de las contiendas democráticas quedó armada.³⁰

Figura número 3: Estructura de los Consejos Distritales del IFE



Fuente: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Los símbolos significan los siguientes: P=presidente, CE=consejero electoral, PAN= representante del Partido Acción Nacional, PRI= representante del Partido Revolucionario Institucional, PRD= representante del Partido de la Revolución Democrática, PVEM= representante del Partido Verde Ecologista de México, PT= representante del partido del Trabajo, C= representante del Partido Convergencia, PAS= representante del Partido Acción Social, PSN= representante del Partido de la Sociedad Nacionalista

²⁹ Artículo 113 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

³⁰ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 253-255.

Al mismo tiempo de la reestructuración en el sistema electoral, el régimen de partidos sufrió cambios legislativos que se centraron en las reglas para el registro de los partidos y en el manejo de sus prerrogativas. Se regresó a la figura de registro condicionado, en la cual las organizaciones interesadas debían demostrar que contaban con los documentos básicos establecidos en la ley (estatutos, declaración de principios y programa de acción), que representaban una corriente de opinión con base social y que habían realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.³¹

Otro aspecto fundamental dentro de la competencia partidista fue el financiamiento público a los partidos políticos. En el año 2000 existían los siguientes rubros: a) por actividad electoral, se otorgaba tomando como referencia el número de votos obtenidos por partidos en las elecciones de diputados y senadores; b) por actividades generales, que equivalía al diez por ciento del financiamiento por actividad electoral y se otorgaba de manera igualitaria; c) por subrogación, que haría el Estado de las contribuciones que aportarían los legisladores para sostener a sus partidos d) por actividades específicas, que constituía un reembolso hasta del 50% de los gastos que hicieran los partidos en rubros concretos como tareas editoriales investigación, educación cívica, etc.³²

También se garantizó el acceso de los partidos en la radio y la televisión. Se legisló para garantizar que las tarifas de los tiempos no oficiales, durante las campañas electorales, se mantuvieran igual que para la publicidad comercial.

Una aportación absolutamente estratégica al nuevo sistema electoral fue la creación de un nuevo registro federal de electores. Se aseguró que todos los ciudadanos mexicanos tuvieran garantizado su derecho político al sufragio. La actualización y depuración del nuevo padrón quedaron sujetas a mecanismos de control y seguridad que estaban a la vista de ciudadanos y, sobre todo, de los partidos políticos.

³¹ *Ibid.*, p. 258.

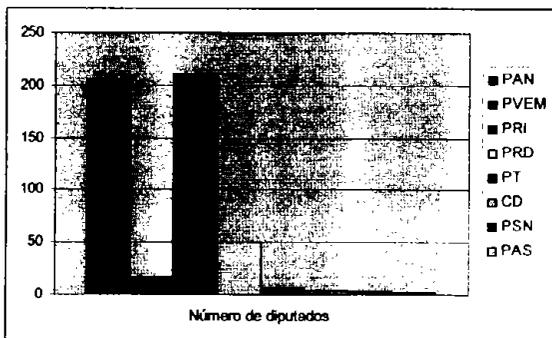
³² *Ibid.*, pp. 259.

En materia de legalidad el cambio también fue sustantivo. El órgano encargado del control de la legalidad en materia electoral paso de administrativa a jurisdiccional. De esta manera se fundó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Su característica principal, era la de ser un órgano autónomo, es decir, independiente del poder judicial. De aquí en adelante este órgano se encarga de calificar las elecciones federales (renovación del poder legislativo y poder ejecutivo de la Unión), además de resolver los conflictos postelectorales.

Las nuevas reglas comenzaron a dar frutos. Para el año 2000, que es el inicio del periodo estudiado se desarticuló el sistema político que tenía como ejes principales a la presidencia de la República y al partido hegemónico a raíz de la alternancia en el poder ejecutivo, pero además en el poder legislativo y, los otros niveles de gobierno, así como en los congresos locales.

Al asumir la presidencia de la República, Vicente Fox encontró un panorama de político muy distinto al de sus predecesores. Las fuerzas políticas contrarias a su partido estaban posicionadas en todos los niveles de gobierno, así como en los congresos locales y federal, o sea que este era un marco de gobiernos divididos. Por ejemplo al tomar posesión Fox, la Cámara de Diputados estaba conformada de la siguiente manera:

Gráfica 2: Número de diputados por partido en el año 2000

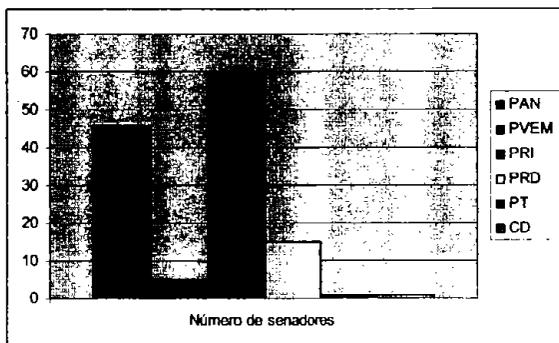


Fuente: Instituto Federal Electoral

En la gráfica número 2 podemos constatar que en la Cámara de Diputados el PRI quedó como la primera minoría con 211 curules; el PAN resultó ser la segunda fuerza con 206; en tercer lugar el PRD con 50; en cuarto lugar encontramos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 17 diputaciones y los otros partidos en conjunto sumaron 16 escaños. De aquí en adelante el Congreso se ha consolidado como el escenario principal en la vida política del país.

En la Cámara de Senadores también la correlación de fuerzas era contraria al presidente, pues el PRI ganó la mayoría con 60 senadurías; el PAN obtuvo 46 escaños; el PRD el tercer lugar con 15 y el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (PC) una. Esto nos indica que el presidente tenía que negociar con al menos la primera fuerza minoritaria, para sacar adelante sus iniciativas, correspondientes al Senado de la República.

Gráfica 3: Número de senadores por partido en el año 2000



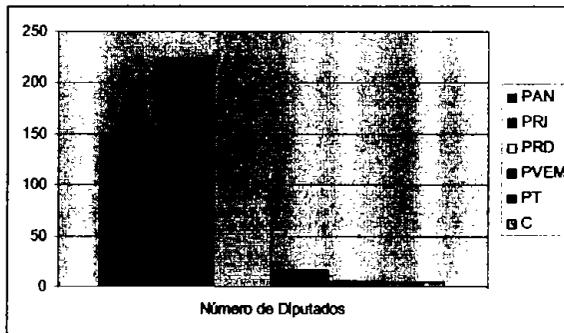
Fuente: Instituto Federal Electoral

En el año 2003 se renovó la Cámara de Diputados. El 6 de julio de ese año se votó para elegir a los 500 nuevos diputados federales, se depositaron 26.1 millones de votos, de los cuales el PRI y su alianza con el PVEM (en 203 distritos)

logra el 38.1%; el PAN alcanza 31.9% y el PRD 18.2%. Comparando estos resultados con los comicios federales anteriores observamos principalmente una disminución en la participación (57% a 42%) de 1997 a 2003.

De esto hecho se deduce que la tendencia de que la oposición gane la mayoría en el poder legislativo y en especial la Cámara de Diputados se sigue confirmando. Lo anterior permite concluir que la ciudadanía quiere un poder ejecutivo equilibrado con el poder legislativo.

Gráfica 4: Número de diputados por partido en 2003



Fuente: Consulta Mitofski, *Saldo electoral del 2003*, disponible en www.consulta.com.mx

Para lograr una mejor comprensión de la pérdida de posiciones del partido gobernante en el poder legislativo observemos la siguiente gráfica:

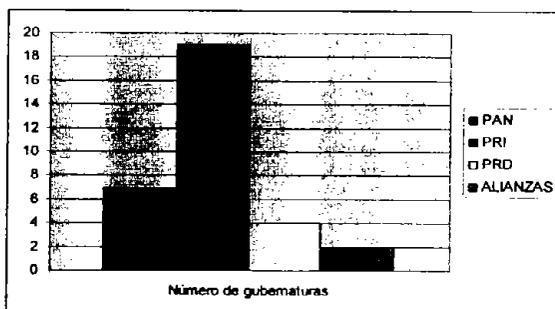
Gráfica 5: Comparativo de los diputados ganados por partido con el principio de mayoría relativa en los procesos electorales federales 2000-2003

Diputados federales				
Partido	Mayoría relativa		Totales	
	2000	2003	2000	2003
PAN	142	80	206	151
PRI	132	164	211	224
PRD	26	56	50	97
PVEM	0	0	7	17
PT	0	0	17	6
CD	0	0	4	5
Otros	0	—	5	—
Totales	300	300	500	500

Fuente: Consulta Mitofski, *Saldo electoral del 2003*, disponible en www.consulta.com.mx

Otro aspecto notable del régimen político es que las contiendas por los gobiernos locales son muy competitivas. Vicente Fox no puede influir en los nombramientos de los candidatos que ganan las gubernaturas de los estados como lo hacían sus antecesores. Y en este rubro como en el del poder legislativo existe una tendencia a que la mayoría de los gobernadores sean de oposición, como se demuestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 6: Gubernaturas por partido en el año 2000



Fuente: María Amparo Casar, "Los retos de la consolidación democrática en México"; Ponencia presentada en la LXXX Asamblea Nacional Ordinaria de la COPARMEX, 26 de Abril de 2002, Ciudad de México.

En el año 2000, por ejemplo el mayor número de gubernaturas las tenía el PRI con 19, en segundo lugar se encontraba el PAN con 7, en tercer lugar el PRD con 4 y finalmente, quedaban 2 gubernaturas ganadas por las alianzas.

Los gobernadores han recuperado su verdadera importancia dentro del sistema político. Prueba de ello fue que en mayo de 2001 se formó la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), esta asociación fue la antecesora de la Conferencia Nacional de Gobernadores, (Conago). Esta conferencia tiene como principal objetivo reunir a gobernadores de distintas filiaciones partidistas, para analizar las distintas problemáticas pero sobre todo las que tienen que ver con las cuestiones hacendarias de las entidades federativas, así como promover el federalismo. Pero más que eso, esta conferencia tiene como objeto reunir a los gobernadores para ejercer un contrapeso (aunque no oficial) al poder ejecutivo.

Del año 2000 al año 2003 se realizaron procesos electorales locales para elegir 10 gobernadores, 1,796 alcaldes y 1,087 diputados locales. Se registró una votación de 60.4 millones de votos efectivos de los que el PRI logró el 39.2% (conservando de esta manera su fuerza), el PAN 31.2% y el PRD 19.4%.

Gráfica 7: Puestos elegidos de 2001 a 2003

Partidos	2001-2003							
	Gobernador		Presidente Municipal		Diputados locales (MR y RP)		Capitales	
PAN	3	4	311	396	311	284	15	12
PRI	7	5	1255	1030	516	504	12	15
PRD	0	1	194	289	188	210	3	2
Otros	0	0	28	81	47	89	0	1
Total	10	10	1788	1796	1068	1087	30	30

Fuente: Consulta Mitofski, *Sakio electoral del 2003*, disponible en www.consulta.com.mx

Como se puede observar, el cambio político del 2000 al 2003 ha arrojado un nuevo mapa gubernativo y de representación. Las reglas para acceder al poder, han tenido un avance significativo. Sin embargo, en los siguientes capítulos analizaremos lo concerniente a las reglas que establecen la forma de ejercer el poder, donde existe un rezago considerable, por lo que podemos afirmar que si bien existe un nuevo régimen político aun quedan asignaturas pendientes.

Capítulo 3: El fortalecimiento de los poderes federales y su relación con el poder ejecutivo en México

3.1 El fortalecimiento del poder legislativo y la nueva relación con el poder ejecutivo

En el tránsito de México a la democracia los poderes federales se fortalecieron. Debido a esto las relaciones entre ellos cambiaron a favor de un sistema más equilibrado de pesos y contrapesos.

Teniendo en cuenta este contexto, en los apartados de este capítulo explicaremos algunos ejemplos empíricos que muestran el fortalecimiento de los poderes. Al mismo tiempo, expondremos algunos indicadores que nos muestran una clara modificación en sus relaciones.

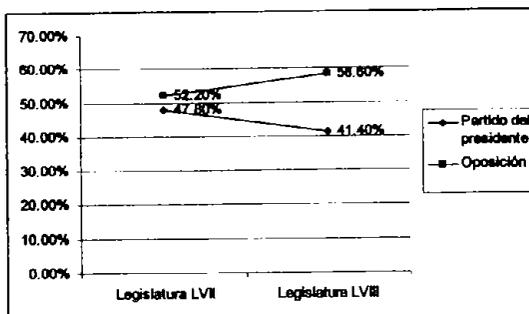
Fundamentalmente, los indicadores se refieren a la conformación de los poderes, la productividad de cada uno de ellos, y en su caso los recursos con que cuentan para desempeñar sus funciones.

Iniciando con el poder legislativo, analicemos un primer dato que es sencillo pero importante: la conformación de este poder en el marco de la transición democrática.

Como se ha explicado anteriormente, nos encontramos en este momento en una situación de gobierno dividido. En las últimas dos legislaturas, se observa que el partido del presidente a ocupado menos escaños que la oposición en su conjunto.

Por ejemplo, en la legislatura LVII que va de 1997 a 2000, el partido del presidente ocupó el 47.80 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, y la oposición el 52.20 por ciento. En la legislatura LVIII que comprende el periodo 2000 a 2003, la presencia del partido del ejecutivo disminuyó al 41.40 por ciento de las diputaciones federales, en cambio la oposición aumento su presencia al 58.60 por ciento de las curules. Esto significa que hay una tendencia en aumento a favor de los gobiernos divididos cómo se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 1: Porcentajes obtenidos por el partido del presidente y la oposición en la Cámara de Diputados correspondientes a las legislaturas LVII y LVIII



Fuente: elaboración propia con datos de Juan Antonio Cepeda, David Dávila Estefan, Jorge Romero León, *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. La LVIII legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática*, México, Fundar Centro de análisis e investigación, 2004, pp. 4-10.

La existencia de una mayoría opositora en el poder legislativo, es una muestra de su fortalecimiento, ya que el voto dividido tiene el objetivo de equilibrar al ejecutivo con el legislativo. Por lo tanto, en la actualidad el congreso tiene una mayor importancia en el impulso de las políticas públicas, como lo explicaremos a continuación.

Paralelamente al aumento de la presencia de la oposición en el poder legislativo, se modificó la forma de procesar los cambios legislativos y la producción legislativa. Los datos sin embargo, nos muestran que el volumen de la producción legislativa no se ha alterado significativamente, los cambios se han originado en la forma de impulsar y llevar a cabo los cambios en la legislación.

Nuestra intención en este capítulo no es entrar en la discusión de si las transformaciones en las relaciones de los poderes han sido positivas o negativas, esto se realizará más adelante. De lo que se trata es de demostrar dos aspectos fundamentales de la relación ejecutivo-legislativo: que el volumen de la producción se mantiene en el promedio de las legislaturas pasadas, y que el principal promotor de los cambios en la legislación no es ya el presidente de la república, sino el Congreso de la Unión.

Los gobiernos divididos ocasionan, en primera instancia, que las reformas constitucionales no las pueda realizar un solo partido político por que no reúne los votos indispensables para satisfacer el requerimiento de ley para modificaciones constitucionales. Es decir, el Congreso de la Unión comenzó a ejercer facultades que constitucionalmente le han correspondido siempre, pero que en la realidad eran letra muerta.

La legislatura LVIII¹ presentó una nueva realidad para los actores políticos. En lo que se refiere a la Cámara de diputados, el partido del presidente estuvo falto de 43 diputados para alcanzar la mayoría simple que se requiere para aprobar leyes ordinarias. Adicionalmente, para reformar la Constitución necesitaba la mayoría calificada que sólo se podía dar con la cooperación del PRI, pues el PRD no reunía la cantidad de diputados para lograr las dos terceras partes que exige la ley.²

Adicionalmente para la legislatura LVIII el presidente Vicente Fox no contó con la mayoría en el Senado. Esto significa que el presidente no tuvo la válvula de seguridad para confirmar las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados o para frenar aquellas donde la oposición aprobó en contra del mejor juicio del presidente.³

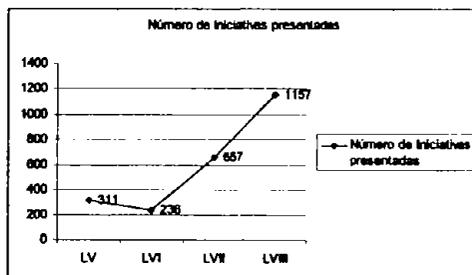
Para demostrar que el volumen de la producción no ha disminuido en el marco de los gobiernos divididos, tomaremos los datos de la Cámara de Diputados en las siguientes legislaturas LV, LVI, LVII y LVIII. Durante estas legislaturas se presentaron los siguientes datos: en la LV legislatura se presentaron 311, iniciativas mientras que en la LVI se presentaron 236, en la LVII 657 y, en la LVIII se presentó un número inusual de 1157.

¹ La legislatura LVIII se integró para el periodo 2000-2003, que es el periodo estudiado.

² María Amparo Casar, "Nada más que límites" en *Nexos*, México, núm. 272, agosto de 2000, pp.62-65.

³ *dem.*

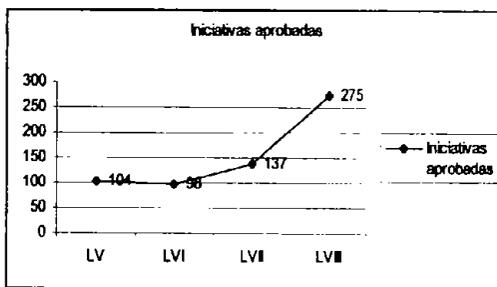
Gráfica 2: Comparación de las iniciativas presentadas en las legislaturas LV, LVI, LVII y LVIII de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia con datos de Juan Antonio Cepeda, David Dávila Estefan, Jorge Romero León, *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. La LVIII legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática*, México, Fundar Centro de análisis e investigación, 2004, pp. 4-10.

De las iniciativas presentadas en las legislaturas LV y LVI el PRI tuvo mayoría, el número total de las iniciativas aprobadas fue de 104 y 98 respectivamente; mientras que en las dos legislaturas divididas que son LVII y la LVIII la legislación producida correspondió a 137 y 275 respectivamente.

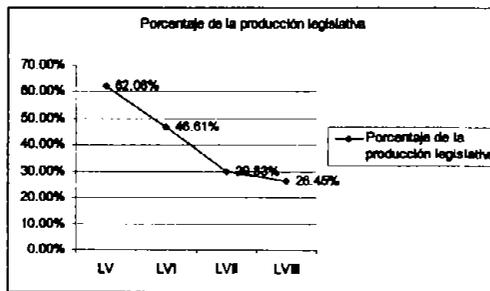
Gráfica 3: Volumen final de producción legislativa por legislatura de 1991 a 2003.



Fuente: elaboración propia con datos de Benito Naef Hernández, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México". en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, p. 24.

Si analizamos estos números de manera proporcional encontramos una tendencia diferente: en la legislatura LVIII como ya se mencionó se presentaron 1157 que representaron el 26.4 por ciento de la productividad legislativa, por su parte la productividad legislativa de las legislaturas LV, LVI y LVII fue de 62.06 por ciento, 46.61 por ciento y 29.83 por ciento respectivamente.

Gráfica 4: Productividad legislativa de las legislaturas LV, LVI, LVII Y LVIII de la Cámara de Diputados medida en porcentaje.



Fuente: Fuente: elaboración propia con datos de Juan Antonio Cepeda, David Dávila Estelán, Jorge Romero León, *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. La LVIII legislatura y la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática*, México, Fundar Centro de análisis e investigación, 2004, pp. 4-10.

Los datos anteriores muestran que el trabajo legislativo se ha alterado de manera significativa con el advenimiento de los gobiernos divididos. Sin embargo, destacan dos cosas importantes: la primera es que el volumen de las iniciativas presentadas ha aumentado significativamente. Si se mide en forma directa las iniciativas aprobadas son las más altas de las últimas cuatro legislaturas; sin embargo, si se mide en términos proporcionales la proporción baja de las últimas cuatro legislaturas.

No obstante estaremos de acuerdo que no es lo mismo procesar 1157 iniciativas de la legislatura LVIII en comparación a 311 de la legislatura LV; tomando en consideración que es el mismo periodo de tiempo, pero con la diferencia de que las dos últimas legislaturas tenían como característica que ningún partido tenía

mayoría para aprobar por sí sólo las iniciativas. Estos datos nos permiten demostrar que el trabajo legislativo se ha mantenido en un parámetro similar tanto en gobiernos con mayoría como en gobiernos divididos.

Sin embargo, el desarrollo del multipartidismo en México cambió la relación entre el ejecutivo y legislativo; el principal cambio se presenta en la formulación de las políticas públicas. Los cambios en las políticas públicas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el presidente y su partido, sino de la capacidad del ejecutivo para llegar a acuerdos con los partidos de oposición que integran el congreso.⁴

Al respecto Benito Nacif elaboró un indicador que muestra el cambio en el proceso legislativo, el menciona que mientras el PRI mantuvo su hegemonía el principal iniciador y promotor de los cambios legislativos era el presidente. Con la conformación de gobiernos divididos la fuente del cambio ha pasado al Congreso. Hay que decir que el papel del presidente, no sólo se limita a sugerir iniciativas y a esperar como un mero espectador lo que el Congreso apruebe, ya que mediante su facultad de veto puede incidir en el cambio rechazando, aceptando o negociando iniciativas.⁵

El indicador de Nacif mide la contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Este indicador abarca una temporalidad de 12 años, o sea, cuatro legislaturas completas. En dos de ellas se operó bajo condiciones de gobierno unificado y en dos bajo condiciones de gobierno dividido.

La tabla 1 muestra las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997). En esta tabla se puede constatar que el principal promotor del cambio es el presidente de la República.

Según Nacif, la primera columna muestra el número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados de acuerdo con la fuente que la propuso. La última

⁴ Benito Nacif, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, pp. 15-16.

⁵ *Ibid.*, pp. 16.

columna muestra la tasa de éxito, que no es otra cosa que la probabilidad de que una iniciativa haya sido dictaminada y aprobada.

Tabla 1: El proceso legislativo en la Cámara de Diputados con mayoría del PRI (1991-1997). Iniciativas de ley presentadas y aprobadas. ^a

Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución ^b		Tasa de éxito ^c	
	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97	1991-94	1994-97
Ejecutivo	124	84	122	83	81.9	76.9	98.4	98.8
PRI	30	19	11	7	7.4	6.5	36.7	363.8
PAN	26	79	4	8	2.7	7.4	15.4	10.1
PRD	32	45	2	3	1.3	2.8	6.3	6.7
PARM	9	-	1	-	0.7	-	11.1	-
PPS	5	-	0	-	0.0	-	0.0	-
PFCRN	4	-	0	-	0.0	-	0.0	-
PT	-	8	-	3	-	2.8	-	37.5
Independientes	1	12	0	2	0.0	1.9	0.0	16.7
Legislaturas estatales ^d	2	2	1	1	0.7	0.9	50.0	50.0
Otros	10	2	8	1	5.4	0.9	80.0	50.0
Total	243	251	149	108	100.0	100.0	61.3	43.0

^a Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. No incluye los permisos, las condecoraciones ni las minutas del Senado

^b Equivale a: (aprobadas por fuente / total de aprobadas) X 100

^c Equivale a: (Aprobadas / presentadas X 100)

^d Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Fuente: Benito Nacif Hernández, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, p. 19.

Según Nacif, "Cómo puede verse, si la iniciativa fue presentada por el ejecutivo, la probabilidad de que fuera aprobada llegaba casi a 100 por ciento."⁶

La tabla 1 refleja que la legislación propuesta por el ejecutivo representó entre 81.9 y 76.9 por ciento del total de iniciativas aprobadas durante las dos últimas legislaturas con gobiernos unificados. La contribución del ejecutivo al volumen de la legislación producida superaba por mucho a la de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso. Los diputados eran la principal

⁶ *Ibid.*, p. 20.

fuentes de las iniciativas que llegaban a comisiones, pero a la hora de hacer los dictámenes para enviarlos al pleno, las iniciativas del ejecutivo eran las que realmente importaban. "En otras palabras, las cifras muestran que el presidente de la República era al mismo tiempo el jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo".⁷

En la siguiente tabla (número 2) se muestra como ha afectado el gobierno dividido al proceso legislativo y muestra los cambios más significativos en la relación. El impacto del gobierno dividido ha sido significativo.

En una primera reflexión de Nacif se subraya el aumento sustancial de las iniciativas presentadas por los legisladores de los tres principales partidos. El volumen de la legislación iniciada por el Ejecutivo cae sensiblemente a partir de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y, aunque se ha recuperado un poco durante los tres primeros años de la administración del presidente Fox, no ha regresado a los niveles anteriores a 1997.⁸

La explicación que da Nacif al respecto es que "...el Ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes. Anticipando que la probabilidad de que sus iniciativas fueran aprobadas había disminuido...".⁹

Con la llegada del presidente Vicente Fox a la presidencia, el número total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo llegó a 61. Su tasa de éxito es considerablemente alta, aunque ha sido la más baja en las cuatro últimas legislaturas con el 82.3 por ciento.¹⁰ Sin embargo, el indicador más importante que captura el impacto del

⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Existe diferencia en la tasa de éxito del presidente presentada en la tabla 1, donde los datos son tomados de Fundar Centro de Análisis e Investigación y, los de Benito Nacif. La explicación es que este indicador (tasa de éxito del iniciador de la iniciativa, en este caso el presidente) puede sufrir variaciones de acuerdo a la forma de contar las iniciativas aprobadas. Esto se debe a que hay iniciativas que son sometidas a votación en el pleno en forma separada, aunque originalmente pudieran ser parte de la misma iniciativa. Por ejemplo tenemos a la miscelánea fiscal. Esta ley en ocasiones se dictamina y se envía al pleno en forma separada, ya que existen posiciones convergentes en unos puntos y otros no. La parte donde no hay diferencias entre los grupos parlamentarios se aprueba. La parte donde existen diferencias tarda más tiempo en ser analizada y negociada para su aprobación, por lo que se aprueba con posterioridad. La aprobación posterior se le acredita al Ejecutivo por ser el iniciador, sin embargo a la hora de contar se puede tomar como una sola iniciativa (como originalmente estaba), o cómo dos iniciativas diferentes. En este caso es a criterio del investigador. Lo importante de esto es que contando de una forma u otra en promedio

fenómeno de gobierno dividido en el equilibrio constitucional de poderes es la contribución de cada fuente a la producción legislativa total de la Cámara de Diputados.

Tabla número 2: El proceso legislativo de la Cámara de Diputados bajo gobiernos divididos (1997-2003) a

Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución b		Tasa de éxito c	
	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03
Ejecutivo	32	61	28	50	20.4	18.2	87.5	82.3
PRI	86	306	15	54	10.9	19.6	17.4	17.6
PAN	168	265	31	65	22.6	23.6	18.5	24.5
PRD	157	294	20	45	14.6	16.4	12.7	15.3
PT	23	41	7	6	5.1	2.2	30.4	14.6
PVEM	44	74	8	14	5.8	5.1	18.2	18.9
Legislaturas estatales d	25	86	1	15	0.7	5.5	4	17.4
Independientes	10	11	2	1	1.5	0.4	20	9.1
PAS	-	13	-	0	-	0.0	-	0.0
PSN	-	8	-	0	-	0.0	-	0.0
CDPPN	-	6	-	0	-	0.0	-	0.0
Conjuntas	-	42	-	25	-	9.1	-	59.2
Otros	61	-	25	-	18.3	-	40.9	-
Total	606	1207	137	275	100	100	22.6	22.8

a Los datos corresponden a las Iniciativas de ley originadas en la Cámara de diputados

b Equivale a: (aprobadas por fuente / total de aprobadas) X 100

c Equivale a: (Aprobadas / presentadas X 100)

d Incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Fuente: Benito Nacif Hernández, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México" en *Política y gobierno*, México, CIDE, núm 1, enero a junio de 2004, p. 21.

Cómo se observa en la tabla, las dos últimas legislaturas en las que hubo mayoría afín al presidente, el Ejecutivo fue responsable del 81.9 y 76.9 por ciento del volumen total de la legislación aprobada por la Cámara. Al perderse la mayoría presidencial en la Cámara de Diputados la contribución del Ejecutivo bajó al 20.4 por ciento en la LVII legislatura y a 18.2 por ciento en la LVIII legislatura. Lo cual

lusa es casi lamisca. Fundar reporta un 84.4% y Benito Nacif 82.3%. Esto nos da un margen de error del +-2.1%.

soporta claramente al argumento de Nacif acerca de que el presidente ya no es el principal promotor del cambio legislativo en México.

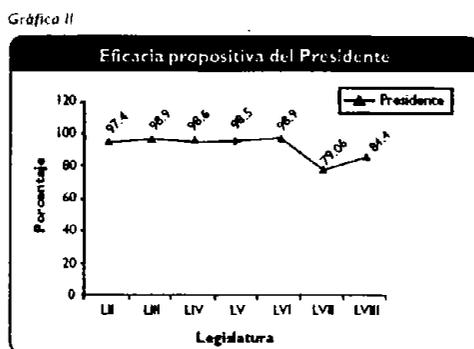
Es importante señalar los límites del indicador de Benito Nacif que el mismo reconoce:

“Conviene aclarar que las cifras sobre el proceso legislativo presentadas tratan a todas las iniciativas de ley cómo si tuvieran el mismo valor. Esto desde luego es una simplificación. Las iniciativas son muy diferentes entre sí, tanto en su contenido como en su extensión e importancia. Además los datos no toman en cuenta posibles modificaciones o enmiendas de las que las iniciativas hayan sido objeto tanto en las comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados.”

A pesar de estas limitaciones, “...los datos reflejan variaciones significativas en el proceso de producción de cambios legislativos.”¹¹

Sin embargo, esto no quiere decir que el presidente haya perdido eficacia en las iniciativas que envía al Congreso para su aprobación, por el contrario la eficacia presidencial se mantiene en el promedio, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 5: Eficacia propositiva del presidente en las legislaturas LII, LIII, LIV, LV, LV, LVII y LVIII

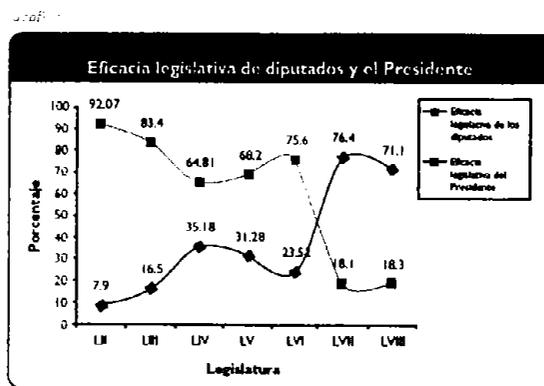


FUENTE: Para las legislaturas LI, LII, LIII, LIV, Nava Weldon y López para la LVII; LVI: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

¹¹ Benito Nacif, *op. cit.*, pp. 19-20.

Con este dato podemos explicar dos cosas. La primera tiene que ver con el modo en que el presidente impulsaba los cambios. En las legislaturas con mayorías que vemos en la gráfica (LII, LIII, LIV, LV, LVI, LVII), el ejecutivo ocultaba la subordinación del legislativo. Ordenaba la realización de cambios a través del legislativo. Esto se observa en la comparación de las eficacias propositivas:

Gráfica 6: Comparación de la eficacia legislativa entre el presidente y diputados en las legislaturas LII, LIII, LIV, LV, LV, LVII y LVIII



FUENTE: Para las legislaturas LII, LIII, LIV, LV, LVII y LVIII para la LVII: Sesión Parlamentaria de la Cámara de Diputados para la LVII. Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

En esta gráfica se observa que el presidente ha aumentado su eficacia propositiva, con respecto a los diputados. Hay que decir sin embargo, que a pesar de esto, el presidente siempre contribuyó más en el volumen final de la producción.

También hay que resaltar que el poder legislativo fue quien más iniciativas propuso en la legislatura LVIII cómo lo mostramos en la siguiente gráfica:

Gráfica 7: Iniciativas presentadas en la LVIII legislatura por iniciador

Cuadro 2

Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura por iniciador

	Ejecutivo	Diputados	Congresos Locales	ALDF	Senadores	Total
Presentadas	58	976	66	3	54	1157

FUENTE Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados: Gaceta Parlamentaria.

De las 1157 iniciativas presentadas, el poder legislativo presentó 1030 iniciativas lo que representó el 89 por ciento de todos los cambios presentados.

Estos datos tienen como propósito, tener una evidencia empírica que nos muestre la transformación de las relaciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo. Es claro que podemos apreciar, que la producción legislativa se ha mantenido en los mismos niveles y que el principal impulsor de los cambios a la legislación es el poder legislativo.

3.2 El fortalecimiento del poder judicial y la nueva relación con el ejecutivo.

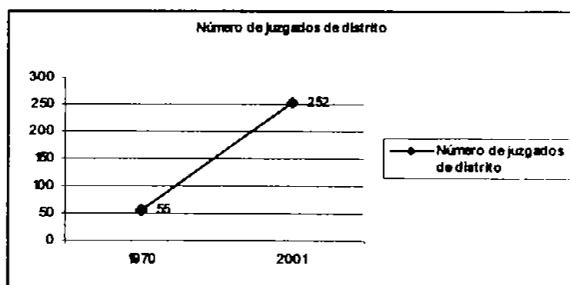
El poder judicial federal también ha dado muestras de su fortalecimiento. Aunque hasta la fecha existan pocos estudios estadísticos y análisis empíricos al respecto, existe un consenso en señalar la subordinación de éste al poder ejecutivo.

Aun y con puntos de vista divergentes acerca de la actuación del poder judicial, en este capítulo se explicarán algunos indicadores que nos muestran su fortalecimiento, así como también, el cambio en las relaciones con el poder ejecutivo, de nueva cuenta el análisis de lo positivo o negativo de estos cambios se analizará en el apartado tres de este capítulo.

Uno de los indicadores que nos puede mostrar de manera clara el fortalecimiento del poder judicial son los recursos con que cuenta. Los estudiosos del poder judicial señalan que el número de recursos con que cuenta el poder judicial refleja la importancia que este tiene en la vida política de un país.

En México el poder judicial experimenta una tendencia ascendente en cuanto al aumento de sus recursos. En primer lugar queremos señalar una reforma especialmente importante para el fortalecimiento de este poder: la reforma de enero de 1988. Esta reforma permitió que el poder judicial, se convirtiera en un tribunal constitucional y se resaltó su verdadera competencia que es la de interpretar la ley suprema. Esta reforma trajo consigo el incremento del número de juzgados de distrito y de los tribunales de circuito como se aprecia en las gráficas 8 y 9.¹²

Gráfica 8: Comparación de juzgados de distrito entre 1970 y 2001

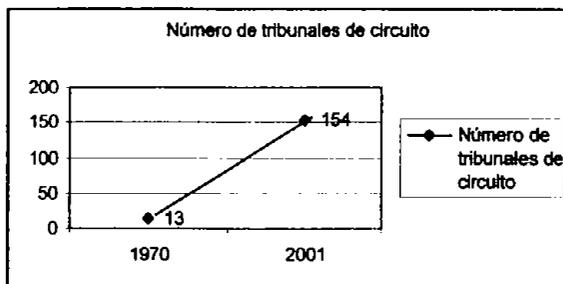


Fuente: Héctor Félix Fierro, "La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", en *Documento de trabajo*, IJ-UNAM, 2002, p. 22.

En la gráfica número 8 se puede apreciar que en 1970 sólo había 55 juzgados de distrito y para el año 2001 su número se multiplicó por 5 lo que dio por resultado que en ese año se tuvieran 252 juzgados de distrito.

¹² Jorge, Carpizo McGregor, "Veintidós años de..., op. cit., pp. 71-99.

Gráfica 9: Comparación de tribunales de circuito entre 1970 y 2001



Fuente: Héctor Fix Fierro, "La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", en *Documento de trabajo*, IJ-UNAM, 2002, p. 22

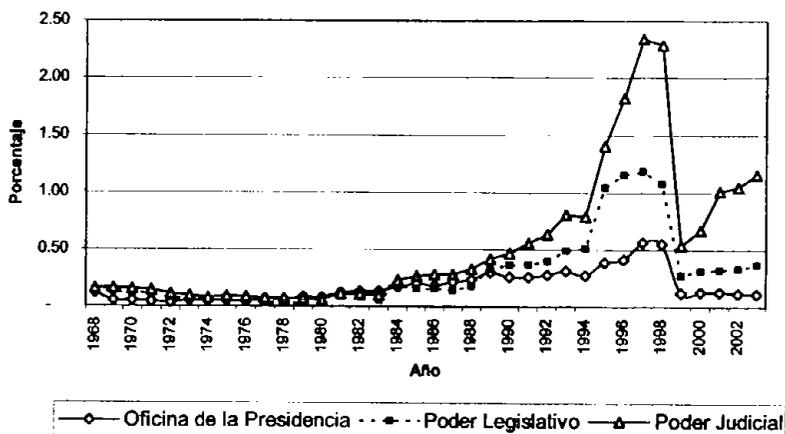
Por lo que respecta a los tribunales de circuito, en 1970 existían únicamente 13, en el año 2002 existían 154, es decir su número se multiplicó por 12 durante esos años.

Estos datos nos permiten inferir que la estructura organizacional del poder judicial ha ido en aumento, ya que este tiene una mejor estructura para atender las demandas requeridas. Sin embargo, el aumento de recursos no sólo ha sido en este sentido, el presupuesto asignado a este poder también muestra una tendencia a la alza.

Para dar una idea clara del considerable aumento en el presupuesto del poder judicial Eduardo Torres elaboró un indicador que compara los presupuestos asignados a la oficina de la presidencia de la república, con los presupuestos del poder legislativo y judicial. Esto nos permite tener clara la magnitud del aumento en los recursos financieros del poder judicial.

En los cuatro primeros años de la administración del presidente Ernesto Zedillo el presupuesto destinado al poder federal aumentó de manera significativa y sin precedentes. Este aumento está asociado con la reorganización del poder judicial. Desde esos años a la fecha la tendencia en el presupuesto del poder legislativo es que se incremente año con año, exceptuando el año de 1999, donde sufre una caída considerable, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 10: Presupuestos anuales autorizados a la oficina de la presidencia, al congreso y al poder judicial federal, 1968-2003



Fuente: Eduardo Torres Espinosa, *El poder judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos, 1994-2003*, conferencia dictada en el ciclo: El fortalecimiento de la división de los poderes federales en México (1997-2003) en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, septiembre de 2003.

La gráfica número 10 muestra un comparativo entre el presupuesto asignado a la oficina de la presidencia, el poder legislativo y el poder judicial. En teoría cuando una organización cuenta con mayores recursos financieros es de esperarse un crecimiento en su estructura, así como cambios significativos en su operación.¹³

Complementando la estadística anterior, tenemos los datos de Héctor Fix Fierro. Este autor señala que desde 1990 se comenzó a aumentar de manera muy sensible los recursos económicos y materiales asignados al poder judicial. Para 1980 el presupuesto alcanzaba apenas el 0.06% del total del presupuesto federal.

¹³ Eduardo Torres Espinosa, *El poder judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos, 1994-2003*, conferencia dictada en el ciclo: El fortalecimiento de la división de los poderes federales en México (1997-2003) en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, septiembre de 2003.

En el año 2000 había crecido hasta el 0.56% y, para 2002 el presupuesto significó el 1% del total del presupuesto federal.¹⁴

La evidencia del fortalecimiento es clara es cuanto a los recursos, pero el fortalecimiento también se tiene que notar en la relación con el poder ejecutivo. Aunque existen discrepancias metodológicas para evidenciar y medir la subordinación del poder judicial al poder ejecutivo en México. Lo que es un hecho es que este poder tenía debilidades institucionales que le impedían desempeñar sus funciones básicas, esencialmente las políticas.

Dentro de las debilidades más evidentes, Carlos Báez Silva señala las siguientes: 1) la evasión, por parte de los ministros de cuestiones constitucionales, que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado; 2) una comprensión política de la constitución, más que una comprensión normativa, 3) la utilización constante del mecanismo de reforma a la constitución, en detrimento de la interpretación como instrumento; 4) la organización y composición del poder judicial.¹⁵

Las debilidades del poder judicial tienen su origen en la estructuración del régimen político. Por ejemplo, los tribunales no eran utilizados para resolver ciertos problemas, debido a que se reconocía que la fuente de autoridad capaz de resolver los problemas se encontraba en la presidencia de la República.

La evidencia empírica más clara al respecto es que a pesar de que las controversias constitucionales ya existían desde 1917, cómo mecanismo de solución de conflictos entre órganos y órdenes de gobierno, estas no eran utilizadas porque existía una línea de mando vertical entre el poder ejecutivo y las instancias más bajas del Estado.

A raíz de que el régimen político mexicano cambió, el poder judicial ha sufrido también un cambio. En los últimos quince años el poder judicial ha sido objeto de

¹⁴ Héctor Fix Fierro, "La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?" en *Documento de trabajo*, México, IJ-UNAM, 2002, p. 22

¹⁵ Carlos Báez Silva, *Cambio político y poder judicial en México*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, disponible en:

www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa11/282s.pdf

múltiples reformas que han atenuado paulatinamente los factores de debilidad institucional. Dicho en otras palabras, las alteraciones al régimen político han generado la necesidad de contar con un nuevo árbitro que resuelva conflictos que antes no existían.

El cambio en el poder judicial se ha manifestado en dos cuestiones fundamentales; por un lado, la conformación de un poder judicial federal más independiente; y por otro, la intervención de éste, mediante sus decisiones, en la estructuración del nuevo régimen político.¹⁶

En diciembre de 1994 se realizó una nueva reforma al poder judicial. Esta reforma consistió en integrar de manera diferente a la Suprema Corte.¹⁷ Además de ahora en adelante el pleno de la de la misma designaría al presidente. También se enfatizó sus funciones jurisdiccionales y se suprimió las administrativas y de gobierno. Se creó el Consejo de la Judicatura Federal. Además se fortalecieron las garantías constitucional-procesales para la defensa de la constitución como son la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional.¹⁸

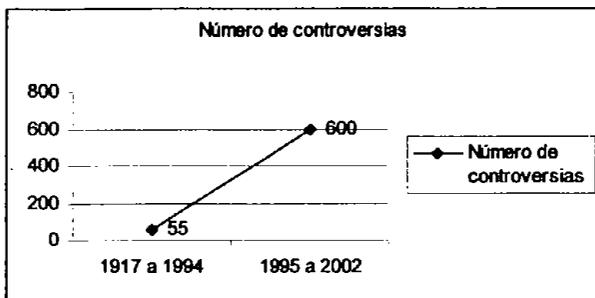
Como se mencionó anteriormente, entre los cambios más significativos que ha sufrido el poder judicial se encuentran los mayores poderes de revisión constitucional, así como el incremento en su poder como tribunal constitucional. Estos mecanismos han sido utilizados frecuentemente por gobiernos municipales y estatales para limitar abusos por parte de niveles superiores de gobierno especialmente el del presidente de la República. En la siguiente gráfica se muestra el número de controversias en dos periodos distintos para contrastar el aumento de estos recursos:

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ La reforma de 1994 fue de corte claramente político, tuvo como objetivo principal la modificación del balance de poder entre los poderes de la unión, introdujo una tabla de renovación escalonada de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Con ésta fórmula ningún presidente podría renovar la totalidad de los ministros de la corte. Los periodos de los ministros que integraron la Suprema Corte a partir de la reforma han terminado o terminarán en pares cada tres años, el primer par término en 2000, el segundo par en 2003, el tercer par en 2006, el cuarto en 2009 y los últimos tres en 2012. Silvia Inclán Oseguera, "De las implicaciones de la reforma judicial mexicana de 1994", conferencia dictada en la 3ª. semana de ciencias políticas y administración pública, de la Facultad de Estudios Superiores Acajaltán, septiembre de 2004"

¹⁸ Jorge, Carplzo McGregor, "Veintidós años de, *op., cit.*, pp. 71-99.

Gráfica 11: Incremento del número de controversias constitucionales



Fuente: Susana Bemuecos, "The Mexican Supreme Court under New Federalism: An Analysis of Constitutional Controversies (1995-2000).", artículo presentado en la conferencia del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, noviembre de 2002, citado en: Sílvia Inclán Oseguera, "De las implicaciones de la reforma judicial mexicana de 1994", conferencia dictada en la 3ª. semana de ciencias políticas y administración pública, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, septiembre de 2004"

De 1995 a 2002 se registró un incremento significativo en el número de controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte. Mientras que en las casi ocho décadas entre 1917 y 1994 el número de casos fue de 55, entre 1995 y el primer semestre de 2002 estos llegaron a más de 600.¹⁹ Con estos números podemos constatar que el poder judicial se ha fortalecido, es más independiente con respecto del ejecutivo, por que los magistrados no dependen del presidente para sus nombramientos, y en caso de que esto llegara a ocurrir el presidente no puede nombrar a la totalidad de los magistrados, por si esto no fuera suficiente el presidente no puede influir en todos los congresistas ya que la mayoría es contraria a su partido.

Otro indicador del fortalecimiento es que desde la existencia de gobiernos divididos en México, se ha privilegiado la interpretación como instrumento de actualización del texto constitucional y se ha dejado de lado el mecanismo de reforma constitucional, lo cual le da al poder judicial una participación más activa en la resolución de conflictos entre los poderes.

¹⁹ Sílvia Inclán Oseguera, *op., cit.*,

En la actualidad es poco probable el retorno de las reformas constantes a la constitución y esto, en el largo plazo, tendrá como consecuencia que el poder judicial asuma un papel cada vez más relevante como interprete constitucional.

En términos ya no cuantitativos, sino cualitativos, es innegable que el poder judicial ha ido resolviendo cuestiones cada vez más importantes para la nueva configuración del Estado mexicano. De entre la muchas cuestiones Miguel Carbonell señala las siguientes: a) la intervención de la Suprema Corte en las disputas entre los distintos niveles de gobierno a través de las controversias constitucionales; b) la intervención de la Suprema Corte sobre el tema del anatocismo²⁰, para el efecto de conocer la forma en que los bancos podían cobrar intereses por los préstamos que otorgan; c) la intervención de la Suprema Corte en la llamada cláusula de exclusión²¹ que aplicaban los sindicatos y lo cual supuso un fuerte golpe contra el régimen corporativo que desde el ámbito sindical había apoyado por décadas al PRI.²²

Los indicadores presentados anteriormente dan una muestra clara de la transformación del poder judicial. También demuestran que con la pluralidad política y el posicionamiento de distintas fuerzas partidistas en las distintas instancias del gobierno, el poder judicial adquiere una mayor relevancia.

3.3 Las consecuencias de las nuevas relaciones entre los poderes y las repercusiones en el régimen presidencial

El régimen político mexicano actual se encuentra en la situación de tener un sistema multipartidista y un ejecutivo sin mayoría en el Congreso. Para varios

²⁰ El término anatocismo es empleado en el ambiente financiero que se refiere a la práctica de cobrar intereses sobre intereses.

²¹ La llamada cláusula de exclusión, era una práctica que llevaban a cabo los sindicatos en México, que consistía en conseguir el despido de los trabajadores que no estuvieron afiliados al sindicato de influencia priísta, con lo cual se violaba la garantía individual de libre afiliación sindical.

²² Miguel Carbonell Sánchez, "El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México", en Marla Antonia Hernández y Diego Valadés (coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, 2003, pp. 9-22.

autores el multipartidismo ocasiona disfunción en los regímenes de tipo presidencial.²³

Desde el advenimiento de los gobiernos sin mayoría se tenía y se desconfiaba de la oposición. Se tenía la idea de que la oposición, en conjunto, impediría el ejercicio de gobierno. En consonancia con la literatura existente sobre las deficiencias de los sistemas presidenciales, se auguro la ineficiencia legislativa e incluso la parálisis como producto del enfriamiento de las relaciones entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo.²⁴

Si bien es cierto que el trabajo legislativo no se ha distorsionado sustancialmente, existen señalamientos que afirman que México se encuentra en una situación de parálisis en la relación ejecutivo-legislativo.

A pesar de que la pluralidad partidista ha equilibrado a los poderes Ejecutivo-Legislativo, existe la opinión generalizada entre los académicos y estudiosos del tema que esto lejos de beneficiar representa un gran problema para las democracias presidenciales como México, pues los partidos son competidores en el terreno electoral y carecen de incentivos para cooperar con el gobierno en turno, sobre todo en lo relativo a las reformas más importantes.

Los números indican que los legisladores aprueban el grueso de las iniciativas enviadas por el presidente, pero lo que no aprueban es lo concerniente a su plataforma de gobierno. Según Sartori, esto se explica debido a que el apoyo de los partidos opositores al plan de gobierno del presidente en turno, pero sobre todo su éxito en la realidad significaría para ellos su ruina electoral.²⁵

Siguiendo con el planteamiento de la parálisis, Héctor Aguilar Camín señala que: "...luego de tener en México por varios decenios gobiernos y presidentes todopoderosos, estamos ahora en una situación de un gobierno acotado y un

²³ Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, p. 13.

²⁴ María Amparo Casar, "Legislatura sin mayoría: cómo va el score" en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2000, p. 40.

²⁵ Sartori pone el ejemplo del Congreso estadounidense: "Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana.", *vid Giovanni Sartori, op. cit.*, pp. 104.

presidente sin dominio del Congreso.²⁶ Sin embargo, a pesar de que se podría pensar que esta afirmación sería positiva para el establecimiento definitivo de un régimen democrático en México, el mismo autor señala que lo anterior ha provocado ciertas deficiencias dentro del propio régimen: "A fuerza de acotar el poder ejecutivo, podría haberse llegado en México a la paradoja de tener un poder ejecutivo débil frente a un Congreso dividido, lo cual puede conducir no al buscado equilibrio de poderes sino a la parálisis gubernativa"²⁷

En resumen, lo que dice Aguilar Camín es que de pretender lograr un equilibrio entre poderes se ha producido un desequilibrio mayor, pero con la agravante de que todos los poderes han sido debilitados, "La combinación de presidencia débil y mayorías frágiles añade riesgos a la consolidación democrática."²⁸

La principal dificultad que señala este autor es la de gobernar sin una mayoría propia en el Congreso. Esto ocasiona, que el proyecto del presidente no encuentre apoyo en un espacio donde el poder se encuentra fragmentado. La fragmentación señala Aguilar Camín: "...es la amenaza de una pluralidad política que puede conducir a la ineficacia y a la inmovilidad".

En este mismo sentido Juan Linz señala que los defectos que describe Aguilar Camín tienen su origen en dos rasgos propios del presidencialismo. Linz nombra ha estos dos rasgos de la siguiente forma: la legitimidad democrática dual y la rigidez del sistema presidencial.²⁹

La legitimidad democrática dual consiste en que tanto el presidente como el legislativo, son elegidos independientemente uno del otro, es decir cada uno tiene su propia legitimidad democrática.

Por su parte la rigidez del sistema presidencial consiste en que tanto el presidente como el poder legislativo son elegidos por un periodo fijo en su cargo y, además, ambos cargos son independientes uno del otro.

²⁶ Héctor Aguilar Camín, "El fantasma de la parálisis", en *Néxos*, México, núm 293, mayo de 2002, p.35

²⁷ *Ibid.*, pp.35-37

²⁸ *Ibid.*, p. 35

²⁹ Juan Linz, *op.*, *cit.*, 32.

Las consecuencias de las dos características anteriores señaladas por Linz, son las de la irresponsabilidad de las partes, en este caso la irresponsabilidad de poderes. En palabras de Linz: "...con separación de poderes no es fácil exigir responsabilidad por la gestión...".³⁰ Esto se debe a que los poderes ejecutivo-legislativo, pueden culparse mutuamente de sus fracasos. La preocupación central de Linz al respecto, es que esta situación de enfrentamiento entre poderes no se puede alterar, ya que los dos poderes tienen bien definido la duración de su cargo y no se puede destituir a representantes y funcionarios democráticamente electos. Es esto lo que se considera la rigidez del sistema. De acuerdo con esto la irresponsabilidad de los poderes ante el electorado y la nula posibilidad de quitarlos, cuando muestran su ineficacia, denotan el mayor problema de los regímenes presidenciales.

Otro autor que concuerda con estas afirmaciones es Luis Rubio, según él: "...nos encontramos frente a una compleja tesitura, el marco institucional vigente es inadecuado para las nuevas realidades políticas".³¹ Rubio señala que es prioritario para consolidar la democracia en nuestro país que el marco constitucional se actualice a las nuevas realidades políticas.³²

El problema cómo se dijo anteriormente, es que la correlación de fuerzas políticas hace difícil modificar la actual estructura institucional. El problema fundamental que señala Rubio es: "...que el sistema de gobierno en México no es eficaz".³³ La solución de este problema tendría que ir en el sentido de la reconstrucción de la función gubernamental, es decir, restaurar la capacidad del sistema de tomar decisiones, pero ahora en un contexto democrático.³⁴

Contrariamente a las afirmaciones anteriores, existen también argumentos que no aceptan a la parálisis del régimen político en México como tal. La parálisis como

³⁰ *Ibid.*, p. 45.

³¹ Luis Rubio, "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz" en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002, p. 51.

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibid.*, p. 52.

problema principal del régimen político es algo que no es aceptado por todos los investigadores, al menos no se acepta de la misma forma.

Para unos autores la parálisis proviene y se presenta en distintos rubros, para otros ni siquiera hay parálisis. Uno de los primeros señalamientos acerca del origen de la parálisis tendría que ver con las funciones del poder ejecutivo. Las restricciones a la voluntad del presidente provienen de múltiples factores: los gobiernos de los estados, las organizaciones sociales, el ámbito internacional, los medios de comunicación, el poder judicial y el Congreso.³⁵ Con este tipo de frenos el ejecutivo debe crear consensos y construir coaliciones con los representantes de otros partidos políticos.³⁶

Los autores que cuestionan la supuesta parálisis del sistema, mencionan que hay que valorar más objetivamente el desempeño del Congreso. Si bien es cierto que la percepción acerca de los cambios legislativos es que no se dan el tiempo ni en el sentido que esperamos, puede ser consecuencia de que en el régimen anterior los problemas de la pluralidad no se apreciaban, ya que el cambio era instruido por el presidente y se daba.

La nueva realidad política de México, requiere que los actores políticos tengan una participación más activa en las iniciativas y en el impulso de los cambios constitucionales e institucionales. Hay que tomar en cuenta que es distinto procesar cambios en un ambiente democrático y de pluralidad, que en un gobierno autoritario donde las decisiones las toma una sola persona.

Por lo tanto, la actitud de los legisladores cuando el presidente manda una iniciativa al Congreso es de reserva. Esto no se debe considerar fuera de lugar, sólo por el hecho mismo. El lado opuesto de la parálisis sería ver en esta actitud una oportunidad de analizar y valorar mejor los cambios.

³⁵ María Amparo Casar, "Cámara dividida, ¿Cámara ineficiente?" en *Nexos*, México, núm 271, julio de 2000, p. 10.

³⁶ *Idem*.

Esto quiere decir que los cambios propuestos no necesariamente tienen que llevarse a cabo, por lo que el argumento de parálisis tiene que ser matizado y debe verse con reservas.

Hay un dato que debe tenerse presente, en el análisis de las consecuencias en las nuevas relaciones entre los poderes, sobre todo en el caso de la relación ejecutivo-legislativo y que es la distribución de poderes legislativos entre el Congreso y el presidente. Hay un consenso prácticamente universal entre los estudiosos del tema en el sentido de que la constitución mexicana balancea entre ambos poderes la atribución de producir legislación.³⁷

En México un funcionamiento normal del régimen supondría que el presidente no es para nada poderoso. Tiene el poder de veto para frenar piezas aprobadas por el Congreso en defensa del *statu quo*, que es significativo ya que sólo las dos terceras partes de ambas cámaras podrían destruir el veto y convertir una propuesta estrictamente congresional en ley.³⁸

El presidente de México tiene también una amplia capacidad para presentar iniciativas, pero no tiene prácticamente materias en las que monopolice la presentación de las mismas.³⁹ Por otro lado, el presidente no cuenta con poderes de decreto en la producción de leyes secundarias.

En consecuencia dicho en términos generales, el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura, y la legislatura no puede producir legislación ignorando al presidente, salvo que el Congreso logre derrotar el veto presidencial con las dos terceras partes del voto en cada una de las cámaras.

Para complementar el argumento de que el presidente no es fuerte dentro de una normalidad presidencial en México, Haggard y McCubbins construyeron una escala para medir los poderes ejecutivos en los regímenes presidenciales. Esta escala se basa en cuatro indicadores: el veto en paquete, el veto parcial, el poder

³⁷ Alonso Lujambio, "El a certijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, México, núm 314, abril de 2004, p. 20.

³⁸ *Idem*.

³⁹ En el caso del presupuesto es cierto que el presidente tiene la facultad exclusiva que le da la Constitución para presentarlo, pero siempre por lo general sufre enmiendas, por lo que no se puede afirmar que es una competencia exclusiva del ejecutivo.

de decreto y la facultad exclusiva de iniciativa. El valor máximo que un ejecutivo puede tener es ocho y el mínimo es cero. En esta escala la presidencia mexicana alcanza el valor de uno y se encuentra entre las seis menos facultadas de un estudio entre 23 países.⁴⁰

El argumento de Nacif acerca de que el legislativo es el iniciador y promotor de los cambios pone en jaque el argumento de la parálisis (al menos en parte).⁴¹ El papel que debe jugar el ejecutivo en los regímenes presidenciales es el de mantener el *status quo* y la relación con el legislativo debe ser el de respaldar lo que le convenga al ejecutivo. Es lo que Nacif llama: "lo tomas o lo dejas".⁴²

El régimen presidencial mexicano es un régimen en el que un poder no puede ignorar al otro. Es por lo tanto, un sistema de división de poderes con atribuciones razonablemente equilibradas, en donde el presidente no es, en modo alguno, poderoso. Es este el marco de equilibrio y el mirador desde el cual hay que analizar los dilemas de construcción de consensos bajo el esquema del gobierno dividido.⁴³

Los anteriores argumentos respecto de los problemas y nuevas realidades del régimen político mexicano actual, nos llevan a reflexionar sobre las preocupaciones que causa el tener un gobierno sin mayorías, pero tomando en cuenta los beneficios que representa el tener un poder ejecutivo equilibrado.

Por consiguiente, a nuestro parecer, el principal problema que observamos en el régimen es: que en un régimen político democrático no puede gobernar por sí sola una fuerza política minoritaria, como en el caso mexicano.

La democracia supone que el gobierno sea encabezado por una mayoría. La mayoría se puede construir de varias maneras aquí analizaremos dos. La primera y más simple es que el sistema electoral le permita a una fuerza política poder ganar el ejecutivo y, a la vez, ganar la mayoría en el Congreso. Sin embargo, esto

⁴⁰ Haggard, Stephan y Matthew D. McCubbins, citados en Benito Nacif, *op. cit.*, p. 12

⁴¹ *Ibid.*, pp. 16-30.

⁴² *Idem.*

⁴³ Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 20.

tiene la limitante de estar en una línea muy delgada entre la democracia y el autoritarismo.

La segunda forma de construir mayoría parte de que el sistema electoral no le permite a ninguna fuerza política tener la mayoría para aprobar leyes. Siendo este el supuesto, el mismo sistema electoral tendría que obligar y, al mismo tiempo, incentivar las coaliciones partidistas.

Si el partido del presidente cuenta con mayorías absolutas y calificadas, en ambas cámaras, vota cohesivamente y tiene en el presidente a su líder, entonces se tiene un presidente especialmente poderoso, pero no por que el sistema constitucional así lo establezca, sino por los efectos que produce el sistema de actores que se introduce a la maquinaria constitucional.⁴⁴

Es decir, en México existe la paradoja de ser un gobierno constituido a través de un régimen democrático, pero al mismo tiempo este gobierno es minoritario. También a esto se le suma que ninguna de las fuerzas políticas tiene incentivos para cooperar. La cooperación entre las fuerzas partidistas no es casual, ni se da por idealismos, se da por incentivos en beneficios de los coaligantes.⁴⁵

Por lo tanto, las variables que afectan al régimen son: el sistema electoral; el número de partidos; el tamaño de los grupos parlamentarios en el Congreso; la cohesión de los grupos parlamentarios en las cámaras. Estos son los factores que hacen la deferencia entre un presidencialismo y un sistema constitucional de separación de poderes.

De acuerdo con los autores señalados anteriormente podemos identificar el principal problema del régimen político en México de la siguiente forma: un presidente electo por seis años sin que se pueda destituir, este mismo no cuenta con una mayoría de su partido en la legislatura para impulsar cambios constitucionales y por lo tanto restringen la posibilidad de que lleve a cabo su plan de gobierno, tampoco el Congreso puede ser destituido y no tiene incentivos para

⁴⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁵ Francisco Valdés Ugalde, "La reforma que no fue" en *Metapolítica*, México, núm 30, julio-agosto 2003, pp. 51-52.

cooperar con el presidente, ya que el éxito del ejecutivo significaría su ruina electoral, por lo tanto, estaríamos en el peligro de lo Linz llama: "La quiebra de la democracia"⁴⁶

Nuestro propósito en este capítulo ha sido demostrar las consecuencias de una nueva relación entre los poderes y resaltar las consecuencias de estas. Los problemas del régimen señalados anteriormente, han sido estudiados por autores como Juan Linz y Arturo Valenzuela. Estos autores señalan que los problemas surgidos de la transición a la democracia, pueden resolverse mejor en un régimen de tipo parlamentario. A si mismo existen opiniones de autores cómo Dieter Nohlen, Giovanni Sartori o Diego Valadés, donde se menciona que los problemas podrían menguarse renovando los regímenes presidenciales.⁴⁷

En consecuencia, en el siguiente capítulo analizaremos si la democracia mexicana podría funcionar mejor y producir mejores resultados con un régimen de tipo parlamentario o en su caso analizar las posibles mejoras al régimen presidencial.

⁴⁶ Juan Linz, *op. cit.*, pp. 25-30.

⁴⁷ Para tener claras estas posturas vease: Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997, 255 pp. Dieter Nohlen y Mario Fernández (edts.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, 351 pp. Giovanni Sartori, "Primero la casa, después el mobiliario" en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002, pp. 27-28. Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2004, 124 pp.

Capítulo 4: Parlamentarismo y consolidación democrática en México

4.1 Ventajas del parlamentarismo en el contexto de la consolidación democrática en México

Recientemente se ha estudiado la transformación que sufren los regímenes políticos en la consolidación a la democracia. Lo que ha despertado mayor inquietud es lo concerniente a la forma en que se lleva a cabo el nacimiento de un régimen democrático, en sustitución de uno autoritario, así como el funcionamiento regular del mismo una vez establecido y asentado.

En este sentido, se dice que el establecimiento de un nuevo régimen democrático ocurre dentro de la consolidación a la democracia. Esta es la última de tres fases por las que atraviesa un país cuando pasa de un estado autoritario a uno democrático.¹

De acuerdo con este modelo, el cambio se inicia con la crisis del régimen autoritario. En esta etapa las normas, instituciones y estructuras del régimen en crisis se sustituyen por otro conjunto de normas, instituciones y estructuras que se ordenan ahora en función de un nuevo sistema de valores.²

En el tránsito del autoritarismo a la democracia coexisten los principios y reglas de uno y otro, en la medida que ni el antiguo régimen ha sido sustituido ni el nuevo régimen está totalmente establecido. "La transición termina, pues, con la instauración formal del nuevo régimen".³

Por lo tanto, la fase que sigue, cuando el proceso tiene éxito, es precisamente la de consolidación del nuevo régimen recién instaurado. En el caso de México nos encontramos en este supuesto. Ni hemos desechado el régimen político anterior,

¹ Este ha sido el caso de España, varios países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Portugal y más recientemente México, por mencionar algunos ejemplos.

² Julián Santamaría, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm 2, abril a junio de 1998, p. 4.

³ *Ídem*.

ni hemos instaurado del todo al nuevo régimen. Estamos en el proceso de consolidar los avances o de correr el peligro de sufrir una regresión.

Según Julián Santamaría, la fase de la consolidación de las democracias ocurre cuando "...el nuevo régimen queda formalmente instaurado".⁴ Esto puede ocurrir de la siguiente manera: el régimen anterior se desecha a través de la derogación de la constitución y se procede a que el parlamento (o congreso en el caso de México) inaugure un nuevo régimen elaborando una nueva constitución. Este proceso es lo que se denomina consolidación democrática.

Para dejar en claro el concepto, por consolidación se entiende el proceso de institucionalización político-material del nuevo régimen. Durante este proceso se eliminan, reducen o se crean nuevas estructuras y nuevas reglas de convivencia entre los actores políticos, es decir, se perfila con mayor precisión la estructura de la competencia política y se amplía la legitimidad del régimen. Por lo tanto, es un momento de revisión y reforma del viejo orden jurídico, de desarrollo e integración de los principios institucionales, reglas, procedimientos y valores del nuevo régimen; de clarificación del sistema de partidos, de estructuración de los apoyos sociales necesarios para garantizar su autonomía y continuidad.⁵

Tomando en cuenta los señalamientos sobre la consolidación democrática, algunos autores piensan que en México la consolidación tiene que darse con el establecimiento de un régimen parlamentario, en sustitución del presidencial.

Los argumentos, que les llevan a concluir esto principalmente son dos. Que se tiene un gobierno minoritario incapaz de implantar un plan de gobierno y una oposición que no tiene incentivos para cooperar.⁶

Muchas de estas afirmaciones están sostenidas en el argumento de Alfred Stepan y Cindy Skach, quienes señalan que "...existe una correlación mucho mayor entre consolidación democrática y parlamentarismo puro, que entre consolidación

⁴ *Idem.*

⁵ Samuel Huntington citado en Julián Santamaría, *Ibid.*, p. 5.

⁶ *Vid* capítulo 3, apartado 3.3

democrática y presidencialismo puro".⁷ Este señalamiento está basado principalmente en la variable de los sistemas de partido, ya que estos autores señalan que la estabilidad y buen funcionamiento del régimen se basa en el número de partidos que existen, pero sobre todo la forma en que estos interactúan.

Stepan y Sakch elaboraron un estudio cuantitativo, donde los datos obtenidos les permitieron establecer que hay una mayor consolidación democrática en los regímenes parlamentarios con sistemas multipartidarios, que en regímenes presidenciales. Además los regímenes presidenciales que han logrado consolidarse tienen sistemas con pocos partidos, (si no es que se limitan a los sistemas bipartidistas), es decir, el señalamiento es que el presidencialismo y el multipartidismo no son una buena fórmula.

La explicación es que en los regímenes presidenciales no se tiene una estructura que fomente las coaliciones de gobierno, que facilite el gobierno democrático, sobre todo en contextos con desigualdad económica, social, ideológica y de un sistema multipartidista, como en el caso de México.⁸

En nuestro país el sistema de partidos se ha fortalecido y hemos pasado de un sistema de partido hegemónico, a un sistema de cinco partidos (pluralismo moderado), donde la oposición en su conjunto es mayor en el poder legislativo, y en los gobiernos locales. Por supuesto no se puede pensar que una mayoría opositora va a apoyar un gobierno enemigo en el terreno electoral, sin ningún incentivo. Además, la situación se complica debido a la tendencia de que ningún partido pueda conseguir una mayoría legislativa por sí solo va en aumento. Es decir, podemos llegar a un estado de *impasse*, donde ninguna fuerza política puede moverse, ya que sólo tienen como incentivos ganar puestos de elección.

Según nuestro punto de vista, el problema que se tiene que resolver en México, con la instauración o corrección de un nuevo régimen, es la forma de construir

⁷ Alfred Stepan y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Juan Linz, y Arturo Valenzuela, (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 190.

⁸ *Ibid.*, p. 192.

mayorías que puedan gobernar, tal como la han expresado Stepan y Sakch sobre la interacción de los partidos políticos entre sí. Precisamente la forma de construir mayorías en el régimen parlamentario es lo que atrae a muchos especialistas. Según muchos de ellos, las condiciones actuales de México se pueden desarrollar mejor en un régimen de tipo parlamentario que en uno presidencial.⁹ Al respecto, Stepan y Skach mencionan lo siguiente:

La esencia del parlamentarismo puro es la dependencia mutua. De esta condición definidora se desprenden una serie de incentivos y normas para tomar decisiones con el fin de crear y mantener mayorías de un solo partido o de coaliciones, minimizar conflictos legislativos irreconciliables, evitar que el ejecutivo ignore la constitución y desanimar todo apoyo de la sociedad política a un golpe militar. Lo esencial del presidencialismo puro es la independencia mutua. De esta condición definidora (y limitadora) se desprenden una serie de incentivos y normas para tomar decisiones que fomentan la aparición de gobiernos minoritarios, desalientan la formación de coaliciones duraderas, maximizan los conflictos legislativos irreconciliables, incitan a los ejecutivos a que ignoren la constitución y estimulan a la sociedad política a que periódicamente clame por un golpe militar. Los presidentes y las legislaturas son elegidos directamente y tienen sus propios mandatos fijos. Esta mutua independencia crea la posibilidad de una situación política sin salida entre el jefe del ejecutivo y el cuerpo legislativo para la cual no se tiene un dispositivo constitucional que rompa el empate.¹⁰

En este sentido, Juan Linz señala algunas ventajas del parlamentarismo, respecto del régimen presidencial. Para nuestro análisis tomaremos en cuenta las principales.

Una primera ventaja, que según Linz tiene el parlamentarismo sobre el presidencialismo, es que en el parlamentarismo una mayoría electoral es la que gana la elección y no sólo un partido político. Esto no quiere decir que un solo partido esté imposibilitado para ganar la mayoría. Puede darse el caso de que un

⁹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 203.

solo partido gane la mayoría, pero tiene la ventaja de que su partido tenga presencia mayoritaria en el poder legislativo. Para decirlo con precisión, un partido puede conseguir la mayoría sólo o en coalición con otros partidos.

Este modo de conseguir la victoria representa para un partido, o una coalición, llegar con un alto grado de legitimidad, además de tener la posibilidad de impulsar cambios que le permitan desarrollar su plataforma de gobierno.¹¹

En cambio, en los regímenes presidenciales se puede dar el caso de que el poder ejecutivo lo gana un partido político con una cantidad de votos mayor que los demás competidores, pero ese porcentaje puede ser minoritario. Más aún, puede darse el caso de que el porcentaje de votos de su partido es más o menos igual en el poder legislativo, por lo que tampoco tendrían una mayoría parlamentaria.

Esto implica que se suscite un problema de fondo. Una minoría (que legalmente ganó el gobierno) no puede implantar un plan de gobierno, porque no cuenta con el apoyo de otras fuerzas políticas opositoras, que reunidas forman un bloque opositor mayoritario. De modo que un gobierno democrático no puede ser minoritario porque esto es un contrasentido.

Con estos argumentos analizemos el caso mexicano. En el año 2000 en las elecciones arrojaron los siguientes resultados:

Gráfica 1: Resultados electorales para presidente de la República en el año 2000

						Cand. no reg.	Nulos
15,104,164	12,654,930	5,842,589	197,433	147,535	563,839	67,542	787,862
42.71%	35.78%	16.52%	0.56%	0.42%	1.59%	0.19%	2.23%

Fuente: www.ife.org.mx

¹¹ Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en *ibid.*, p. 33.

Cómo se puede apreciar, el presidente Vicente Fox ganó la elección con un porcentaje minoritario de votos (42.71 por ciento). Esto sin duda le ha impedido avanzar en su plataforma de gobierno, ya que la oposición no tiene ningún incentivo para apoyarlo. Si los partidos opositores le dieran el respaldo, todo el crédito de las acciones exitosas se las llevaría el presidente, lo cual sería muy perjudicial, para la oposición en términos electorales.

En el caso mexicano, también se ha observado que la oposición ha reclamado para sí el derecho propio de impulsar políticas públicas, incluso sin tomar en cuenta al ejecutivo, por lo que no se tiene claro quién es el responsable del ejercicio de gobierno. Esto es lo que Linz llama el problema de la legitimidad democrática dual.¹²

Según los defensores del parlamentarismo, si en México tuviéramos un régimen de este tipo no tendríamos problemas en formar mayorías estables, pero sobre todo tendríamos la ventaja de tener presente si el gobierno ha realizado un buen trabajo o no.

Es decir, si en un régimen el sistema electoral permite formar mayorías estables, al mismo tiempo se está provocando, que las mayorías ganadoras se hagan responsables de sus actos. En el caso de México se observa que cualquier error en la conducción del gobierno sólo se le atribuye al presidente, aún cuando haya acciones que se decidan en conjunto con el poder legislativo. Pero como no hay incentivos de colaboración, tampoco hay corresponsabilidad en los errores. Es decir, en el régimen presidencial no se puede apreciar con claridad la responsabilidad de los poderes en las acciones que se realizan.

Una segunda ventaja, que señala Linz, es la que denomina flexibilidad del régimen parlamentario. Esta ventaja está en contraposición de una característica fundamental del presidencialismo: su rigidez.¹³

En el régimen presidencial los ejecutivos son elegidos por un periodo de tiempo que no se puede modificar. Esto ocasiona que los procesos políticos sean

¹² *Ibid.*, pp. 33-36.

¹³ *Ibid.*, p. 37.

discontinuos y sin la posibilidad de realizar ajustes que se requieran en los ámbitos económico, social y político.¹⁴

La rigidez del régimen presidencial impide que acontecimientos inesperados, o incalculables, se puedan corregir y al mismo tiempo ocasionan que el gobierno se vuelva débil e incluso vulnerable.

Por ejemplo, si se está conduciendo de un modo irresponsable la economía, a través de gastos que no benefician el crecimiento de un país, nadie puede hacer algo al respecto, sólo el propio presidente modificando su política económica, pero cómo se ha visto, pocos presidentes aceptan sus errores y es poco probable que reconsideren.

Por el contrario, en un régimen parlamentario el primer ministro siempre está buscando reforzar su autoridad y legitimidad, pidiendo votos de confianza, pero en dado caso que el primer ministro perdiera el control, (en este caso siguiendo el ejemplo de la economía), se le puede retirar del cargo, ya que su permanencia puede crear una crisis mayor.

Los presidentes que se eligen por un periodo fijo de tiempo están excluidos de las sustituciones, en dado caso de que originen una crisis en el gobierno. Esto significa que un líder que ha perdido la confianza de su partido, no puede ser remplazado por otra persona más capaz de negociar compromisos con la oposición, cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia y un golpe ilegal.¹⁵

En México, las diferencias entre los actores políticos no ha llegado a un extremo de violencia, pero sí es evidente una gran incapacidad, por parte del presidente, para construir acuerdos. Como es un hecho que con acuerdos o sin acuerdos el presidente durará seis años en su cargo, lo cual quiere decir, que no se puede realizar ajuste alguno, en ese sentido. Por otra parte, si el sistema presidencial no permite la reelección, la persona al cargo del ejecutivo no tendrá mayor incentivo para modificar sus posiciones.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 39.

Las dos características anteriores provocan que, tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo, carezcan de responsabilidad en sus actuaciones. Si bien es cierto que a primera instancia se podría pensar que en un régimen presidencial se puede identificar a la persona y exigir responsabilidades de sus actos, esto no es así en la práctica, ya que como en el caso de México no hay reelección de legisladores, no se puede premiar o castigar a los legisladores que desempeñen bien o mal sus funciones.

El principio de no reelección ha adquirido en muchos países una gran importancia simbólica, pero como ya se explicó, la democracia es por definición un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, exigir responsabilidades a los que gobiernan e, incluso destituirlos del cargo.

De tal modo que un régimen parlamentario, donde existiera la posibilidad de que los legisladores repitieran en el cargo tantas veces como el electorado lo quisiera, tendría la ventaja de que el legislador se preocupara por mantener una relación de cooperación con el ejecutivo y, entre ambos, establecer programas de gobierno con perspectiva de largo plazo, con la posibilidad de modificarlo si la situación lo requiere. Entonces el legislador tendría el incentivo de permanecer en su cargo y sería corresponsable de una mala decisión del gobierno.

Además de las ventajas señaladas anteriormente, también se considera como ventaja que los secretarios de Estado, sean ratificados por el legislativo, esto sirve para que el legislativo tenga interlocutores confiables en la comunicación con el ejecutivo.

La relación ejecutivo-legislativo, también se fortalecería si se separaran la función administrativa de la función de representar al Estado, es decir, pasar de un ejecutivo monocéfalo a uno bicéfalo como en un régimen parlamentario, debido a que se separarían las cuestiones técnico-administrativas de las políticas públicas.

Según el análisis anterior, estamos ahora en situación de poder decir que la explicación de por qué el marco constitucional del parlamentarismo ofrece más apoyos, se encuentra en las siguientes tendencias teóricamente predecibles y observables: su mayor propensión a que los gobiernos tengan mayorías que

puedan hacer cumplir sus programas; su mayor capacidad para gobernar en un medio multipartidario; su menor propensión a que los ejecutivos gobiernen en el límite de la constitución y su mayor facilidad para destituir al jefe de un ejecutivo que lo haga mal; su menor susceptibilidad a un golpe militar; y su mayor tendencia a asegurar largas carreras dentro del partido o el gobierno, lo que añade lealtad y experiencia a la sociedad política.¹⁶

4.2 Viabilidad del régimen parlamentario en México

Existe en América Latina una imagen idealizada del parlamentarismo, que involuntariamente se hace cargo de muchos de sus mitos y no presta mayor atención a los verdaderos efectos que determinan su funcionamiento y estabilidad.

Para realizar un análisis de la viabilidad del régimen parlamentario en México, se debe tomar en cuenta que el diseño político formal e informal de los regímenes políticos (aunque se clasifiquen en la misma categoría) operan con variaciones sustanciales en los distintos países.

El ejemplo más claro al respecto, de la variación de los regímenes de país en país, es el mismo caso de México, ya que a pesar de que hemos estado catalogados como un régimen presidencial, el funcionamiento de nuestro régimen ha sido un caso muy particular en el mundo, que se convirtió en una deformación del régimen presidencial, denominado presidencialismo.

Para ilustrar esto, diremos que los regímenes varían de acuerdo a los sistemas electorales y los partidos políticos, dependiendo de qué tipo sean estos será la forma en que funcionen, ya que se ha visto que una misma estructura organizativa puede funcionar de diferentes maneras.

Por esto mismo, para poder empezar a pensar en la implementación de un régimen de tipo parlamentario se tiene que tomar en cuenta las siguientes

¹⁶ Alfred Stepan y Cindy Skach, *op. cit.*, pp. 208-209.

variables: la cultura política, el grado de consenso social, el entorno internacional y el éxito socioeconómico.¹⁷

También hay que tomar en cuenta las siguientes condiciones que se necesitarían para poner en marcha un sistema parlamentario según Mario Serrafiero:

- a) Incertidumbre, ya que no se sabe en definitiva, cómo funcionará un sistema parlamentario pues nunca ha existido. Los líderes, los partidos y la sociedad deberían aprender nuevos papeles, pues su funcionamiento es distinto a los presidenciales.
- b) Sería necesario para su funcionamiento un sistema de partidos fuerte y estable con clara representación de intereses como condición de aplicación. De lo contrario podrían darse algunas de estas situaciones: 1) inestabilidad de los gobiernos y 2) corrupción generalizada al distribuirse el aparato estatal como botín en una gran coalición.¹⁸

Con la implantación del régimen parlamentario no se garantizaría tener un congreso fuerte, tampoco se garantizaría la emergencia de poderes ejecutivos menos poderosos y prepotentes, en casos de partidos dominantes, y más teniendo en cuenta la tradición caudillista, personalista y populista de México.¹⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, para adoptar en el contexto mexicano un cambio drástico de régimen político, cuya mecánica sea la colaboración entre poderes, es necesario no olvidar que los diseños institucionales no operan en el vacío, sino que su funcionamiento depende del contexto, la historia, y el tipo de actores existentes, es decir, requiere de que se reúnan una serie de condiciones.

Un sistema parlamentario, que impulsa la colaboración entre poderes y las alianzas para la formación de gobierno, requiere de partidos cohesivos y disciplinados, como condición para alcanzar cierta estabilidad política. Además los regímenes parlamentarios pueden ser tal vez más adecuados para producir

¹⁷ Mario Serrafiero, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, abril a junio de 1998, p. 180.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

gobiernos mayoritarios, que lleven a cabo sus programas con efectividad; sin embargo, cambiar las instituciones es un proceso largo y complejo.

Es decir, se podría crear una nueva constitución que contemplara un régimen parlamentario, sin embargo, los nuevos roles de los actores políticos y de la ciudadanía no sólo se cambian con el establecimiento de una nueva constitución. Este es un proceso más amplio.

Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, hoy en día, los partidos en México experimentan una fragmentación que dificulta establecer pactos para una reforma constitucional, como la que se requeriría para transformar el régimen político.

Además, cabe mencionar que no existen las condiciones para impulsar una reforma tan grande, empero, esto no quiere decir que nos quedemos en la lógica de un presidencialismo puro, se pueden ir adoptando mecanismos del parlamentarismo para ir avanzando. Como señala Sartori: "el régimen político en México ha sido siempre un caso excepcional en América, más excepcional aún que el estadounidense. Ha sido un caso único como sistema, digamos presidencialista autoritario, y debería evolucionar también hacia una forma única de presidencialismo democrático".²⁰

Siguiendo los argumentos de Sartori, no se considera viable la elaboración de una nueva constitución ya que según él, México cuenta con una buena constitución. Por supuesto no le resta importancia a que hay que cambiarla y reforzarla en algunos puntos.²¹

Sartori menciona que, para elaborar una nueva constitución el Congreso tendría que erigirse en Asamblea Constituyente, lo que es muy difícil en las condiciones democráticas que vive el país. Así pues, lo que más se recomienda es realizar

²⁰ Giovanni Sartori, "Primero la casa...", *op. cit.*, p. 27.

²¹ *Ídem.*

reformas graduales a la constitución, en vez de elaborar una nueva que pretenda implementar en México un régimen de tipo parlamentario.²²

El peligro más fuerte que señala este autor, al tratar de implementar un régimen parlamentario a través de una nueva constitución, es que "...si no se tienen las condiciones que el régimen parlamentario requiere o presupone, entonces el sistema en cuestión tropezará y no funcionará como se pretendía."²³

Para Sartori los límites de la ingeniería constitucional están fijados, caso por caso. El análisis de las condiciones, servirá para determinar las condiciones de un país y elaborar un instrumento en particular y así producir el efecto que se pretende, que en este caso es lograr un gobierno eficaz. Si existen condiciones de ingobernabilidad en un país, que muestren que el régimen político es ineficaz, existen varias alternativas para tratar de resolver los problemas. Entre las alternativas está el ajustar el sistema electoral y los sistemas de partido, por ejemplo.

El objetivo de la ingeniería constitucional no es redactar constituciones a diestra y siniestra, la ingeniería constitucional sirve para dar alternativas al mal funcionamiento de un régimen político. Por esto se debe entender que el mejor régimen político, en una situación dada, no sólo es aquel que promete efectos o consecuencias, sino también el que puede ponerse en práctica.²⁴

En el siguiente y último apartado analizaremos las diferentes alternativas para mejorar y ajustar el régimen presidencial, ya que como hemos señalado, en este momento pensar en la implantación de un régimen de tipo parlamentario resulta inviable.

²²Sartori Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 1996, disponible en: <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

²³*Idem.*

²⁴ Arturo Núñez, "Comentarios" en *Ibid.*, disponible en <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

4.3 Las perspectivas del régimen político en México

Para poder señalar los posibles ajustes que necesita nuestro régimen presidencial, primero debemos tomar en consideración bajo que elementos el régimen presidencial tiene su mejor funcionamiento, en términos de un gobierno eficaz.

En primer lugar, se tiene que considerar bajo cuál esquema se pretende funcionar: gobierno dividido o gobierno unificado. Las condiciones óptimas para un régimen presidencial con gobierno unificado, es decir, donde las mayorías del presidente y el congreso son las mismas, es tener un sistema de dos, o en todo caso, de tres partidos que sean relativamente sólidos, y sobre todo disciplinados. La disciplina le garantiza al gobierno tener el respaldo cuando necesite impulsar cambios legislativos, para poner en marcha sus planteamientos de políticas públicas.

En cambio, si se pretende funcionar bajo un esquema de gobiernos divididos, la situación cambia. En esta situación se requiere de partidos que no sean disciplinados, para que el presidente pueda negociar de manera individual con los congresistas y tenga la posibilidad de contar con una mayoría. Los partidos indisciplinados representan en este caso la válvula de seguridad del presidencialismo.²⁵

Actualmente, México se encuentra en el supuesto de los gobiernos divididos. Empero, el sistema de partidos es pluralista moderado, lo cual no sería problema, ya que en gobiernos divididos el régimen funciona bien. El problema se presenta cuando se observa que los partidos políticos son extremadamente disciplinados, lo que impide que el presidente pueda intentar cabildear con algunos congresistas opositores.²⁶

²⁵ Sartori Giovanni, *Limites...*, op. cit., disponible en: <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>

²⁶ Ser candidato a puestos de elección popular resulta en este momento muy costoso. La fuente del dinero, marca la forma en que se conducirán los legisladores. Un legislador tiende a ser disciplinado cuando el partido político le otorga todos los recursos necesarios para que gane la elección. Si el legislador muestra indisciplina en las decisiones del grupo parlamentario y les causa problemas en las decisiones cruciales, sabe que no contará más con el apoyo del partido para continuar con su carrera política. Por el contrario si el candidato a legislador, obtiene más recursos que le permitan acceder al cargo por sí sólo o si el apoyo del partido es minoritario, este tendrá un

Considerando la situación anterior, Giovanni Sartori identifica tres prioridades que deben atenderse para refuncionalizar al régimen político en México. En primer lugar, Sartori menciona que México necesita redefinir adecuadamente al poder ejecutivo y su relación con el poder legislativo. En segundo lugar, es necesario considerar la reelección continua para los miembros del congreso, aunque no para el presidente de la República. La tercera prioridad es cambiar el sistema electoral que remplace al actual sistema y, una cuarta, aunque no la menciona, es fortalecer al poder judicial.²⁷

Empecemos por analizar la primera prioridad que señala Sartori. La denominaremos redefinición del ejecutivo. La redefinición del ejecutivo contempla la separación del jefe de Estado y jefe de gobierno, la ratificación de los miembros del gabinete y nuevos mecanismos de cooperación ejecutivo-legislativo.

El régimen presidencial en México podría funcionar mejor si se separaran las funciones de Estado y de gobierno. El jefe de Estado sería políticamente irresponsable, inviolable e inamovible. No dependería de la confianza del congreso, su función sería la de ser una especie de mediador, entre el primer ministro y el poder legislativo, además ejercería actividades de orden ceremonial y no entraría en golpeteos políticos.²⁸ El presidente, en su calidad de jefe de Estado, debe participar en la consolidación democrática fomentando consensos por encima de las diferencias políticas.

El nombramiento de un primer ministro tendría como propósito crear un interlocutor válido, para tratar los asuntos de carácter administrativo con el congreso. Este primer ministro o (jefe de gabinete) se dedicaría más a las cuestiones técnico-administrativas, estaría sujeto a controles que le impusiera el congreso y fortalecería el sistema representativo.

Al mismo tiempo de separar al jefe de Estado y jefe de gobierno se podría optar, por la ratificación del gabinete por parte de alguna, o de las dos cámaras del

margen de más libertad en sus decisiones, por que funciona mejor en un marco de gobiernos divididos.

²⁷ Giovanni Sartori, "Primero la casa,...., *op. cit.*, p. 28.

²⁸ Diego Valadés, *op. cit.*, p.5.

Congreso. Esto haría corresponsable de una mala selección al congreso y no sólo al presidente de la República. En la actualidad el presidente carga con todas las responsabilidades de malas decisiones, aunque estas hayan sido tomadas en conjunto con el congreso.

Para comprobar que puede existir la cooperación del ejecutivo con el legislativo en el régimen presidencial con gobierno dividido, Alonso Lujambio construyó un indicador que nos muestra esta posibilidad.

Este indicador parte de un consenso mínimo al que deben llegar los partidos, para no colocar al país en el marco de una crisis política: la aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la siguiente tabla se aprecia como en seis ocasiones en que la Cámara de Diputados ha tenido que aprobar el proyecto de presupuesto (hay que destacar que lo ha hecho en tiempo y forma)

Tabla número 1: Proyectos de presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados de 1998 a 2003

Año fiscal	Fecha de votación en el pleno	Firma del decreto de presupuesto	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial</i>
1998	12/12/1997	13/12/1997	29/12/1997
1999	30/12/1998	31/12/1998	31/12/1998
2000	28/12/1999	28/12/1999	31/12/1999
2001	28/12/2000	29/12/2000	31/12/2000
2002	31/12/2001	01/01/2002	01/01/2002
2003	15/12/2002	15/12/2002	30/12/2002

Fuente: Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, núm. 315, abril de 2004.

De los seis proyectos de presupuesto, dos se aprobaron en el periodo ordinario de sesiones correspondiente (es decir, el 15 de diciembre o antes)²⁹ y, ciertamente, cuatro en periodos extraordinarios, convocados para el efecto. En otras palabras, en tres ocasiones el proyecto de presupuesto se aprobó en el periodo ordinario establecido en la constitución, y en tres ocasiones se aprobó en los periodos extraordinarios convocados para el efecto.³⁰

Entonces, esto nos lleva al supuesto de que una parálisis donde se inicie el año fiscal, sin presupuesto, puede producir un nivel de incertidumbre política y de inestabilidad en los mercados, del que ningún partido político quisiera ser responsable. Por lo tanto, dentro de la pluralidad partidista la estructura del régimen puede llevar a los distintos partidos políticos a cooperar entre si. En este sentido, curiosamente, la incertidumbre constitucional respecto de las consecuencias del disenso ha incentivado a los actores para arribar a acuerdos. Es decir, con ciertos cambios en el régimen presidencial se puede incentivar a la cooperación entre los partidos y sobre todo la de los poderes.

En este mismo sentido, para reforzar la función del poder ejecutivo a través de la relación con el legislativo, se podría introducir el mecanismo llamado: trámite legislativo preferencial. Este mecanismo consiste en obligar a dictaminar (modificando, planteando una alternativa distinta o aprobando) ciertas iniciativas en un periodo de tiempo determinado, so pena de que éstas se conviertan en ley.

Si el presidente está interesado en sacar una reforma que le interesa como prioridad de su gobierno, puede darle trámite legislativo preferencial. Con este mecanismo el Congreso queda obligado a dictaminarla en un determinado tiempo, si en ese tiempo el congreso no resolviera, entraría en vigor la iniciativa del presidente.³¹

²⁹ El artículo 66 constitucional establece que el periodo ordinario de sesiones que va del 1º de septiembre al 15 de diciembre podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre de ese año.

³⁰ Si bien el decreto de presupuesto de 2002, aprobado el 31 de diciembre de 2002, aprobado el 31 de diciembre de 2001, fue firmado por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en las primeras horas del 1º de enero de 2002.

³¹ María Amparo Casar, "Gobernabilidad: La agenda pendiente" en *Nexus*, México, núm 306, junio de 2003, pp. 31-34.

Es comprensible que después de una era de presidentes casi imperiales, ahora en México se prefiera una presidencia menos poderosa. Pero sin duda hay una confusión al respecto. La presidencia ha caído en un estado de debilidad. Como señala Sartori: "La presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida."³²

Además de los mecanismos que ya mencionamos para fortalecer al poder ejecutivo se tienen también los siguientes instrumentos: 1) el derecho de iniciar leyes, 2) el veto presidencial, 3) el referéndum, 4) el plebiscito y 5) distintos medios y fórmulas para superar los bloqueos parlamentarios.

Como su nombre lo indica, el presidente puede recurrir al mecanismo de iniciación de leyes, para impulsar un cambio que le parezca de la mayor relevancia. Este mecanismo puede ir en conjunto con el trámite legislativo preferencial, lo cual permite que el sistema sea menos rígido, y los cambios se den a una velocidad más positiva.

El veto sirve para que el presidente pueda detener iniciativas aprobadas exclusivamente por el congreso. Este puede romperse con las dos terceras partes del voto en el legislativo, sin embargo, este mecanismo perdería sentido si se logran realizar mayorías estables.

El referéndum y plebiscito son mecanismos de participación ciudadana y consulta, con distintas características cada uno, pero que se pueden utilizar para apoyar una iniciativa o un cambio que se vea empantanado. Así mismo hay instrumentos parecidos que permiten destrabar un empate en la relación ejecutivo-legislativo.

La segunda prioridad que señala Sartori, es sobre la reelección de legisladores. Este tema es muy controversial, porque despierta la desconfianza debido a nuestro pasado caudillista y personalista. Sin embargo, valdría la pena considerarlo.

³² Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional...*, op. cit., p. 232.

Un primer punto a favor de la reelección es que sólo sería para legisladores. En este sentido, la reelección ya se permite, sólo que no es de manera continua. De este modo, lo que se pretendería es la reelección inmediata.

Esta reelección inmediata contribuiría a la profesionalización de la carrera legislativa. Los legisladores tendrían el incentivo de que si su desempeño es evaluado como positivo por sus electores, seguir en el cargo tantas veces como lo quisieran los electores. Si la evaluación fuera en sentido negativo, tendrían que dejar el cargo. Esto es lo que se conoce como rendición de cuentas

En el marco de un gobierno dividido la reelección también resultaría muy positiva para el funcionamiento del sistema, ya que los legisladores asumirían posturas para beneficio de sus representados porque en la actualidad las decisiones las toma la cúpula partidista, por lo que si los legisladores se salen de esa línea saben que el partido les retiraría su apoyo y podría terminar su carrera política.

La reelección, por tanto, les permitiría tener un margen más amplio en la toma de sus decisiones y su voto en los cambios legislativos no necesariamente tendrían que ser en el sentido de su partido. La reelección tiene el objetivo de premiar a los legisladores que han tenido un buen desempeño y castigar a los que han fracasado en su labor legislativa.

La última prioridad que señala Sartori es la de transformar el sistema electoral. Aquí hay que establecer bajo que lógica se quiere operar: en gobiernos divididos o gobiernos unificados. El actual sistema nos lleva a estar en una situación de gobierno divididos.

Esto no quiere decir que no se pueda construir un sistema, donde el ganador del ejecutivo cuente con una mayoría sólo o en coalición. Para esto se puede recurrir al mecanismo llamado segunda vuelta electoral. Esta consiste en hacer que claudiquen los candidatos más débiles en la primera vuelta, quedando únicamente en la elección los más fuertes. Empero, si hay un partido que por sí sólo logra la mayoría la segunda vuelta ya no es necesaria. El objetivo principal es garantizar un gobierno de coalición, ya que, como hemos señalado anteriormente, un

gobierno democrático y plural no puede estar integrado por una sola fuerza política.

En este mismo sentido de fortalecer al sistema electoral, se podrían hacer reformas de segunda generación al Instituto Federal Electoral. Una primera reforma sería en el sentido de que los consejeros electorales ya no fueran designados a través de los grupos parlamentarios, como en la actualidad. Se necesitaría un mecanismo donde los consejeros fueran designados de tal manera que no tuvieran intervención los partidos políticos. Con esto se garantizaría la imparcialidad del organismo y se terminarían las sospechas del pasado partidista de algunos integrantes de la autoridad electoral.

Aparte de las prioridades que menciona Sartori, también existen signaturas pendientes, sobre todo en el poder judicial. Es necesario dotar al poder judicial con una mayor asignación presupuestal, de tal forma que la independencia del mismo no dependa de ninguno de los otros dos poderes.

Así mismo hay que ampliar las atribuciones del poder judicial, ya que se necesita tener la garantía de que no se le reste autoridad o se subordine a otro poder. El poder judicial debe consolidarse como el árbitro para resolver los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno y entre los poderes federales. Es decir, el poder judicial no sólo debe impartir justicia, sino debe convertirse en una especie de juez de última instancia, en los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como de las disputas políticas y electorales de los partidos.

El poder judicial debe abstenerse de ser parte de las disputas políticas de manera que nadie dude de su imparcialidad a la hora de impartir justicia, para que todos acaten sus veredictos finales. Los ministros, magistrados y jueces del poder judicial requieren demostrar a la sociedad y a los partidos políticos que su actuación no se rige por criterios políticos, sino por las normas jurídicas, aplicables a todos los actores, sin preferencias por ninguno de ellos.

El poder judicial debe representar el factor de equilibrio de los poderes federales, para evitar que las disputas políticas se desborden y salgan de los cauces legales.

Por esa razón, el sistema legal debe ser reformado para fortalecer al poder judicial frente a los otros poderes federales.

El fortalecimiento del poder judicial también debe incluir la creación de un tribunal constitucional, como una instancia que resuelva las controversias que surjan entre el poder judicial y los otros poderes, porque en la actualidad ese papel lo tiene el propio poder judicial, lo que lo convierte en juez y parte, restándole credibilidad a sus decisiones.

Hasta aquí hemos esbozado algunas modificaciones que podrían implantarse en el régimen político actual, con el propósito de que la democracia mexicana funcione mejor y, deje de estar sometida a menores presiones. Además las modificaciones propuestas deben producir mejores resultados si los actores políticos se pusieran de acuerdo en un conjunto de reformas que les permitiera hacer su trabajo de manera más eficiente y expedita.

Algunas de estas reformas serían objeto de controversia. Por ejemplo, seguramente los congresistas vean con buenos ojos una limitación a los poderes del veto presidencial, pero seguramente rechazarían la posibilidad de investirlo con un poder más activo para promover cambios en la legislación. No obstante, a esta altura del debate lo importante es proceder a un diagnóstico adecuado de las deficiencias de la actual constitución y de los principios que deberían regir su reforma. Lo que se pueda o no acordar en la mesa de negociación dependerá de los intereses de las partes, de su poder relativo de negociación y del estado de la opinión pública en la materia.³³

Además de lo anterior se debe dedicar una profunda reflexión, de cómo construir una atmósfera social de mayor confianza. No es sólo una cuestión formal de leyes, también es una cuestión de valores compartidos. Tener bien el Estado y sus instituciones es importante, pero la fuerza del capital social realmente tiene que ver con valores y la cultura.³⁴

³³ Gabriel L. Negretto, "El presidente y el Congreso", en *Nexus*, México, núm 289, enero de 2002, pp. 57-59.

³⁴ Francis Fukuyama, "Más allá de la democracia", en *Nexus*, México, núm 293, mayo de 2002, pp. 27-33.

Un régimen político no es algo que pueda diseñarse y obtenerse sólo con la constitución correcta, el sistema electoral correcto o el sistema de partidos correcto. Viene en la realidad de los ciudadanos. Puede moldearse mediante la educación, el liderazgo, las luchas comunes, todas son fuentes de confianza y valores comunes.³⁵ Por tanto, necesitamos las dos cosas, instituciones y valores, para crear un régimen político moderno y democrático que al mismo tiempo promueva el crecimiento, sea visto como legítimo y sirva como fuente de participación democrática.³⁶

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

Conclusiones

El régimen político en México ha cambiado. Los cambios presentados han inaugurado una nueva forma de regular la disputa por el poder y han transformado la forma en como se ejerce el gobierno. También se ha transformado la forma en que interaccionan los partidos políticos; pasamos de un régimen autoritario a uno democrático.

Sin embargo, se han confundido los alcances y límites de la democracia. Esta confusión parte de la suposición de que la democracia por sí sola puede resolver los problemas del país. Se perdió de vista, que la democracia tiene sus propios problemas.

Los problemas que normalmente se presentan en la democracia se han agudizado porque en México sólo se transformó la primera parte que constituye un régimen: las instituciones electorales. Es decir, se dejaron de lado las reformas que transformaban la forma de integración y conducción del gobierno.

Las reformas al régimen político han despertado desconfianza, debido a que normalmente las reformas de este tipo favorecieron al partido hegemónico. Las reformas que se pudieron dar como las electorales, contribuyeron al reconocimiento de la pluralidad partidista y, sobre todo, a la posibilidad de que las distintas fuerzas partidistas pudieran acceder a los cargos gubernamentales.

Luego de varios decenios de gobiernos y presidentes fuertes se logró la alternancia en el poder ejecutivo, que originó una nueva configuración en el régimen, que consistió en un sistema electoral que garantiza elecciones competidas, un presidente acotado sin mayoría en el Congreso y una diversidad de partidos en los gobiernos estatales y municipales.

Este nuevo escenario tiene a su vez una nueva forma de convivencia entre los distintos actores políticos. Por supuesto, ahora la diversidad partidista en los distintos órdenes de gobierno, ocasiona que la dinámica del régimen sea distinta.

La nueva forma en que se relacionan los actores políticos ha sido criticada por muchos estudiosos del tema. Las críticas se han dado muchas veces a nuestro parecer, sin realizar una reflexión más profunda de las condiciones políticas.

Lo que principalmente se ha calificado cómo negativo, es la relación del poder ejecutivo con el poder legislativo. Se cuestiona el poco ánimo de colaboración que existe entre estos poderes. Sin duda, es un contrasentido que hayamos pasamos de criticar a un presidente todopoderoso y ahora critiquemos a un presidente acotado.

Según nuestra apreciación, podemos concluir que se no ha diagnosticado bien y tampoco se le ha dado la dimensión correcta al problema principal del régimen político en México. El problema principal que nosotros observamos es que no se tienen instituciones adecuadas a la lógica actual de los gobiernos divididos.

En este sentido se mal entienden muchas cosas. En primer lugar no se tienen bien identificados los indicadores que muestran el buen funcionamiento del régimen político. Por ejemplo, los nulos o pocos cambios legislativos no demuestran la eficiencia del régimen, tampoco lo demuestra la competencia que hay entre los poderes por impulsar cambios en las políticas públicas.

El verdadero problema consiste en no lograr un gobierno mayoritario en un régimen democrático. México está gobernado por un partido político minoritario, lo cual es un problema grande, ya que por definición, la democracia es el gobierno de las mayorías.

En este sentido, lo más pertinente es realizar algunos ajustes al régimen y no tratar de suplantarlo por completo, debido a que no se tienen las condiciones políticas idóneas.

Lo anterior no sugiere que nos mantengamos estancados, sino que se impulsen reformas de manera gradual. Por ejemplo, una primera modificación que se necesita es un ajuste al sistema electoral. El propósito sería reforzar las garantías de tener un árbitro neutral en las contiendas electorales. Así mismo, se necesita establecer un mecanismo, en donde el candidato que gane la elección presidencial tenga el apoyo mayoritario en el Congreso.

En este punto se debe considerar nuestra pluralidad política. Es decir, ningún gobierno puede ser encabezado por una sola fuerza política. El mecanismo de integración del gobierno debe obligar a los partidos a realizar coaliciones, de lo contrario, acceder al poder ejecutivo, como fuerza política minoritaria, nos lleva al escenario de la confrontación, que puede terminar en una parálisis institucional.

Estas reformas parecen viables, ya que no castigan sino incentivan a las fuerzas políticas, para realizar negociaciones. Según nuestra apreciación, el propósito de las reformas más inmediatas, deben tener como objetivo lograr una atmósfera de confianza entre los actores políticos, para lograr planteamientos de reformas más amplias.

Para contribuir a generar confianza es necesario separar los debates técnicos de los políticos. Cuestiones como el presupuesto, la administración pública, los planes de desarrollo, deben surgir de organismos especializados en estos temas. Su opinión es la que debe prevalecer, sobre las decisiones políticas.

En este sentido es preciso ir analizando la posibilidad de separar la función administrativa de la función estatal. Sin embargo, esperar que en el corto plazo se logre separar la figura de jefe de Estado de la figura del jefe de gobierno parece poco probable. Empero, lo que sí podría ser viable es la ratificación de los secretarios de Estado por parte del Congreso, pues generaría un ambiente de más confianza entre los partidos políticos, que es el propósito que se sugiere en estas conclusiones.

Esta investigación ha servido para determinar que los cambios políticos que han reconocido nuestra pluralidad partidista, han ocasionado que las futuras modificaciones a la organización política requieran de más tiempo para su negociación, evaluación y aprobación. Los cambios a una velocidad rápida han quedado atrás. Ningún cambio puede ser impulsado por un solo partido. De modo que esto no debe considerarse como un problema.

Existen instrumentos para darle prioridad a algunos asuntos de la agenda legislativa, pero esto no quiere decir que tengan que ser resueltos en un sentido o

en otro. Lo que se garantiza es un trabajo donde se evalúen y se asuman las responsabilidades que implican los cambios.

Es necesario encontrar los mecanismos constitucionales que posibiliten la cohabitación de un sistema presidencial renovado, con otras instituciones propias de los sistemas democráticos.

Por tanto, el régimen político puede seguir funcionando como hasta ahora sin considerar el contexto de la pluralidad. Pero la idea es que pueda funcionar mejor, sin estar sometidos a presiones innecesarias y producir mejores resultados.

Esto se puede llevar a cabo gradualmente, ya que la construcción de los regímenes políticos es un proceso histórico, que no sólo se construye a partir del establecimiento de normas, sino de recuperar los comportamientos de la sociedad, su cultura y su forma de pensar.

Tampoco debemos creer que la democracia es la ausencia de conflictos, por el contrario es el medio por el cual podemos resolver nuestras diferencias, ya que la democracia supone el reconocimiento de las diferencias y el compromiso de dirimir las por medios legalmente establecidos.

Es prioritario generar un rediseño institucional que asegure la existencia de contrapesos hacia el poder ejecutivo, con la finalidad de garantizar el equilibrio de poderes. Pero sin incurrir en el debilitamiento del mismo.

Recapitulando, la presente investigación considera las siguientes reformas como las más viables teniendo en cuenta las condiciones actuales de nuestro país:

1. Impulsar cambios en la designación de los consejeros electorales tanto a nivel federal como local, en donde no tengan que ver los partidos políticos, para garantizar la neutralidad de las autoridades electorales.
2. Promover cambios en el sistema electoral, de modo que para obtener el triunfo los partidos deban formar coaliciones. Para este propósito, se puede recurrir a una segunda vuelta electoral.

3. Poner en marcha la reforma del Distrito Federal y darle el estatus de entidad federativa, para evitar enfrentamientos innecesarios, entre esta entidad local y el gobierno federal.
4. Darle al presidente el mecanismo de trámite legislativo preferencial, donde el presidente pueda solicitar los cambios más importantes que a su juicio le parezcan más importantes y obligar al Congreso a posicionarse con respecto a ese tema.

Estos cuatro ajustes son los más viables porque lejos de restarle poder a los partidos, los incentiva a cooperar, para lograr un ambiente de confianza entre las fuerza partidistas, los poderes federales y los distintos órdenes de gobierno.

Si por el contrario, se apuesta por una reforma de mayor magnitud se puede entrar en un empantamiento sumamente grande, el cual puede dar por resultado, inestabilidad en el régimen e incluso una regresión autoritaria.

Bibliografía

- Almond, Gabriel, *Política comparada; una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1978.
- Báez Silva, Carlos, *Cambio político y poder judicial en México*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, disponible en:
www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa11/282s.pdf
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Bobbio Noberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de ciencia política*, México, Siglo XXI, 1991.
- Carbonell Sánchez, Miguel, "El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México", en María Antonia Hernández y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, IJ-UNAM, 2003.
- Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 23-24
- Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina evaluando la difícil combinación" en Lanzaro, Jorge, (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ADI, 2001. Disponible en:
<http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/chasquetti.pdf>.
- Corona Armenta, Gabriel, "La perspectiva teórica y el encuadre analítico" en *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*, México, ENEP-Acatlán, UNAM, 1994.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Austin, Joaquín Mortiz, 1979.
- Dahl A., Robert, *Análisis sociológico de la política*, Barcelona, Fontanella, 1968.

- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Espinosa Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, México, IFE, 1999.
- Fernández, Mario, "Instituciones de gobierno y políticas de desarrollo en América Latina", en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coords), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Fix Fierro, Héctor, "La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?" en *Documento de trabajo*, México, IIJ-UNAM, 2002.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1965.
- Hamilton Alexander, Madison James y Jay John, *El federalista*, México, FCE, 1974.
- Hurtado, Javier, *Sistemas de gobierno y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm 19, IFE, 1999.
- Inclán Oseguera, Silvia, "De las implicaciones de la reforma judicial mexicana de 1994", conferencia dictada en la 3ª. semana de ciencias políticas y administración pública, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, septiembre de 2004"
- Jaguaribe, Helio, *Sociedad, cambio y sistema político. Desarrollo político: Una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Lijphart, Arend, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?" en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, p. 132.
- López Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, México, Siglo XXI, 1986.
- Lujambio, Alonso, "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Lanzaro Jorge, (comp.), *Tipos de presidencialismo y*

- coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ADI, 2001, disponible en: <http://168.96.200.17.ar/libros/lanzaro/lujambio.pdf>
- Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, *Los Sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, 1989.
- Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coords.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina*, Caracas Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen, Dieter "Sistema de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas" en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.
- Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (coords.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- Nohlen, Dieter. "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas" en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela: Nueva sociedad, 1998.
- Nohlen, Dieter. "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.
- Sartori Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 1996, disponible en: <http://deceyec.ife.org.mx/conferencia9.htm>
- Sartori, Giovanni, "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 2003.
- Sartori, Giovanni, *Límites de la ingeniería constitucional*, México, IFE, 1996, disponible en: http://www.ife.org.mx/wwwdeceyec/deceyec_web.

- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2002.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Linz Juan y Valenzuela Arturo, (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1997.
- Torres Espinosa, Eduardo, "El poder judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos, 1994-2003", conferencia dictada en el ciclo: El fortalecimiento de la división de los poderes federales en México (1997-2003) en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, septiembre de 2003.
- Valadés, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano" en Nohlen Dieter y Fernández Mario, (eds.), *El presidencialismo renovado*, Venezuela, Nueva sociedad, 1998.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2004.

Hemerografía

- Acosta Silva, Adrián, "La silla y la casa" en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Aguilar Camín, Hector, "El fantasma de la parálisis", en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002.
- Aguilar Rivera, José Antonio, "¿Todavía en el país del presidencialismo?" en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Begné, Alberto, "Bienvenida la erosión", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Cansino, Cesar, "La Reforma ausente: ¿transición sin instauración?", en *Metapolítica*, México, núm. 30, julio-agosto de 2003.
- Carpizo Mcgregor, Jorge, "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 100, enero-abril de 2001.
- Carpizo Mcgregor, Jorge, "¿Sistema presidencial o parlamentario?", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, núm. 1, enero-junio de 2004.
- Casar, María Amparo, "Cámara dividida, ¿Cámara ineficiente?", en *Nexos*, México, núm 271, julio de 2000.
- Casar, María Amparo, "Dispersión no es ingobernabilidad", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Casar, María Amparo, "Gobernabilidad: la agenda pendiente" en *Nexos*, México, núm. 306, junio 2003.
- Casar, María Amparo, "Legislatura sin mayoría: Cómo va el score", en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2000.
- Casar, María Amparo, "Nada más que límites", en *Nexos*, México, núm 272, agosto de 2000.
- Crespo, José Antonio, "Reforma sin fin", en *Metapolítica*, México, núm. 21, enero-febrero de 2002.
- Crespo, José Antonio, "Viejos y nuevos derrotados", en *Nexos*, México, núm. 256 abril de 1999.

- De la Madrid, Ricardo Ráphael, "Antes de la certidumbre", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García Luis, "Las transformaciones del presidencialismo mexicano", en *Sociológica*, México, enero-agosto de 2001.
- Espinosa Toledo, Ricardo, "El fin del presidencialismo mexicano", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Fukuyama, Francis, "Más allá de la democracia" en *Nexos*, México, núm. 293, mayo de 2002.
- Gil, Ezequiel, "La batalla por las curules", en *Nexos*, México, núm. 320, septiembre de 2004.
- Granados Roldán Otto, "México, ¿Una democracia sin demócratas?", en *Nexos*, México, núm. 320, septiembre de 2004.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "De Los Pinos a San Lázaro", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "*Ernesto Zedillo. La presidencia contenida*", en *Foro Internacional*, México, núm. 1, enero-marzo de 2003.
- Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", en *Nexos*, núm. 315, abril de 2004.
- Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recalda estructural, 1982-1996" en *Foro Internacional*, México, núm. 1, enero-marzo de 1996.
- Nacif Hernández, Benito, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y gobierno*, México, núm. 1, enero-junio de 2004.
- Nacif, Benito, "El nuevo equilibrio de poderes" en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Negretto L., Gabriel, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 1, enero-marzo de 2003.
- Negretto L., Gabriel, "El Presidente y el Congreso", en *Nexos*, México, núm. 265, enero de 2002.

- Prud home, Jean-Francois, "Acótame, acótame mucho...", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Ráphael de la Madrid, Ricardo, "El andamiaje de la presidencia", en *Nexos*, México, núm. 278, febrero de 2001.
- Rubio, Luis, "Democracia efectiva + gobierno ineficaz = democracia ineficaz", en *Nexos*, México, núm 293, mayo de 2002.
- Salazar, Luis, "Razones y sinrazones del presidencialismo", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Santamaría Julián, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, núm 2, abril-junio de 1998.
- Sartori Giovanni, "Primero la casa, después el mobiliario", en *Nexos*, México, núm. 293, mayo 2002.
- Schettino, Macario, "Formas y reformas", en *Metapolítica*, México, núms. 26-27, noviembre 2000- febrero 2003.
- Serrafero Mario, "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, abril a junio de 1998.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, "La cuestión presidencial de 1999" en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Trejo, Guillermo, "A la hora de la alternancia", en *Nexos*, México, núm. 256, abril de 1999.
- Valdés Ugalde, "Francisco, La reforma que no fue", en *Metapolítica*, México, núm. 30, julio-agosto de 2003.
- Valencia Carmona, Salvador. "Hacia un nuevo sistema político", en *Cuestiones Constitucionales. Revista de Derecho Constitucional*, México, enero-julio de 2003.