

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y PLURALIDAD  
POLÍTICA  
EN EL CONGRESO**

TESINA PARA OBTENER LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA  
QUE PRESENTA:

CARLOS MIGUEL POOT GRAJALES

DIRECTORA: MAESTRA GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ

MÉXICO, D.F., JUNIO DE 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

***Dedico este trabajo a todos  
los que me permiten  
caminar a su lado y a  
quienes han debido  
separarse para seguir  
creciendo juntos***

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>I. RÉGIMEN POLÍTICO</b>	<b>9</b>
<b>II. LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL PREVIA A LA ALTERNANCIA</b>	<b>19</b>
<b>III. LA PLURALIDAD POLÍTICA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN</b>	<b>31</b>
<b>IV. DISFUNCIONALIDAD DE LA PLURALIDAD EN EL CONGRESO</b>	<b>42</b>
<b>V. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO</b>	<b>64</b>
<b>VI. HACIA UN NUEVO ORDEN INSTITUCIONAL</b>	<b>79</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA</b>	<b>89</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene el propósito de hacer un análisis de cómo la alternancia en el Poder Ejecutivo y la pluralidad en el Congreso de la Unión alcanzadas a partir de la elección constitucional del año 2000 en México develaron, por una parte, la debilidad de la institución presidencial mexicana frente a los demás poderes de la Unión y, por la otra, evidenciaron la disfuncionalidad de la diversidad política en las cámaras, resultado tanto del sistema normativo que las rige como del sistema de integración de la representación legislativa a nivel Federal. Estas circunstancias propician que, en condiciones de gobierno dividido, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se den situaciones de obstruccionismo y empantanamiento con respecto a los asuntos de interés público, por la carencia de un diseño institucional adecuado y mecanismos que permitan procesar las diferencias para integrar el consenso.

La expectativa de un nuevo gobierno en el año 2000 emanado de las filas de la oposición hasta ese momento, fundado en un proceso electoral transparente, con un nuevo impulso político, al parecer no fue suficiente, pues el diseño institucional del régimen presidencial se ha mantenido sin alteraciones significativas y la capacidad para emprender un cambio institucional ha sido nula frente a las características que adoptó la dinámica política nacional. Si bien la alternancia y la pluralidad concretaron una serie de aspiraciones políticas de la ciudadanía, sobre todo, por la derrota electoral del partido hegemónico y la restitución de la autonomía del Poder Legislativo, el *cambio* pregonado no ha sido la premisa de gobierno que ha regido a las políticas públicas de la administración del Presidente Vicente Fox y aún permanece como una asignatura pendiente.

La gobernabilidad puede ser concebida como un conjunto de circunstancias necesarias para que el Estado, y los poderes públicos que lo integran, logren el bien común o el bienestar general de la población. Su vigencia está relacionada con eficacia de gobierno, diseño institucional adecuado, mecanismos concretos de control y colaboración que equilibre la relación de poderes, además de políticas públicas adecuadas y planeación estratégica. La experiencia demuestra que los

países consolidados plenamente tienden a mayores índices de gobernabilidad.

La autonomía de los poderes públicos en México no significa que son independientes; dependen de la soberanía original del pueblo que, al conformarse como poder constituyente, construyó un orden jurídico y político para que todos los ciudadanos fueran iguales ante la ley y que ninguna autoridad estuviera por encima de las normas o fuera inmune a las mismas. El gobierno de leyes estableció así el principio de separación y articulación de poderes donde, de manera general, uno administra los asuntos de orden público, otro emite las normas que regulan la acción de gobierno y las relaciones sociales y otro vigila el cumplimiento de las mismas; cada poder tiene sus propias atribuciones y facultades.

En esta circunstancia, la vigencia del orden social y la gobernabilidad tienen una evidente relación con los mecanismos que articulan la relación de poderes y con el diseño institucional que garantiza su equilibrio de modo que un poder no sustituya u obvie las funciones de otro. No obstante, la alternancia en el Poder Ejecutivo y la pluralidad en el Poder Legislativo, lejos de representar la oportunidad para avanzar hacia un nuevo diseño institucional que consolide el avance democrático y permita aspirar a niveles más altos de desarrollo, han sido motivo de una disputa férrea entre las distintas fuerzas políticas que operan en el país que, sin llegar a estadios de ingobernabilidad, sí han dado muestras de un obstruccionismo y empantanamiento al proceso de consolidación de la democracia.

En virtud de que el régimen no cuenta con los mecanismos que faciliten la negociación y la integración del consenso, los objetivos de este trabajo son tres: enunciar los elementos por los que se considera que la Presidencia de la República es una institución políticamente débil frente al Poder Legislativo; identificar los aspectos estructurales que propician la disfuncionalidad de la pluralidad política en el Congreso y proponer modificaciones al régimen presidencial para garantizar su viabilidad en el proceso de consolidación de la democracia.

Para los efectos del análisis que se pretende desarrollar, los capítulos hacen referencia al siguiente orden y contenido:

### Capítulo I. Régimen Político

Se desarrolla una reflexión en torno a diferentes conceptos que serán utilizados en el texto, a saber, sistema político, régimen, sociedad política, régimen presidencial y régimen parlamentario, soberanía, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, así como la naturaleza jurídica de las instituciones que los conforman. Asimismo, se hace una caracterización del presidencialismo mexicano.

### Capítulo II. La institución presidencial previa a la Alternancia

Se señalan las características de la institución presidencial en la era del partido hegemónico a partir de los poderes metaconstitucionales e intangibles del titular del Ejecutivo, así como una relación de las distintas medidas que debió adoptar la clase política gobernante para evitar la pérdida de legitimidad y prologar su hegemonía. También se describe la institución presidencial que recibió el primer mandatario de la era de la alternancia, una vez desprovista de los poderes de la era priista.

### Capítulo III. La Pluralidad Política en el Congreso de la Unión

Se sostiene la tesis de que la pluralidad política fue estimulada como una medida para evitar la pérdida de legitimidad en el régimen, circunstancia que se logró a través de reformas electorales sucesivas al sistema de representación que incrementaron la presencia de la oposición en las cámaras del Congreso. Asimismo, se establece la relación directa entre las reformas al sistema electoral y el incremento de la pluralidad y los momentos en que el partido hegemónico perdió, primero, la mayoría calificada para aprobar las reformas constitucionales y, después, la mayoría absoluta para aprobar las reformas a la legislación secundaria, circunstancia que se reflejó en el número de propuestas de modificación a las leyes.

## Capítulo IV. Disfuncionalidad de la Pluralidad en el Congreso

La consolidación democrática necesariamente atraviesa por la modernización de la institución parlamentaria, por ello, en este capítulo se hace una crítica a los órganos y procedimientos legislativos, los cuales, tal como funcionan actualmente, impiden procesar la pluralidad política en el Congreso de la Unión. En la exposición se relacionan una serie de temas y problemáticas que es necesario atender para fortalecer la preeminencia que en el ámbito de la política nacional ha adquirido el Poder Legislativo.

## Capítulo V. Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Se elabora un análisis de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo desde la perspectiva de la función legislativa y la función política que desarrollan conjuntamente. Es este apartado se señalan los distintos controles de orden constitucional y parlamentarios a que está sujeto el Ejecutivo respecto del Legislativo y se sostiene que, en las condiciones de gobierno dividido, el eje articulador del orden político se desarrolla preponderantemente en las Cámaras del Congreso.

## Capítulo VI. Hacia un Nuevo Orden Institucional

A manera de conclusión, en este capítulo se explora la posibilidad de fortalecer el régimen presidencial a partir de instituir la figura de *jefe de gabinete*, acompañada de otras reformas como la reducción de la representación proporcional en ambas cámaras del Congreso, la posibilidad de facultar al Ejecutivo para emitir decretos ley y la concurrencia de las elecciones federales con las estatales y municipales, todas éstas con la finalidad de revitalizar al régimen presidencial para alcanzar un

adecuado equilibrio de poderes que contribuya a procesar las diferencias y alcanzar acuerdos entre los poderes públicos y entre los actores políticos.

## I. RÉGIMEN POLÍTICO

Los regímenes democráticos se integran con distintos elementos cuyas atribuciones y modo de articulación entre sí definen su naturaleza. La relación de sus componentes es generalmente directa, por lo que al modificarse un elemento sustantivo del sistema, el comportamiento o actuación de los demás es alterado tanto como significativo haya sido el cambio inicial. El tipo de relación de los componentes del régimen democrático se sustenta en un orden legal que define, de manera general, si su naturaleza es presidencial o, bien, parlamentaria.

En ambos casos, los elementos del régimen se integran en un sistema; un complejo entramado de relaciones establecido previamente, como conceptualmente lo propone Habermas, por “decisiones colectivas vinculantes”, es decir, un orden institucional y jurídico creado por ciudadanos libres e iguales que constituyeron un gobierno para sí mismos, a partir de establecer, previamente, la diferencia entre la sociedad y el Estado y la forma particular de éste, con la finalidad de organizar y mediar las relaciones entre los individuos que integran a dicha sociedad <sup>1</sup>.

Lo que comúnmente se denomina soberanía puede entenderse como la capacidad de un pueblo para dotarse de un orden jurídico y político, decisión que configura un sistema de relaciones donde, además de mediar los vínculos entre los hombres, se reglamenta el ejercicio del poder (o de la libertad a la que cada ciudadano renuncia) en nombre del bienestar general de la colectividad (la justicia). Norberto Bobbio señala que “...la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho...” <sup>2</sup>

Así, a diferencia de otros regímenes en los sistemas democráticos el ejercicio racionalizado del poder del Estado, no queda bajo la influencia de un único

---

<sup>1</sup> Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional y el futuro de la democracia*, en Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional; ensayos políticos*, España, editorial Paidós, 2000, p. 86

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, treceava edición, 2002, p. 1483

ciudadano. Más bien se trata de un ejercicio corresponsable y repartido, bajo la elección y vigilancia de una sociedad política, diseminado y administrado a través de poderes públicos, ejercidos por actores distintos en cada caso y mediante órdenes de gobierno para cada región o localidad integrada a la Nación. La teoría de la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es resultado del intento de armonizar los principios de justicia y libertad de ciudadanos iguales frente a la ley, lo que supone la distribución de los poderes mediada por pesos y contrapesos, de modo que ese segmento de soberanía (y libertad), que cada ciudadano concedió al Estado para el ejercicio exclusivo de la violencia legítima, la administración de la cosa pública y la protección de la propiedad privada, no sustituya o se ejerza en detrimento de su asociación voluntaria que, integrada de manera simbólica, constituye a la Nación.

La división de los poderes públicos es esencial en la constitución y logro de los fines del Estado. En su origen el Poder Ejecutivo tuvo a su cargo la función coactiva, el Poder Legislativo la función normativa y el Poder Judicial la de juzgar la aplicación de las normas convenidas por los ciudadanos <sup>3</sup>, tres organizaciones de la actividad propia de un Estado. Sin embargo, como señala Montesquieu “para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene el poder” <sup>4</sup>. En ese sentido, el mismo autor establece “en todos los Estados hay tres especies de Poder Público: el Poder Legislativo, el Ejecutivo para asuntos exteriores y el Ejecutivo para la política interna. Por el primero, el príncipe o autoridad emite nuevas leyes para un cierto tiempo o para siempre y mejora y deroga las viejas. Por el segundo declara la paz o la guerra, envía embajadas y las recibe, vela por la seguridad y previene los ataques del enemigo. Por el tercero castiga los crímenes y dirime los pleitos civiles. El último es el Poder Judicial”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Blanco Valdés, Roberto L., *El valor de la constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1998, p. 43

<sup>4</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, párrafo segundo del parágrafo IV del capítulo XI, Reproducción parcial del Libro XI, “De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución”, para: Materiales de Derecho Constitucional, Septiembre, 2000, p. 2

<sup>5</sup> Citado por Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 188

La actividad propia del Estado se concentra en el Poder Ejecutivo, que tiene como una de sus funciones esenciales garantizar la seguridad y el orden públicos, por lo que en él recae el uso legítimo de la violencia; asimismo, es el responsable del respeto a las libertades, los derechos individuales y de la propiedad privada de las personas. El Poder Legislativo, por su parte, no se limita únicamente a la producción normativa, sino que cumple la función de contrapeso a las acciones del Ejecutivo con el propósito de evitar cualquier exceso en el ejercicio del poder. La finalidad de la división de la actividad del Estado en distintas ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) es que un poder supervise a otro con la intención de alcanzar el equilibrio a través de una efectiva autonomía y corresponsabilidad entre éstos.

Los componentes del sistema <sup>6</sup> son de distinto orden y actúan en planos diferentes de la realidad social. Cabe destacar que sistema político y régimen no significan lo mismo, aunque son usados indistintamente en muchos casos para explicar la forma en que una sociedad se organiza desde la perspectiva política o del ejercicio del poder. El régimen es un componente del sistema político y, para efectos del presente ensayo, será el presidencial uno de los temas a analizar.

El régimen, siguiendo a Pasquino, se integra a partir de las “normas, reglas y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, la constitución y las instituciones mismas” <sup>7</sup>. La descripción genérica del sistema se halla en los componentes y atribuciones de los órganos que integran el régimen y la forma que adopta el gobierno por la decisión colectiva de los ciudadanos.

El análisis de los mecanismos de articulación del régimen permite evaluar la eficacia y funcionalidad de un gobierno cuando se lo confronta con la sociedad política, otro elemento del sistema político, que puede concebirse como la comunidad de sujetos de derecho político que materializan y ejercen las

---

<sup>6</sup> Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, editorial Bononiae y editorial Prometeo, 2004, p. 19. Es importante destacar que el autor hace una revisión y adaptación de la propuesta de dos autores norteamericanos, David Easton y Pipa Norris.

<sup>7</sup> *Idem*.

atribuciones de los órganos, colectivos e individuales, del régimen. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son componentes del sistema, sus atribuciones definen al régimen; un poder ejecutivo separado o fusionado con el legislativo determina la naturaleza presidencial o parlamentaria del régimen democrático de que se trate. En la comunidad política intervienen ciudadanos con derecho al voto, partidos políticos, asociaciones y organizaciones sociales y los actores que ostentan un mandato popular y que constituyen factores de organización del poder.

En el entramado de las relaciones de un sistema, el régimen se integra por normas que dan origen a instituciones, las cuales son presididas por la comunidad política, y ésta actúa con base en las atribuciones y facultades normativas otorgadas por la comunidad colectiva vinculante. Si bien hay normas para sancionar la conducta de los individuos, los preceptos legales que perfilan las características del régimen son aquellas que confieren poderes a los individuos que presiden a las instituciones. Por ejemplo, "...el análisis del órgano 'Presidente de la República', no podría realizarse mediante la consideración de los atributos biográficos, sino del conjunto de funciones creadoras de normas que puede realizar cualquier individuo que en un tiempo concreto funja como su titular".<sup>8</sup>

La entrada en vigor de una ley al sistema jurídico implica muchas veces la promulgación posterior del reglamento de la misma, con el objeto de establecer la forma y mecanismos en que será aplicado dicho cuerpo normativo. Si bien las leyes tienen que ser sancionadas por el Poder Legislativo, la elaboración y publicación de los reglamentos son facultad exclusiva del Ejecutivo. Lo anterior permite demostrar cómo dos órganos del sistema tienen una relación vinculante a partir de facultades legales y la imposibilidad de los mismos de concretar su mandato de manera individual o aislada. Por ello, se habla de un sistema político enmarcado en un entramado de relaciones que dan lugar a regímenes de gobierno diferentes.

---

<sup>8</sup> Cossío D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, Miguel Ángel Porrúa editores, México, ITAM - Senado de la República, 2003, p. 24

Las atribuciones de los órganos del sistema están sustentadas en normas que confieren poderes a los individuos que los presiden o dirigen y, al mismo tiempo, establecen las posibilidades y límites de actuación de los gobiernos. Como señala Juan J. Linz: “Las diferencias más importantes entre los regímenes democráticos están en cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad.”<sup>9</sup>

La preponderancia del Ejecutivo respecto del Legislativo y Judicial no es un elemento definitivo para el régimen, sino la forma bajo la cual se articula su relación con los demás poderes y órganos del Estado que están más allá de la influencia de los poderes públicos. La vigencia del orden social y la gobernabilidad muchas veces cobra sentido a partir de la articulación de esta relación, independientemente de las funciones de colaboración, control o fiscalización que debiera prevalecer entre los mismos; en los regímenes presidenciales, en particular, el equilibrio de poderes es un factor consustancial a la gobernabilidad democrática y la estabilidad, por lo que su diseño institucional debe prever los mecanismos necesarios para que ningún poder público sustituya u obvie las funciones de otro.

Un régimen presidencial se caracteriza por la elección del jefe de gobierno en una votación separada a la del Congreso (legitimidad dual) y con un mandato fijo, en el parlamentario el Congreso elige al jefe de gobierno y su mandato dura mientras cuente con la confianza de los legisladores. En el primero, hay una clara separación de poderes y, con insistencia, se señala que el sistema de contrapesos garantiza la horizontalidad de los mismos. En el segundo, hay una fusión entre el Ejecutivo y el Legislativo y, no obstante que el Ejecutivo gobierna, hay una participación importante de los legisladores en la definición de las políticas públicas.

En un régimen presidencial, el presidente regularmente decide quién integra o sale del gabinete, sin necesidad de consultar al Poder Legislativo; puede gobernar sin requerir de coaliciones con los partidos de oposición y contar,

---

<sup>9</sup> Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo; 1. perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p.13

incluso, con facultades legislativas (derecho de veto, iniciativa y decreto) que fortalecen su capacidad de negociación ante el Congreso. Un presidente extremadamente poderoso tiene la atribución de legislar por decreto o disolver al Congreso. Su elección no necesariamente tiene que ser directa, aunque es el común denominador y, dependiendo de las facultades constitucionales, tiene o no incentivos para colaborar con el legislativo o, bien, permanecer aislado.

El régimen presidencial supone una institución dotada de la capacidad decisoria y de negociación suficientes para ejercer su mandato e instrumentar políticas públicas conforme a su proyecto e incidir sobre la agenda política nacional. El Ejecutivo débil en un régimen presidencial es motivo para dar origen a la ingobernabilidad. Aunque, por otra parte, debe señalarse que un gobierno unificado, es decir, donde el partido de quien preside el Ejecutivo controla un número suficiente de escaños en el Congreso para imponer su mayoría, no es sinónimo de una institución presidencial fuerte. Un gobierno con estas características puede ser resultado de la forma de integrar la representación en el sistema electoral, esto es, la relación que guardan los cargos de mayoría relativa respecto de la representación proporcional, lo que fortalece al presidente, pero no incrementa, por sí mismo, sus atribuciones.

A diferencia de un régimen presidencial clásico, como podría caracterizarse al sistema norteamericano, Maurice Duverger establece que el presidencialismo:

“...constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente, de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Citado por Alejandro Ramírez, Gloria Luz, *El sistema político mexicano: crisis de legitimidad y ruptura del pacto constitucional ¿hacia nuevas reformas de legitimación?*, tesis de maestría en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 73

Más adelante, Duverger afirma que cuando "...un partido dominante monopoliza la representación política, como en México... se puede hablar entonces de un presidencialismo" <sup>11</sup> . Es claro que régimen presidencial y presidencialismo son expresiones que atienden fenómenos distintos: el segundo no es una variante del primero sino una alteración de los elementos que median las relaciones entre las reglas, las instituciones y la sociedad política, de modo que el sistema quede al servicio de una causa, grupo, coalición o facción social para el ejercicio autoritario y patrimonialista del poder.

El control que el titular del Ejecutivo mexicano mantuvo sobre el Poder Legislativo durante décadas, tuvo que ver más con las facultades metaconstitucionales que con las constitucionales, es decir, mecanismos de articulación del poder más allá de las atribuciones legales. Jeffrey A. Weldon señala al menos tres: un "*gobierno unido*" en los términos descritos, que exista una alta disciplina en el partido dominante en el Congreso y que el Presidente funja como "*cabeza del partido*" <sup>12</sup>. De la misma forma, en el debate del presidencialismo mexicano, Federico Reyes Heróles opina que "...El fenómeno del presidencialismo también es explicable por las raíces culturales, por esa pétreo solidez de la cultura autoritaria, que demanda estabilidad antes que democracia..." <sup>13</sup>. De acuerdo con este autor, tal hecho se sustenta en cuatro condiciones: la subordinación de la periferia respecto del centro, la debilidad de las leyes en la conformación del Estado-nación, construcción del proyecto de nación de arriba hacia abajo y la debilidad de la sociedad civil y, por tanto, de la sociedad política.

Es un hecho que el modelo presidencialista mexicano tuvo como una de sus principales fuentes las facultades constitucionales, como lo señala Jorge Carpizo <sup>14</sup>, pero también, la subordinación de la sociedad política, misma que habilitó a quien presidiera la institución presidencial como eje articulador del

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Weldon, Jeffrey A., "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas a Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946", en *Diálogo y Debate*, México, abril-junio, número 1, 1997, pp. 12 a 14.

<sup>13</sup> Reyes Heróles, Federico, "Porqué del presidencialismo", en *Diálogo y Debate*, México, julio-septiembre, número 2, 1997, p. 25

<sup>14</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, 6ª. edición, Siglo XXI editores, 1986, p.14

orden político nacional a través del intercambio de bienes y servicios por consenso.

La pérdida paulatina de legitimidad del sistema político mexicano fue un incentivo para que se confirieran al Poder Legislativo mayores atribuciones, de modo que pudiera incidir en los asuntos de interés público con mayor determinación. Las sucesivas reformas al sistema electoral, desde la inclusión de los diputados de partido en 1963 hasta la reforma que ciudadanizó a la autoridad electoral, incrementaron la representación de la oposición en las cámaras, hasta superar al partido hegemónico por mucho tiempo. Por distintas razones y diferentes vías el Poder Legislativo se fortaleció mediante el ejercicio real de sus facultades constitucionales, sobre todo en los últimos cinco años, por el establecimiento de disposiciones para controlar aún más al Poder Ejecutivo.<sup>15</sup>

Sin embargo, en situaciones de gobierno dividido, cuando el partido que controla el Poder Ejecutivo no representa a la mayoría en el Congreso, la gobernabilidad se puede ver afectada por la dificultad para lograr los acuerdos necesarios para la integración del consenso, de modo que los asuntos de interés público pueden llevarse a situaciones de parálisis legislativa, obstruccionismo y confrontación política exacerbada y, de no existir los mecanismos adecuados para garantizar acuerdos básicos, se pone en riesgo la consolidación democrática y la viabilidad del régimen; los regímenes presidenciales no conducen solamente a gobiernos unificados y, si las reglas que sustentan al presidencialismo no se modifican, una representación de amplia pluralidad en las cámaras podría conducir de manera recurrente a situaciones de gobierno dividido.

---

<sup>15</sup> Muchas de las reformas aprobadas por el Congreso mexicano a partir del año 2000, han tenido como propósito limitar el Poder del Presidente de la República. Por ejemplo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las disposiciones que facultan al Congreso para modificar el Presupuesto de Egresos y las limitaciones impuestas al Ejecutivo para cambiarlo durante su ejercicio, las medidas para incrementar anualmente en términos del Producto Interno Bruto los recursos destinados a educación y desarrollo social, la ampliación de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación dependiente de la Cámara de Diputados, el hecho de que cualquier modificación y no sólo la ratificación de los tratados internacionales tenga que ser aprobada previamente por la Cámara de Senadores, etcétera.

Existen distintas formas bajo las que se dan situaciones de gobierno dividido, aun en las democracias parlamentarias. No obstante, en los regímenes presidenciales los legisladores del mismo partido del Presidente podrían votar en contra de sus propuestas, circunstancia que favorece las coaliciones legislativas opuestas al Ejecutivo y, bajo otras circunstancias, el partido que controla una de las cámaras puede ejercer sus facultades exclusivas de modo que se dificulten los planes del Presidente. Según Pasquino "...Cuando el otro partido (distinto al que preside el Ejecutivo) controla la mayoría de las bancas en ambas cámaras del Congreso, entonces, con mayor razón, ésta es una situación que netamente se puede caracterizar de gobierno dividido..."<sup>16</sup>

Sartori, al analizar el modelo presidencial de Estados Unidos de América, sostiene que "...una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra..."<sup>17</sup> De ahí que la correlación de poderes sea sustantiva para la operatividad del sistema mismo. La circunstancia de gobierno dividido no es una norma o fórmula que adopte por elección un sistema, resulta de la combinación de elementos del régimen: se favorece por las facultades legislativas del Poder Ejecutivo y la capacidad de control y fiscalización del legislativo. También inciden los mecanismos de integración de la representación en las cámaras del Congreso: si los componentes electorales combinan la representación de mayoría relativa con la proporcional en coeficientes cercanos, se favorecerá el multipartidismo y, probablemente, la sobrerrepresentación de las minorías.

El régimen es una relación articulada de elementos en la cual una alteración del sistema afecta el comportamiento o actuación de los demás componentes. Por ejemplo, si al titular del Ejecutivo se le retira la facultad de veto a las iniciativas aprobadas por los legisladores, se modifica el equilibrio de poderes, lo que hace del Legislativo un poder con mayor fortaleza respecto de la capacidad del Presidente para perfilar las políticas públicas.

---

<sup>16</sup> Paquino, Gianfranco, op. cit., p. 127

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México, 2000, p. 104

Los componentes del régimen operan de manera simultánea y conjunta. Una elección constitucional muy reñida puede conducir a una representación dividida en las cámaras, de modo que, tal como ha ocurrido en México en las legislaturas LVIII y LIX del Congreso, ningún partido ostente la mayoría suficiente para imponerse a los demás grupos parlamentarios. En estas circunstancias se pueden ganar los debates pero no las votaciones y producir efectos de parálisis legislativa, obstruccionismo, empantanamiento de las decisiones y, bajo ciertas circunstancias, ingobernabilidad y pérdida de legitimidad <sup>18</sup>, en virtud de la falta de acuerdos e incapacidad para negociar.

No obstante que la institucionalidad democrática es la mejor garantía para el funcionamiento del sistema, una excesiva pluralidad en las cámaras se convierte en un elemento disfuncional si, además, el régimen se sitúa en condiciones de gobierno dividido. Un Congreso fragmentado en exceso y un Ejecutivo institucionalmente débil limitan la integración del consenso y sin él, las aspiraciones sociales se detienen en el tiempo, retenidas por las élites políticas y, en la medida en que el régimen presidencial tiene un mandato fijo, cualquier modificación o alteración sensible del mismo o, incluso, del sistema, tendrá que esperar a la conclusión del encargo presidencial para ser reconsiderada. No extraña que, en la era de la alternancia, hasta el año 2005 y entrado el 2006, haya sido difícil para el Ejecutivo y el Legislativo llevar a cabo alguna reforma significativa que modifique de raíz el sistema o el régimen.

---

<sup>18</sup> A finales de diciembre de 2005, la propuesta de reelección legislativa se ganó en el debate pero no así en las votaciones. La mayoría de los senadores votaron a favor, pero al ser una reforma constitucional se requería de una mayoría calificada que no se alcanzó.

## II. LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL PREVIA A LA ALTERNANCIA

La Alternancia en el Poder Ejecutivo y la pluralidad en el Congreso de la Unión, alcanzada como resultado de la contienda electoral en el año 2000, son muestra del avance en el proceso de democratización del sistema político mexicano. El paulatino desarrollo de reformas electorales que favorecieron la participación de la oposición en los puestos de representación popular, iniciadas en 1963 con la inclusión de los diputados de partido hasta la ciudadanización del Instituto Federal Electoral en 1996, le dieron paulatinamente a la vida política nacional una dinámica irreversible en la representación política: la pluralidad.

La percepción sobre los procesos electorales goza de credibilidad por parte de las fuerzas políticas institucionalizadas y de la ciudadanía en general. Los temas del debate electoral dejaron de lado lo que en el pasado era una constante: la impugnación de los resultados y las acusaciones mutuas de fraude electoral entre los partidos políticos. Ahora, en el esfuerzo de la consolidación democrática, se discute más la necesidad de transparentar el monto de los recursos públicos para las campañas electorales y reglamentar las elecciones primarias en los partidos políticos.

La modificación del escenario político en 1997, pero sobre todo, en el año 2000, puso una verdadera prueba al sistema democrático. Entendida la gobernabilidad como eficacia de gobierno y no únicamente de la administración pública, sino como la articulación de los poderes públicos para la consecución de los objetivos nacionales, es necesario revalorar las reglas formales e informales bajo las que operan los órganos políticos en las nuevas condiciones, específicamente del Poder Ejecutivo y las del Poder legislativo; sus mecanismos de interacción, la incidencia de la pluralidad en las labores de gobierno y la participación emergente de nuevos órganos establecidos por mandato constitucional, entre otras.

El régimen de partido hegemónico durante muchas décadas, se caracterizó por el dominio del Presidente de la República sobre el sistema político: por una

parte, de las instituciones bajo su influencia y, por la otra, su capacidad para incidir en los demás poderes a través de la designación de los miembros del Poder Judicial, del liderazgo del partido político mayoritario en el Congreso, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, a través del mismo, del control del Poder Legislativo. En virtud de lo cual el titular del Ejecutivo fue la personificación misma del poder: ninguna política de gobierno podía desarrollarse sin su consentimiento, ningún acuerdo político de relevancia pasaba inadvertido a su oficina; las grandes prerrogativas y concesiones se negociaban directamente con él.

Con el beneplácito y acuerdo del titular de la presidencia, el “*Huey Tlatuani*” (gran señor) del siglo XX, se conformó la clase política nacional; su incidencia en las entidades federativas fue definitiva para erigir y derribar cacicazgos en las regiones más apartadas del país. También tuvo la capacidad, ante las organizaciones de trabajadores y campesinos, para alzar líderes y sublevarlos en contra de otros. El control político, sustentado en la disciplina partidaria bajo reglas no escritas, era una prerrogativa natural de la institución presidencial. En los momentos de su mayor esplendor se le debía únicamente obediencia abyecta.

Lawrence Whitehead señala que la variante mexicana de gobierno autoritario se “caracterizó por un presidencialismo exacerbado, por la efectiva eliminación de la mayor parte de los frenos y contrapesos y por perpetuación de un partido de Estado libre que tuviera la capacidad de monopolizar los cargos públicos y de marginar sistemáticamente a toda la oposición”<sup>19</sup> En 70 años hubo pocos juicios en contra de figuras públicas; ni siquiera se iniciaron procesos por enriquecimiento inexplicable o uso indebido de la función pública a funcionarios de relieve, no obstante se llevaron a cabo expropiaciones injustificadas, encarcelamientos, violaciones a los derechos humanos y, en una época, una guerra sucia y sistemática en contra de la oposición. Los procesos judiciales iniciados en contra de funcionarios públicos se llevaron a cabo con el

---

<sup>19</sup> Whitehead, Lawrence, “Una transición difícil de alcanzar”, en Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Benito Nacif, compiladores, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE y Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2002, p. 116

beneplácito Presidente (ejemplos de ello son los procesos de Carlos Madrazo, Jorge Díaz Serrano, Joaquín Hernández Galicia y Raúl Salinas de Gortari, entre otros).

Un margen tan amplio de decisión hizo posible que la política estuviera casi siempre por encima de la legalidad y, durante años, fue difícil concebir un orden plenamente democrático. La legitimidad del régimen fue una constante porque el Presidente tuvo amplias facultades para inducir el consentimiento social: ya fuera a través de la acción directa del gobierno o por la modalidad de intercambio de bienes y servicios por consenso. En el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, en 1946, se consigna la siguiente cita de Efraín González Luna, fundador del Partido Acción Nacional: “La autenticidad de la representación política es la base de la legitimidad y la eficacia del Estado... Es al mismo tiempo la esencia de la democracia. Si el pueblo no está auténticamente representado en el Estado, en las instituciones políticas, no es posible la vida democrática...”<sup>20</sup>

Una característica del régimen de partido hegemónico fue la atribución de interpretar y proponer leyes a conveniencia. El *gran legislador* fue el titular del Poder Ejecutivo, quien propuso ante el Congreso numerosas iniciativas de ley y, mediante el control del partido mayoritario en las cámaras alta y baja ejercido hasta 1997, contó con el apoyo necesario para legitimar legalmente sus políticas públicas, a veces en alianzas con otros partidos. Un estudio de Weldon establece que durante el periodo del maximato, de 1928 a 1934, el Congreso aprobó el 74 por ciento de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo; de 1934, momento de consolidación del presidencialismo, a 1946 las cámaras aprobaron alrededor del 90 por ciento de las iniciativas de ley del Presidente, mismas que representaron cerca del 80 por ciento del total de iniciativas discutidas por ambas cámaras<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Citado por Castillo Peraza, Carlos, “De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958”, en *Diálogo y Debate*, México, abril-junio, número 1, 1997, pp. 29.

<sup>21</sup> Weldon, Jeffrey A., *op. cit.*, p. 21

De la misma forma, Alonso Lujambio e Ignacio Marván Laborde <sup>22</sup>, en una evaluación sobre el número de iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo y por el PRI, respecto de las del conjunto de legisladores de la oposición, establece que de 1964 a 1979 fue de 79.1 por ciento. La capacidad técnica y política para diseñar y aprobar una propuesta legislativa residía en las instituciones gubernamentales y en la representación del PRI en el Congreso. Como bien señala Laura Valencia “de 1940 a 1970, ninguna iniciativa enviada por el Ejecutivo fue derrotada en el Pleno” <sup>23</sup>.

A esta figura de *gran legislador* se asoció la posibilidad de ser un intérprete especial de las leyes. Su incidencia en los poderes públicos permitió al Ejecutivo no enfrentar controversias con los otros poderes y órdenes de gobierno. También le otorgó amplio margen de interpretación para el uso de los recursos naturales del país, contratar deuda en el extranjero y asumir deuda nacional o propiciar la inversión privada en determinadas ramas de competencia exclusiva del Estado. No obstante que el expresidente Carlos Salinas de Gortari, durante su mandato promovió la dimisión de diecisiete gobernadores constitucionales de las entidades federativas, Lázaro Cárdenas lo superó en número de remociones. El ejercicio discrecional del poder del Presidente se hizo sentir en todos los órdenes de gobierno y en toda la gama institucional bajo la esfera del Estado.

Un elemento intangible del sistema político y sobre todo del régimen, es decir, del sistema de normas, reglas y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, pero que al mismo tiempo representó un factor real de poder, es la disciplina de la clase política priista, muchas veces denominada por ellos mismos como *institucionalidad*. Esta conducta adoptada por quienes, de una u otra forma, participaban o esperaban participar de los cargos públicos o regalías derivadas del gobierno, constituyó un elemento clave del presidencialismo. El Presidente repartía los cargos públicos entre sus más

---

<sup>22</sup> Lujambio, Alonso e Ignacio Marván Laborde, “La formación de un sistema electoral netamente mexicano”, México, *Diálogo y Debate*, abril-junio, número 1, 1997, p. 41

<sup>23</sup> Valencia, Laura, “Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del Poder legislativo mexicano: la Cámara de Diputados 1988-2000”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 10, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio, 2004, p. 256

cercanos colaboradores, pero éstos, debían consultar con él cualquier nombramiento importante en la conducción de las instituciones públicas.

De la misma forma, los proyectos más importantes de políticas públicas debían acordarse con el titular del Ejecutivo y reconocerse públicamente como iniciativas de él. Esto hacía que la figura presidencial fuera concebida por amplios sectores de la población como el “*gran dador*” o el que “*todo lo da*”. En 1986 Gabriel Zaid escribió:

“... un presidente mexicano puede ejercer la soberanía absoluta, por encima de la Suprema Convención de Generales y Gobernadores, por encima de la Constitución de 1917 y por encima de los poderes legislativo y judicial, pero transitoriamente; sin que le disputen el poder los aspirantes, que disciplinadamente harán cola, y entre los cuales elegirá al sucesor; con la obligación de retirarse, al terminar su turno, sin llevarse parte del poder; pero con el derecho de no tener que responder de sus actos...”<sup>24</sup>

Bajo el prisma, el régimen presidencialista siempre fue premoderno porque, a pesar de mantener vigentes principios característicos de cualquier democracia en gran escala como señalaría Robert Dahl<sup>25</sup>, su ejercicio estaba supeditado y condicionado por el régimen donde la figura central y articuladora era el titular del Ejecutivo. Es decir, había funcionarios electos en procesos electorales muchas veces fraudulentos; las elecciones eran libres, pero no imparciales; el sufragio era inclusivo, por lo que toda la población en edad para votar podía hacerlo (desde 1953); los ciudadanos podían aspirar a ejercer cargos públicos; la libertad de expresión existía de letra pero no de hecho y el régimen ejercía un gran control sobre la prensa y la información al alcance de los ciudadanos; se sufragaba libremente, pero el régimen calificaba las elecciones; el voto era secreto, pero sujeto a manipulación; los ciudadanos podían asociarse libremente, sólo que el derecho de reconocer a las organizaciones sociales estaba en manos de las instituciones.

---

<sup>24</sup> Zaid, Gabriel, *Adiós al PRI*, México, Editorial Océano, 1995, p. 74

<sup>25</sup> Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, España, Paidós, 1992, p. 266 y siguientes. El autor establece las instituciones básicas que integran la poliarquía, mismas que, desde su concepción, son necesarias “para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno (democrático) de un país”.

Para combatir la excesiva concentración de poder en la figura presidencial, la oposición tuvo dos opciones: luchar por la estrecha vía legal de la representación y gradualmente ampliar el andamiaje democrático o, bien, optar por la vía de la acción directa, la clandestinidad, las armas y la declaración de guerra en contra del gobierno. Casi siempre las coincidencias fueron nulas entre los protagonistas de una y otra oposición, pero a la larga contribuyeron a que el régimen de partido hegemónico cediera espacios de representación política en las cámaras a los demás partidos a fin de no deslegitimar su imagen democrática.

Durante siete décadas de gobiernos priistas, la oposición legal concentró sus esfuerzos en la defensa del voto; prácticamente la lucha partidaria estaba centrada en hacer valer los resultados ante la autoridad. Evidentemente el proceso fue lento, pues la autoridad gubernamental calificaba las elecciones, es decir, el gobierno actuaba como juez y parte de las contiendas. Después de numerosos descalabros, la representación de la oposición se consolidó en la Cámara de Diputados hasta convertirse en una presencia permanente y una fuerza política que no pudo soslayarse en la conducción del país. Tuvieron que pasar años y diversas reformas para que la apertura democrática al fin reflejara la pluralidad política del país.

Sin dejar de reconocer el importante esfuerzo que por vías distintas a la electoral llevaron a cabo numerosas organizaciones sociales, las modificaciones al orden legal del régimen, en particular las normas electorales, fueron definitivas para cambiar el *estatus quo* de la representación política. Aunque, si bien, ése no fue su propósito esencial, posibilitaron la prolongación del régimen de partido hegemónico y, al mismo tiempo, la legitimidad del mismo, pues se plantearon prácticamente como iniciativas del Presidente o del partido gobernante.

En 1963 se estableció la reforma que dio lugar a los “diputados de partido” que, en otros términos, significó el punto de partida para avanzar de un sistema puro de representación de mayoría relativa a uno de representación proporcional, elemento clave para la inclusión de la pluralidad política en el

Congreso. El mecanismo utilizado fue asignar a cada partido contendiente, cuyos resultados fueran superiores al 2.5 por ciento, 5 diputaciones y uno más por cada 0.5 por ciento adicional sin pasar en total de 20 legisladores. Ello permitió la representación de la oposición en las cámaras sin riesgos para la aprobación de reformas constitucionales que, como establece la constitución, requiere de la votación de dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión de cada Cámara.

De hecho, esta fue la naturaleza de las modificaciones al régimen electoral, incorporar a las cámaras la pluralidad política para obtener legitimidad en la representación sin poner el riesgo el control del órgano legislativo por parte del partido hegemónico. Así lo fue en 1972, cuando se redujo a 1.5 el porcentaje de la votación para acceder a la representación proporcional en la Cámara de Diputados y se incrementa la posibilidad de acumular hasta 25 diputaciones para cada partido político. En esa época, los representantes de partido obtuvieron voz y voto en el Consejo Electoral, órgano hasta ese entonces dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, la credibilidad en los procesos electorales resultó seriamente cuestionada después de la contienda de 1976, cuando únicamente se postuló un candidato a la Presidencia de la República, el del PRI, y luego de que la reforma política de 1977 resultara insuficiente para las aspiraciones sociales. Ésta consistió en la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en la cual se incrementó la representación proporcional hasta 100 diputaciones. Cabe destacar que, conforme a la ley, a los partidos que lograran hasta 90 constancias de mayoría relativa, únicamente se les concedería el 50 por ciento de las diputaciones que les correspondieran por el principio de representación proporcional. Uno de los aspectos de mayor relevancia de esa reforma fue el reconocimiento de los partidos de izquierda, ya que la norma no estableció impedimentos de registro para los partidos por motivos de ideología, además de incorporar el mecanismo de registro condicionado y el mecanismo judicial para impugnar los procedimientos electorales.

En 1986 se incrementó a 200 los diputados la representación proporcional y se reglamentó que ningún partido por sí mismo podía contar con más de 350 diputados mediante la suma de los dos principios, además de que se normó el financiamiento para los partidos políticos y se estableció el tribunal de lo contencioso electoral, cuyas resoluciones podían ser revocadas por el voto de dos terceras partes de los diputados que hubieran obtenido constancia.

No obstante que la representación proporcional potencializó a la oposición en la Cámara de Diputados, el partido hegemónico nunca perdió el control de ese órgano del poder público. En el paquete de reformas de 1986 se incluyó, además, la denominada cláusula de gobernabilidad, conforme a la cual, se confería de manera automática la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido que por sí mismo hubiera obtenido el 35 por ciento de la votación nacional. En condiciones de iniquidad electoral y de manipulación de los resultados, era obvio que esta nueva regla beneficiaría únicamente al partido predominante. En un estudio sobre las reformas al artículo 54 constitucional elaborado por Manuel Barquín Álvarez, se señala:

“La cláusula de gobernabilidad puede ser también un mecanismo compensatorio de la pérdida del premio de mayoría que otorga el principio de mayoría y que la representación proporcional no sólo puede sustituir, sino que precisamente una de sus funciones es impedir las llamadas distorsiones que los sistemas de mayoría producen en materia de correspondencia entre el porcentaje de votos de un partido y su porcentaje de escaños en una cámara o cuerpo representativo. Sin embargo, no ha sido considerada como un instrumento propio del arsenal de un sistema auténticamente democrático y, de hecho, fue utilizado por el régimen fascista en Italia, por lo que es un mecanismo desacreditado.”<sup>26</sup>

La institución presidencial de ese momento, al prever el ascenso de la oposición, impulsó esta reforma, de modo que sin importar el crecimiento de la presencia de partidos políticos distintos al PRI en la Cámara de Diputados, se aseguraba la mayoría legislativa para la aprobación de las propuestas del Ejecutivo. Cabe destacar que esta reforma aplicó solamente en la Cámara

---

<sup>26</sup> Barquín Álvarez, Manuel, Comentario al artículo 54, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 2000, Tomo VII, p. 18

baja, pues en el Senado de la República aún se mantenía la designación de legisladores bajo los principios de la representación de las entidades federativas. Pero, a pesar de los esfuerzos reformativos para acrecentar la credibilidad en los procesos electorales, la transparencia en los procedimientos y la confianza en la autoridad seguía en duda, circunstancia que alcanzó su límite cuando se desarrolló la polémica elección de 1988, cuando se calló (o se cayó) el sistema y, no obstante que el partido hegemónico se reservó la institución presidencial, por vez primera perdió más de la tercera parte de los asientos en la Cámara de Diputados y, por esa razón, la posibilidad de emprender reformas constitucionales por sí solo.

Las cosas cambiaron en definitiva cuando el gobierno dejó de hacerse cargo de la organización de las elecciones. La legalidad de la política comenzó a hacerse norma y las irregularidades electorales se convirtieron en delito. La esfera de influencia del Estado de derecho alcanzó el ámbito de los derechos políticos de la ciudadanía y se sentaron las bases para transitar hacia un nuevo estado de cosas. La reforma de 1994, que dio lugar al establecimiento del Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue definitiva para refuncionalizar la representación política a través de los dos principios, el de mayoría relativa y la proporcional.

Los elementos que contribuyeron a la derrota electoral en el año 2000 del partido que dominó el escenario político nacional durante 71 años son de distinto orden, pero, sin duda, fueron fundamentales la larga cauda de reformas a la normatividad electoral y a las formas de integrar la representación política en las cámaras del Congreso. “La fuente de los cambios en el equilibrio constitucional de poderes fue la transformación del sistema de partidos que ocurrió entre 1988 y 1997. Durante este periodo, el PRI perdió paulatinamente su posición hegemónica y se desarrolló un sistema electoral competitivo. Los competidores del PRI, el PAN y el PRD, experimentaron un crecimiento notable, conquistando una proporción cada vez mayor del mercado electoral y de los escaños del Congreso”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Nacif, Benito, *El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones ejecutivo-legislativo en México*, Documento de trabajo de estudios políticos 145, CIDE, México, 2002, p. 7

La alternancia en el Poder Ejecutivo fue el momento en el que se vieron cristalizados los esfuerzos que durante décadas hicieron diversos luchadores sociales, tanto de la tradición liberal como de la izquierda, cuya finalidad fue democratizar un régimen político sustentado en un presidencialismo fuerte, cuyos poderes intangibles fueron tan eficaces como el ejercicio de sus facultades constitucionales.

En el año 2000, bajo un marco electoral con reglas prácticamente distintas a las de contiendas de otras décadas y el impulso democratizador de distintos partidos políticos y organizaciones sociales, además del agotamiento de un régimen de partido hegemónico sustentado en el clientelismo y una sociedad con renovado espíritu cívico, llevó al candidato postulado por el Partido Acción Nacional a la titularidad del Ejecutivo, contra muchos pronósticos y previsiones, tanto de la clase política como del sector empresarial y social. Un mes antes de la elección las encuestas aún daban como ganador al candidato priista. Sin embargo, 42 de cada cien votantes le dieron su voto a Vicente Fox.

La alternancia en el Poder Ejecutivo tomó por sorpresa a la sociedad; muchos no esperaban que el priismo duro de esos momentos entregara la Presidencia de la República. De hecho, el pronunciamiento oficial de ese partido ante los medios de comunicación, al margen de toda disciplina institucional, fue posterior al del entonces Presidente de la República, quien reconoció la tendencia irreversible del voto a favor del candidato del PAN. Entre el análisis y la anécdota hay un espacio difícil de interpretar, pero debe señalarse que la viabilidad del régimen y del sistema mismo pudo estar en riesgo de no haber asumido el titular del Ejecutivo una actitud responsable en ese momento.

El cambio en el partido gobernante dio lugar a nuevas interpretaciones y debates: los transicionistas sostuvieron la idea de que el nuevo régimen transitaba del autoritarismo a la democracia, como si todo hubiera empezado de cero a partir del año 2000. Sin embargo, se trataba de una lectura imprecisa, pues la norma electoral había cambiado sustancialmente, pero el orden legal en su conjunto no; el que hubiera un partido gobernante distinto al PRI no fue garantía de transformación o de “*cambio*” como se pregonó durante

la campaña. Cuando Vicente Fox recibió de manos del Presidente de la Cámara de Diputados la banda presidencial quedó facultado para ejercer las atribuciones establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para jefe del Estado mexicano, es decir, responsable de la conducción de la Administración Pública Federal en materia de política exterior, interior y de seguridad. Sin embargo, esa banda no le confirió las atribuciones metaconstitucionales (y poderes intangibles) de las que gozaron los presidentes de extracción priista, entre ellas, el control de las cámaras que le asegurara con una mayoría legislativa en las votaciones, la incidencia en el Poder Judicial, que también a partir de 1994 había entrado en una fase de autonomía promovida por el Ejecutivo y el ejercicio discrecional de las políticas públicas basadas en esquemas clientelares caracterizadas por el intercambio de bienes y servicios por consenso.

Vicente Fox no recibió siquiera el control del Partido Acción Nacional, instituto que no estaba diseñado para actuar como partido oficial; sin clientelas políticas en el territorio nacional ni articulado en función de cacicazgos políticos claramente definidos. Se trata de un partido de ciudadanos que se identifican con objetivos muy generales de orientación conservadora, sin sindicatos ni comunidades vecinales, no están aglutinados por intereses sectoriales o productivos. Como señaló Luis F. Aguilar en 1999:

“Tenían los panistas una visión de la persona, la sociedades, el gobierno y el estado que, no obstante algunas referencias valorativas comparativas (como el nacionalismo), se ubicaba casi en las antípodas de la filosofía pública oficial y de la apreciación común de los mexicanos... Me parecía en suma, que la idea panista de la política representaba una valiosa alternativa conceptual, robusta y significativa, respecto de la visión dominante y oficial de la política y del estado, pero con muy baja probabilidad de aceptación social generalizada y éxito político...”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Aguilar F. Luis, “La idea política del Partido Acción Nacional: un punto de vista”, en *Propuesta*, año 5, número 9, volumen II, México, agosto, 1999, p. 10

Vicente Fox no ganó por el voto corporativo o duro de su partido, sino por el voto estimulado por el hastío de la población con respecto al régimen: la banda, lamentablemente para los transicionistas, no le entregó el control político de los sindicatos ni de las organizaciones campesinas, ni de sus representantes ante el Congreso ni de sus líderes.

El nuevo inquilino llegó a la casa presidencial para descubrir que la Presidencia de la República es una institución limitada ante los demás poderes públicos y órdenes de gobierno, si está desprovista de los poderes informales. Sin la posibilidad de contar con un partido mayoritario en el Congreso, su capacidad de gestión ante este órgano de Estado quedó limitada a sus atribuciones constitucionales. El Presidente, en los tiempos de la alternancia, tiene facultades legislativas para proponer iniciativas, pero no goza de una mayoría partidaria que apoye sus propuestas; al contrario, en la circunstancia de gobierno dividido se quedó sin la capacidad para incidir en el proceso legislativo más allá del ejercicio de la promulgación de leyes o el denominado veto de bolsillo. Esta última, limitada por la correlación de fuerzas en el Congreso durante la legislatura LVIII y LIX (2000-2006), cuya integración y composición pudo revertir sus actos en tal sentido.

Antes que imponer, Vicente Fox quedó obligado a negociar y, como en toda negociación, tuvo que ceder espacios políticos para alcanzar acuerdos (todos ellos de mediano alcance e insuficientes para modificar estructuralmente al régimen). Nunca un Jefe del Estado mexicano enfrentó una circunstancia parecida: un Congreso dividido en el que su partido no fue siquiera la primera minoría y donde ningún partido ostentó la representación suficiente para imponer su mayoría: todas las coaliciones fueron transitorias y coyunturales, dependiendo del tema y el costo político <sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Una alianza muy emblemática de esta situación fue la que hicieron el PRI y el Partido Verde Ecologista de México en contra del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática en 2004, a efecto de que el monto de los recursos públicos para los partidos políticos no disminuyera en años en que la elección no fuera presidencial.

### III. LA PLURALIDAD POLÍTICA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Ha sido señalado que el régimen fue objeto de distintas modificaciones con el propósito de fortalecer la legitimidad del sistema en su conjunto, en especial, de la clase política gobernante, y para prolongar en lo posible el régimen de partido hegemónico, en donde el partido en el poder, en especial el Presidente, actuó por décadas como eje articulador del orden político. Como señala José Antonio Crespo: “Ese proceso suele conocerse como ‘liberalización’, es decir, una apertura calculada y dosificada del sistema político por parte de la élite autoritaria para prolongar su dominación con cierta dosis de legitimidad democrática...”<sup>30</sup> Pero, paralelamente a las modificaciones al marco normativo de integración de la representación en las cámaras del Congreso (fenómeno que también se desarrolló en las cámaras de las entidades federativas), se llevaron a cabo cambios importantes en el sistema de partidos, de modo que la competencia electoral fuera real y tendiera a la equidad.

Entre las reformas constitucionales más significativas en el sistema de partidos destacan las disposiciones aprobadas en 1977, que confirieron el reconocimiento de entidades de interés público a los institutos políticos independientemente de su plataforma ideológica, además del acceso a los medios de comunicación. De la misma forma, destaca también la reforma de 1993, con la cual se establecieron las reglas para el financiamiento público y privado de los partidos y de sus campañas electorales. Estas modificaciones fueron acompañadas por la promulgación respectiva de la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales y del Código Federal Electoral, que sustituyó a la primera, donde se establecieron las reglas de participación, financiamiento, etapas del proceso electoral, reglas para constituir asociaciones políticas, mecanismo para impugnar los procesos electorales, el modo de asignación de la representación (la fórmula de resto mayor), entre otras.

---

<sup>30</sup> Crespo, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, CEPACOM, Cuadernos de Metapolítica, 2006, p. 80

Así, estimulada por las sucesivas reformas al régimen, tanto en la composición de la representación en las cámaras del Congreso como en el sistema de partidos, la oposición incrementó y consolidó su presencia en la Cámara de Diputados, aunque de manera limitada entre 1964 y 1976, cuando alcanzó hasta un 17.7 por ciento <sup>31</sup> del total de escaños. Sin embargo, al incrementarse el número de diputados de representación proporcional a 100, la tendencia se hizo creciente: durante los años que van de 1979 a 1985, la presencia de la oposición en el Congreso llegó hasta un 27.8 por ciento del total de las 400 diputaciones <sup>32</sup>.

La representación opositora dio un vuelco sin precedentes en la elección de 1988, cuando el número de diputaciones en contienda llegó a 500; 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, conforme a la división del territorio nacional en 300 distritos uninominales y en 5 circunscripciones regionales. En esa ocasión los partidos de oposición lograron 240 de las 500 diputaciones, el 48 por ciento <sup>33</sup>. Esta elección tuvo un gran significado en la liberalización del régimen porque, además del crecimiento de la oposición en el Poder legislativo, el PRI perdió la mayoría calificada necesaria para llevar a cabo reformas constitucionales, equivalente a las dos terceras partes del conjunto de integrantes de la Cámara de Diputados.

Esta circunstancia obligó al titular del Ejecutivo a modificar la forma de hacer la política en el país, pues ya no contaba con la misma fuerza para la aprobación de las iniciativas de orden constitucional, dado que su partido ya no ostentaba el control suficiente. Pero, cabe destacar, la experiencia política y la capacidad de negociación en ese momento, hicieron posible algunas reformas importantes para hacer viable el modelo económico propuesto por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari; durante la Legislatura LV del Congreso se llevaron a cabo las reformas a los artículos 27, 28 y 130 constitucionales en coalición con el PAN. Dichas reformas establecieron las bases para modificar las relaciones productivas en el campo, el replanteamiento de la regulación de

---

<sup>31</sup> Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México", en *Política y gobierno*, México, Vol. VI, número 1, primer semestre de 1999, pp. 99

<sup>32</sup> *Idem*, p. 99

<sup>33</sup> *Ibidem*, p 111

áreas estratégicas de competencia exclusiva del Estado y la institucionalización de las relaciones entre iglesia y Estado.

La elección intermedia de 1991 constituyó un escenario promisorio para el PRI después del descalabro de 1988. Si bien, no recobró la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, incrementó en 12 puntos porcentuales su presencia en dicha instancia del Poder Legislativo. Esta situación le permitió imponer su mayoría a las demás fuerzas políticas; si querían profundizar en las reformas electorales, debían apoyar las propuestas del Ejecutivo. El sistema entró en un mecanismo de negociación de *toma y daca*, por ejemplo, en 1993, logró la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte por parte del Senado de la República y, más tarde, en agosto de 1994, negoció la reforma que estableció las bases del Instituto Federal Electoral como una entidad autónoma y que la calificación de las elecciones fuera competencia del Tribunal Federal Electoral, órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación.

La elección constitucional de 1994 estuvo marcada por la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (E.Z.L.N.), los magnicidios del candidato del PRI a la Presidencia de la República y del Secretario General del mismo partido, la disminución paulatina de las reservas monetarias del Banco de México y la pérdida de legitimidad de la figura presidencial. Una organización social de base indígena declaró la guerra al gobierno y entre los capos del sistema, como dice Gabriel Zaid <sup>34</sup> se rompió el consenso. Sin embargo, no obstante la inquietud nacional, el electorado ratificó la permanencia del PRI en el Ejecutivo y a la mayoría priista en la Cámara de Diputados, aunque en una contienda sin equidad.

La falta de legitimidad llevó a profundizar la reforma iniciada en 1994 y, no obstante que implicó la modificación de la estructura del régimen, tanto el PAN como el PRD expresaron sus diferencias, a pesar de su aprobación unánime

---

<sup>34</sup> Zaid, Gabriel, *op. cit.*, p.20. Salinas "...después de beneficiarse del contrato social que regía entre los capos del sistema, pretendió desconocerlo a su favor y provocó la balacera, como en los tiempos del México bronco..."

en el Congreso. En esa ocasión, el Senador Gabriel Jiménez Remus, coordinador parlamentario de Acción Nacional, al reconocer el avance que representaba la reforma, se pronunció en contra de la no reelección de los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral y del incremento al financiamiento a los partidos políticos "...sobre todo ante la escasez de recursos que el país sufre en esta etapa de crisis económica"<sup>35</sup>. En su oportunidad, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su coordinador parlamentario, el Senador Héctor Sánchez, también reconoció el valor de la reforma pero sentenció: "...en una ocasión dije que la reforma de 94 fue inválida y que ésta, la del 96 camina, pero está coja... Tenemos que esperar que esta reforma nos pueda llevar a una distinta correlación de fuerzas en 1997 para emprender una verdadera reforma política electoral"<sup>36</sup>.

Otro hecho significativo en el proceso de democratización del régimen fue, sin duda, en 1997, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el avance sustancial de la oposición en el Senado de la República. Los partidos opositores por fin superaron en número de curules a la bancada priista en el recinto de San Lázaro; 239 diputados eran del PRI y 261 de la oposición conformada por el PAN (122), el PRD (125), el PVEM (8) y el Partido del Trabajo (6). En el Senado de la República, aunque el PRI mantuvo la mayoría, 76 curules, la oposición en su conjunto alcanzó 51 posiciones: 31 el PAN, 19 el PRD y 1 el PVEM <sup>37</sup>.

La pluralidad política en el Congreso cobró un nuevo vigor en esa fecha: en la Cámara de Diputados el PRI ya no gozó del control de la mayoría calificada ni de la mayoría absoluta y en el Senado perdió la mayoría calificada. Desde la perspectiva de la aritmética, toda reforma constitucional iniciada por el Presidente debía consensuarse, al menos, con el PAN o el PRD y las reformas a la legislación secundaria requerían del apoyo de 12 votos adicionales.

---

<sup>35</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, LVI Legislatura, 1° año de ejercicio constitucional, México, 1 de agosto de 1996.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> Nacif, Benito, *El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*, México, Documento de trabajo de estudios políticos 101, CIDE, 1999, pp. 16 y 18

Para la oposición, los resultados de la elección fueron de gran significación. Así lo hizo sentir el Presidente electo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Porfirio Muñoz Ledo, cuando respondió el tercer informe del entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, al iniciarse los trabajos del periodo ordinario de sesiones del Congreso, en septiembre de ese año:

“La LVII Legislatura del Congreso de la Unión es depositaria de las decisiones adoptadas mayoritariamente por los ciudadanos el pasado 6 de julio. La primera es proseguir sin titubeos la ruta de la transición democrática, aboliendo todos los reductos del autoritarismo. Lo más urgente es el restablecimiento de la paz y la concordia entre los mexicanos. La paz en Chiapas mediante el cumplimiento de los acuerdos y la voluntad de enmendar injusticias históricas. La paz mediante el diálogo y el restablecimiento del estado de derecho dondequiera que nos haya rebasado la violencia, el fin de esta guerra silenciosa, alimentada por la impunidad, la corrupción, la abismal desigualdad y la inadmisibile miseria”<sup>38</sup>.

De inmediato las cuatro bancadas de la oposición constituyeron el G4, gracias al cual lograron negociar exitosamente tanto la dirección de los órganos de la Cámara, como la asignación de las presidencias de las comisiones y comités. El hecho de que la primera bancada no reuniera los votos suficientes para imponer sus decisiones modificó de manera sustancial el modo de operar la política en el Poder Legislativo. Como señala Carlos Enrique Casillas: “...La conformación del G4 modificó las perspectivas de continuar con el esquema tradicional y por mayoría, se aprobó que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, operaría desde entonces, de acuerdo con la LOC (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), como el órgano de gobierno”<sup>39</sup>.

Al mismo tiempo, el número de iniciativas presentadas por los diputados creció de manera significativa y las propuestas de Ejecutivo se redujeron. En un

---

<sup>38</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LVII Legislatura, 1º año de ejercicio Constitucional, México, septiembre 1 de 1997.

<sup>39</sup> Casillas, Carlos Enrique, *El Congreso en el cambio político de México*, México, El Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 16, número 100, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, p. 194. Este hecho fue significativo, porque la figura de la Gran omisión prevista en la ley no pudo integrarse por no existir un partido mayoritario que la presidiera.

estudio realizado por Benito Nacif <sup>40</sup> es posible comparar el comportamiento legislativo durante las legislaturas LVI y LVII. En dicho estudio se establece que de 1994 a 1997 el Presidente propuso 84 iniciativas de las que se aprobaron 83, mientras que de 1997 a 2000 sólo presentó 29 de las cuales se aprobaron 23 <sup>41</sup>. De la misma forma, en el primer momento referido los diputados de la oposición iniciaron 144 proyectos de ley y en el segundo 289 aunque, en ambos casos, con tasas de aprobación por abajo de la tercera parte.

No obstante la pluralidad, el G4 no se constituyó en una fuerza política lo suficientemente sólida para avanzar hacia un nuevo diseño institucional: primero, porque los partidos políticos que lo integraban tenían visiones distintas respecto del desarrollo nacional y las bancadas pequeñas eran muy proclives a negociar con el PRI y, segundo, por el hecho de que cualquier reforma que implicara una modificación significativa en el régimen, podía ser parada (*congelada*) en el Senado de la República, donde el PRI impuso su mayoría a lo largo de la legislatura. De hecho, cuando algunas bancadas del G4 se propusieron reducir el Impuesto al Valor Agregado en el contexto de aprobación de la Ley de Ingresos, Acción Nacional rompió el consenso en el momento de las votaciones.

Contrario a las expectativas, el sector opositor de la Cámara de Diputados no se consolidó en una fuerza política cohesionada capaz de acotar el poder discrecional del Ejecutivo, aunque bajo las nuevas condiciones, la relación entró a una nueva etapa de negociación. Por ejemplo, en el controvertido tema del Fondo Bancario de Protección al Ahorro el Ejecutivo (Fobaproa) se vio obligado a negociar con el PAN. Este fideicomiso se constituyó (o adquirió una nueva personalidad) en octubre de 1996 mediante decreto del entonces

---

<sup>40</sup> Nacif, Benito, *Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México, el Modelo de partido centralizado*, México, Foro Internacional, Vol. XLII, número 1, El Colegio de México, p. 31 y 35

<sup>41</sup> Entre las iniciativas pendientes de aprobación destacan la reforma al artículo 28 constitucional en materia de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica y la propuesta del Ejecutivo derivada de los acuerdos de San Andrés, firmados con el E.Z.L.N.

presidente Ernesto Zedillo <sup>42</sup>, quien violó las disposiciones que impiden al Presidente de la República contraer deuda sin la autorización del Congreso y la de establecer fideicomisos públicos con carácter privado. Cuando finalmente la cartera vencida hizo crisis en el presupuesto, las fracciones parlamentarias rechazaron destinar recursos públicos al pago de las obligaciones contraídas unilateralmente por el titular de la Administración, salvo Acción Nacional que, para salvar al país de una presunta bancarrota, estuvo de acuerdo en la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario en diciembre de 1998 y, con ello, contribuyó a la regularización de la deuda contraída.

Es un hecho que la reforma de 1996 tuvo repercusiones inmediatas en la integración de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, pero fue hasta la elección del año 2000, cuando se lograron los objetivos centrales de aquella iniciativa: equidad y transparencia electoral o, dicho de otra forma, claridad en las reglas e incertidumbre en los resultados. La composición de la Cámara de Diputados fue: 224 para el PRI; 151 para el PAN; 97 para el PRD; 17 para el PVEM; 6 para el PT y 5 para Convergencia. En el Senado de la República el PRI obtuvo 60 senadurías; 46 el PAN; 17 el PRD y 5 el PVEM. La característica de la LVIII Legislatura del Congreso fue la pluralidad; ningún partido ostentó la mayoría y la primera minoría en ambas cámaras no correspondió al partido gobernante, el PAN, sino al PRI.

En su discurso de toma de protesta, el Presidente que inauguró la era de la alternancia dijo:

“En esta nueva época de ejercicio democrático, el Presidente propone y el Congreso dispone. Esa es la nueva realidad del poder en México. El presidencialismo tradicional impuso por muchos años su monólogo. Ahora más que nunca gobernar es dialogar. La fuerza de la nación no puede venir ya de un solo punto de vista, de un solo partido o de una sola filosofía. Ahora como nunca, es necesario el entendimiento, el acuerdo y la convergencia entre los distintos actores políticos, económicos y sociales, los diferentes intereses legítimos y las diversas visiones ideológicas.

---

<sup>42</sup> Bádiz Vázquez, Bernardo, et al., *FOBAPROA – IPAB, el debate continúa*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, p. 15 y siguientes.

...  
“La alternancia no va a cerrar por sí sola el proceso de transición, invito a todos cuantos tienen competencia para conducir la reforma del Estado, a que juntos proponamos al país las iniciativas necesarias para un cambio sustantivo de régimen político”<sup>43</sup>.

La alternancia en el Poder Ejecutivo y la pluralidad en el Congreso cambiaron radicalmente las cosas. El partido oficial dejó de serlo y el partido de mayor tradición en la oposición leal, se convirtió en el partido gobernante. El eje articulador del orden político transitó del partido, hasta ese entonces hegemónico controlado por el Presidente, al Congreso de la Unión, órgano que se transformó en el centro de la vida política y escenario de los debates de la agenda nacional. La alternancia y la pluralidad restituyeron plenamente a las cámaras sus facultades constitucionales y el ejercicio de cogobierno que les corresponde y, en el contexto de los demás órganos del Estado, el sentido republicano de la división de poderes.

La nueva correlación de fuerzas fue expresión de la demanda ciudadana por cambiar las cosas, por modificar el escenario de la política y a los políticos mismos. Sin embargo, la elección de 2000 no condujo a un escenario de gobierno unificado, por lo que las decisiones de la nueva administración quedaron supeditadas al logro del consenso en el Congreso. La situación de gobierno dividido tampoco fue prevista por las alianzas partidarias constituidas para la contienda; siempre se asoció el control de ambas cámaras del Congreso al triunfo en el Poder Ejecutivo y, aunque en 1997 hubo una oposición mayoritaria en la Cámara de Diputados al partido hegemónico, en el 2000 el partido del Presidente de la República no obtuvo el control de ninguna de las cámaras y, bajo esa circunstancia, la independencia del Legislativo respecto del Ejecutivo se convirtió en un factor determinante en el nuevo orden político.

En una situación semejante a 1997, las expectativas generadas por la pluralidad y la independencia de las cámaras no se cumplieron. Las fuerzas políticas no lograron una nueva perspectiva de gobierno ni un diseño

---

<sup>43</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, 1° año de ejercicio constitucional, número 31, México, diciembre 1 de 2000.

institucional que acompañara el avance del proceso democrático. En lugar de que los actores políticos emergentes replantearan la ingeniería constitucional para la consolidación democrática, sus propuestas se convirtieron en propaganda política de unos en contra de otros.

Una vez que la alternancia y la pluralidad se hicieron gobierno, quedó evidenciada la debilidad de la institución presidencial: no del Presidente, sino de las facultades y atribuciones que en el ejercicio de su mandato tiene quien preside al Ejecutivo. El Presidente ahora está imposibilitado, de no ser por la vía de la negociación, a imponer la agenda política nacional y no cuenta con la fortaleza suficiente, al carecer de los poderes intangibles de los presidentes de la era priista, para presionar al Congreso y persuadir a la sociedad de la viabilidad de sus planes de gobierno. Al mismo tiempo, la pluralidad en el Congreso derivada del año 2000, no ha sido fuente de nuevos arreglos entre las fuerzas políticas para avanzar hacia la consolidación democrática y el desarrollo económico. Al contrario, el régimen bajo el que operan las cámaras es el mismo que en la era del partido hegemónico.

Si bien, la alternancia y la pluralidad trajeron nuevos actores y fuerzas políticas al escenario de debate nacional, salvo en el caso de las leyes electorales y de carácter financiero, la estructura normativa a la cual están sujetos los poderes Ejecutivo y Legislativo permanece en su esencia: ni el Presidente ni los legisladores gozan de mayores prerrogativas para el ejercicio de la función pública y, al mismo tiempo, se enfrentan a un escenario totalmente polarizado por las distintas visiones e intereses que, respecto del país, tienen cada una de las fuerzas políticas. La democracia en México no ha podido operar bajo un esquema que garantice la conformación de acuerdos, la toma de decisiones y la viabilidad misma de la pluralidad. En las condiciones actuales de gobierno dividido, ni el Congreso ni el Ejecutivo cuentan con mecanismos que permitan sentar las bases para la conformación de acuerdos y procesar las diferencias, porque responden todavía a un régimen en el cual el consenso fue obligatorio y vertical, bajo un modelo del que muchas de sus reglas aún están vigentes.

Ambos, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en la circunstancia de gobierno dividido, están imposibilitados para avanzar hacia un nuevo arreglo institucional que establezca las bases para incrementar los niveles de bienestar y desarrollo que el país demanda. La falta de operadores y oficio político es evidente en el gobierno de la alternancia, pero no es el hecho sustantivo que permite explicar el estado de suspensión en que se encuentran muchos asuntos de interés público. Más bien es un hecho adjetivo respecto de la imposibilidad del sistema para asimilar la pluralidad. La operación política puede ser vista como una parte de la integración del consenso, pero su éxito no depende de que se realice, sino bajo qué condiciones se lleva a cabo. Integrar el consenso se refiere "... a un acuerdo que va desde los principios, los valores y las normas hasta los objetivos y los medios considerados fundamentales para la sociedad" <sup>44</sup> . O bien, visto de otra forma, hacer concurrir en un mismo proyecto de cambio institucional distintos intereses bajo un esquema de redistribución de beneficios de todo orden.

El problema es que la oposición en el Congreso no desea entrar en un esquema de redistribución de beneficios. Unos porque consideran una pérdida patrimonial el ascenso de actores emergentes a la administración de gobierno; para ellos, lo mejor será no modificar nada por ahora, sino hasta que la administración pública esté en sus manos, pues sí están convencidos de la necesidad de llevar a cabo reformas en materia fiscal, laboral, energética y administrativa, pero esperan el momento de conducir las bajo un esquema consensual distinto al que prevalece por ahora. Otros actores ni siquiera consideran la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales profundas, a fin de evitar modificaciones de alto impacto en el sistema jurídico; sí se proponen conferir un contenido diferente a las instituciones gubernamentales, a partir de establecer, por una parte, mecanismos de mayor control a los órganos del Poder Ejecutivo y, por la otra, ampliar la rendición de cuentas.

Todos tienen planes, pero han pospuesto su negociación hasta que concluya el mandato del primer gobierno de la alternancia. No obstante, es un hecho

---

<sup>44</sup> Cisneros, Isidro H., *Los recorridos de la tolerancia*, México, editorial Océano, 2001, p. 158

que, de no ser bajo un esquema de mayorías diferente al que se tiene por ahora en el Congreso, las condiciones del régimen no facilitarán la integración del consenso, lo que permite afirmar que las cosas serán iguales para quienes resulten electos en el año de 2006, tanto en la Presidencia de la República como en el Congreso. La falta de acuerdos tiene que ver con un problema de diseño institucional no con un problema de operación política: la incapacidad del sistema para procesar la pluralidad.

#### IV. DISFUNCIONALIDAD DE LA PLURALIDAD EN EL CONGRESO

Uno de los elementos que impide al régimen procesar la pluralidad en el Congreso es que, no obstante el avance democrático, continúa operando con las mismas reglas de era del partido hegemónico. Los resultados de la elección de 1997 y de 2000 confirmaron que nuestro país no estaba listo para asimilar la pluralidad política. La dinámica impuesta por el voto diferenciado obligó a los grupos parlamentarios al diálogo como el instrumento para lograr el entendimiento, a fin de superar los escollos que postergaran el ejercicio de gobierno que corresponde a las cámaras. No obstante, el trabajo legislativo y la práctica parlamentaria no pueden estar sujetas sólo a la disposición al diálogo, porque la voluntad política es muy volátil, sobre todo, en un momento en el que ningún partido de oposición respalda las iniciativas del Presidente sin que le resulte redituable políticamente ante el electorado o represente un costo político para el partido en el gobierno.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General en el año 2000 <sup>45</sup>, uno de los grandes logros de la Legislatura LVII, el proceso de modernización del Poder Legislativo ha quedado detenido, no por falta de iniciativa de legisladores en lo individual, sino por la falta de voluntad política <sup>46</sup>. La reforma a la Ley Orgánica fue, sin duda, el esfuerzo legislativo más importante en este sentido, ya que estableció nuevos parámetros para la organización de las cámaras, aunque quedó circunscrita a la composición y atribuciones de los distintos órganos de gobierno que integran el Congreso. La ley estableció nuevas figuras y, de manera sobresaliente, reconoció la proporcionalidad de la representación política en los órganos de conducción y debate del trabajo parlamentario, pero en términos de la discusión, el desahogo de los trabajos legislativos y de comisiones aún prevalecen las normas

---

<sup>45</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999

<sup>46</sup> Durante las legislaturas LVIII y LIX se han presentado diferentes proyectos que proponen modificaciones sustantivas tanto a la Ley Orgánica del Congreso General como al reglamento vigente desde 1934. Entre ellas pueden mencionarse, por orden de presentación, las iniciativas de los senadores César Jáuregui, Lydia Madero, Raymundo Cárdenas y Jesús Ortega y de los diputados Augusto Gómez Villanueva, Ricardo García Cervantes y los integrantes de la comisión de reglamentos de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura bajo la presidencia del Diputado Iván García Solís.

heredadas de 1934, situación que favorece el centralismo de las decisiones y situaciones de empantanamiento y obstruccionismo entre los grupos parlamentarios.

Es por ello que, elemento central de la modernización del legislativo, es la institucionalización de nuevas prácticas parlamentarias en el contexto de la pluralidad política. Institucionalizar la pluralidad implica potenciar las facultades de gobierno del Congreso y significa, en este caso, poner al día al Poder Legislativo en cuanto a las normas que rigen el trabajo parlamentario, incorporar al régimen normativo los textos de los acuerdos parlamentarios<sup>47</sup> que se suscriben de legislatura a legislatura, reglamentar el trabajo en comisiones, ordenar el debate en tribuna, establecer reglas claras para abatir el rezago legislativo y, de manera especial, desconcentrar el poder decisorio de los órganos de gobierno de cada una de las Cámaras: Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y, en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Si es correcta la tesis de que la alternancia en la Presidencia de la República y la pluralidad en el Congreso restituyeron al Poder Legislativo sus facultades constitucionales y el ejercicio de cogobierno que le corresponde, para garantizar la consolidación de la institucionalidad democrática, un elemento central es conferirle una nueva dinámica al trabajo legislativo que elimine las prácticas de control y centralización de la labor parlamentaria y lo convierta en uno de los ejes de articulación de la vida política nacional.

Conferirle a los órganos del Poder Legislativo una vocación plenamente democrática y eludir aquellas prácticas que únicamente servían para el *rejuego* o protagonismo político, es uno de los grandes compromisos de los parlamentarios de hoy día.

---

<sup>47</sup> Los Acuerdos Parlamentarios son normas supletorias que tienen su fundamento en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En uno de los acuerdos de la Mesa Directiva del Senado de la República suscrito en la pasada legislatura, en el apartado de *considerandos*, se señala textualmente: “Que a partir de las insuficiencias y anacronismos que se mantienen en el texto del actual reglamento, es preciso adoptar mecanismos que permitan dinamizar la actividad legislativa...”, Acuerdo de la Mesa Directiva para la verificación de votaciones en las sesiones plenarias del Senado de la República, Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, LVIII Legislatura, 1° año de ejercicio constitucional, México, 15 de marzo de 2001.

Para que el Poder Legislativo contribuya efectivamente a la conformación de un orden legal acorde con las necesidades de desarrollo del país bajo una realidad plural y diversa, requiere de operar con nuevas reglas que obliguen al desahogo de los asuntos legislativos. Si el cometido es poner al día el sistema normativo, la prioridad es abrir los cauces y habilitar los procedimientos para que todas las propuestas de ley sean dictaminadas, ya sea en un sentido favorable o negativo.

A continuación se analizan aspectos relativos al Poder Legislativo que requieren ser modificados para lograr una mayor viabilidad del trabajo parlamentario en términos del consenso.

a) Proliferación legislativa: En México tienen facultad para modificar, adicionar o derogar la Constitución y las leyes secundarias los 628 legisladores federales en funciones, los 31 Congresos de los Estados y el Presidente de la República. Aunque el procedimiento es similar en todos los casos, existen requisitos específicos que deben cumplirse para cada uno de estos órganos: por ejemplo, el Presidente debe cumplir con la obligación de presentar un análisis y estimación presupuestal del costo de las iniciativas que presenta; las propuestas de las legislaturas locales deben ser avaladas por la mayoría de legisladores de su cuerpo colegiado; cosa contraria ocurre con los legisladores federales, quienes únicamente necesitan presentar sus iniciativas ante el pleno, con la sola especificación reglamentaria de ser lo suficientemente claras.

Esta circunstancia, en la era de la pluralidad, ha sobrepasado la capacidad resolutoria del Congreso. Como ya fue señalado, se han incrementado de manera exponencial las iniciativas de los legisladores federales y la gran mayoría permanece en rezago legislativo <sup>48</sup>. Independientemente del valor o impacto de las mismas en el sistema jurídico, es necesario crear filtros que

---

<sup>48</sup> Al 1 de septiembre de 2005, "De las 1240 iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados durante la Legislatura LIX, quedan pendientes de dictamen 70 minutas de la Cámara Alta, 1000 iniciativas de diputados, 3 del ejecutivo y 34 de Congresos estatales. En el caso del Senado, quedan pendientes 60 minutas de la Cámara de Diputados, 211 iniciativas de senadores, 3 del ejecutivo y 10 de los Congresos locales sin dictaminar". Nacif, Benito, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egrén Moreno, *Indicadores de desempeño legislativo, Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura*, México, 2006, Mimeo.

impidan la proliferación de propuestas que conduzcan a una sobrerregulación normativa, al establecimiento de procedimientos que repercutan en la productividad nacional o que, simplemente, dificulten la labor parlamentaria.

Para evitar esta situación se puede imponer cualquiera de los siguientes requisitos: que las iniciativas se presenten únicamente por los grupos parlamentarios, por legisladores de al menos dos grupos parlamentarios distintos o sean suscritas por al menos 5 legisladores e incluyan el análisis de las consultorías jurídicas de los poderes legislativos (a modo de predictaminación) y cumplan con los requisitos de evaluación presupuestal, normalización jurídica en el sistema y análisis de derecho comparado.

A distintos niveles, cualquiera de estas medidas supone una labor de consenso previa a cargo de los proponentes, de modo que no cualquier propuesta necesariamente sería viable. En Alemania, por ejemplo, “El derecho de presentar iniciativas corresponde al gobierno federal, al Bundesrat y al cinco por ciento de los miembros del Bundestag; los miembros en lo individual de este (último) órgano no cuentan con esta facultad. Esta es una medida que refuerza la disciplina de los partidos políticos”<sup>49</sup>. En España en cambio, todos los legisladores tienen derecho de iniciativa, pero todas las leyes por mandato constitucional se inician en el Congreso de los Diputados.<sup>50</sup>

Atender el problema de la excesiva proliferación de leyes en el Congreso mexicano conlleva el riesgo de contribuir al fortalecimiento de los órganos de gobierno de las cámaras y de los coordinadores de los grupos parlamentarios en detrimento de la independencia de los legisladores. Por ello, debe resolverse esta problemática desde una perspectiva de conjunto que mantenga como centro el principio de la independencia legislativa como mecanismo base de la pluralidad. Asimismo, debe tomarse en cuenta que en las democracias

---

<sup>49</sup> Rosell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva de la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa editores, 2000, p. 79. En los regímenes bicamarales el Bundestag y el Bundesrat equivalen a la Cámara Baja y la Cámara Alta.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 111

plenamente consolidadas se hacen muy pocas reformas de orden constitucional <sup>51</sup> y limitadas modificaciones a la legislación secundaria.

Si bien en México es necesario abatir la proliferación legislativa y la sobre-regulación, aún no es el momento adecuado para hacer las reformas radicales que limiten la facultad de iniciativa. Por lo pronto, se considera únicamente indispensable homologar los requisitos de las iniciativas en los siguientes términos: obligación de presentar un análisis y estimación presupuestal del costo de las iniciativas, proceso de normalización jurídica en el sistema, análisis de derecho comparado y presentadas, al menos por dos legisladores, sean o no de un mismo grupo parlamentario.

b) Concentración de las decisiones: La disciplina partidista es un asunto que cobró un nuevo significado a partir de 1997, cuando se incrementó la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados. El tema es estudiado en México, entre otros, por Luisa Béjar Algazi, María Amparo Casar, Benito Nacif y Laura Valencia <sup>52</sup>. Sus análisis evidencian que los legisladores mexicanos mantienen mayores vínculos con sus partidos y bancadas que con el electorado. La razón obedece a que la trayectoria profesional en la política casi siempre está relacionada con el sentido de lealtad o de institucionalidad al partido, independientemente de que, a pregunta expresa a cualquier legislador, defenderán, ante todo y por encima de todo, la representación de la *ciudadanía en general* <sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> La Constitución de Estados Unidos de América, promulgada en 1787, sólo ha sido objeto de 19 enmiendas, en tanto que la constitución de México, promulgada en 1917, ha tenido más de 400 modificaciones.

<sup>52</sup> Béjar Algazi, Luisa, "El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México", en Manuel Alcántara (editor), *Política en América Latina*, 1° Congreso latinoamericano de ciencia política, Ediciones Universidad de Salamanca; Casar, María Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría; la Cámara de Diputados de México", en *Política y Gobierno*, México, Vol. VII, número 1, p.183-202; Nacif, Benito, "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados en México: el modelo del partido centralizado", *op. cit.*; Valencia, Laura, "La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria", en *Revista Sociológica*, México, Vol. XIX, número 56, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre, 2004, p. 13-52

<sup>53</sup> En una encuesta el 64.7 por ciento de los diputados y el 70 por ciento de los senadores entrevistados dijeron representar a la *ciudadanía en general*. Béjar Algaza, Luisa, "La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura", véase Béjar Algazi, Luisa y Gilda Walkman (coordinadoras), *La representación parlamentaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Gernika, 2004, p.p. 57 y 67

Para que un ciudadano aspire a un cargo de elección popular (presidentes municipales, legisladores, gobernadores y Presidente de la República), requiere necesariamente ser postulado por un partido político. La Constitución establece expresamente, en su artículo 41, que el acceso al ejercicio del poder público está encomendada a los partidos políticos y, aunque con sus respectivas excepciones, difícilmente los candidatos electos para contender por los cargos incluyen a personalidades que no hayan militado previamente en algún partido político <sup>54</sup>.

Así como la trayectoria y ascenso de los políticos está muy vinculada al apoyo que les brinde su partido, en el Poder Legislativo, las posiciones también se obtienen por una vía semejante, entre otras razones, por la excesiva concentración del poder decisorio en los órganos de gobierno de las cámaras, la cual opera en detrimento de la independencia de los legisladores. La Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, controlan el presupuesto que será asignado a cada legislador para cumplir con su función, las comisiones en las que podrá participar, las políticas de difusión y comunicación de la Cámara, la agenda legislativa, la integración del Orden del Día de las sesiones, la participación de legisladores en los organismos internacionales de representación parlamentaria y en grupos de amistad, entre otras atribuciones.

La designación de los integrantes de las mesas directivas es un acuerdo político del Pleno de cada Cámara y, dependiendo la proporcionalidad, cada bancada previamente, según corresponda, designa a quienes ocuparán los cargos de presidente, vicepresidentes y secretarios hasta integrar una fórmula común. Previo a este hecho, los coordinadores de cada grupo parlamentario han sido designados y, como es de esperarse, recaen en figuras políticas con una trayectoria e *institucionalidad* probada en el partido. Aunque no hay una norma jurídica que defina un procedimiento para la designación del coordinador

---

<sup>54</sup> Esta referencia aplica fundamentalmente al PRI, PAN, PRD, PVEM y PT, aunque para la contienda electoral de 2006 se espera que esta circunstancia cambie en el PRD.

de un grupo, es evidente que responde al contexto estratégico de cada partido definido para la contienda electoral.

El Coordinador Parlamentario es el representante de la autoridad del partido y el grupo la estructura de representación de cada instituto político en las cámaras. La distribución de posiciones que corresponda a cada uno de ellos estará en función de sus porcentajes de votación, pero la asignación de posiciones responde a criterios individualizados para cada partido en interacción con la bancada. La presencia en opinión pública, el número de votos que llevaron a su causa, la representación corporativa, entre otros, son factores que contribuyen a la decisión de quién va a ocupar qué posición.

Un caso extremo de concentración de facultades se da en el Senado de la República, donde un coordinador de grupo parlamentario puede, simultáneamente, llegar a ser presidente de la Mesa Directiva. Esta situación puede llevar al incumplimiento de los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad con que debe conducirse este órgano de gobierno <sup>55</sup>. Si el Presidente de la Mesa Directiva, que al mismo tiempo es el Presidente de la Cámara, es políticamente muy influyente en las decisiones del cuerpo legislativo, al mantener la coordinación de un grupo parlamentario, potencializa su capacidad de gestión. Tal coincidencia de mandos produce altos índices de disciplina en el grupo parlamentario, ya que cuenta con una amplia capacidad decisoria para incentivar y sancionar a los legisladores de su bancada.

Si se institucionalizara la pluralidad política en el Congreso, la centralización de las decisiones a cargo de unos cuantos actores políticos se vería modificada. Muchas veces, cuando un asunto llega al Pleno es porque, previamente al trabajo en comisiones, hubo consenso en los órganos de gobierno de las

---

<sup>55</sup> El artículo 67 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* establece: “El Presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo...”

cámaras. Estas decisiones se concentran, básicamente, en la Junta de Coordinación Política y en la Mesa Directiva y, a veces, en quien las preside <sup>56</sup>.

Es evidente que la integración del consenso es una labor que involucra a pocos legisladores. Pero el consenso no obliga a que los acuerdos sean tomados recurrentemente por los mismos actores, sobre todo, porque hay decisiones de un carácter preponderantemente político y, otras, que tienen que ver con aspectos de diseño institucional o meramente técnicos. Además, los grupos parlamentarios no son monolíticos; así como hay convergencias también hay disidencias, expresiones propias de la normalidad democrática.

Un nuevo diseño institucional para el Congreso implica considerar seriamente la necesidad de que exista más de un órgano de gobierno para cada Cámara, pero a condición de fortalecer de manera efectiva las atribuciones de las comisiones, porque de otra forma, se centralizarían aún más las decisiones. De la misma forma, un número menor de comisiones especializaría el trabajo de los legisladores y favorecería que los proyectos de ley o decreto tuvieran una visión de conjunto sobre la materia de que se traten. Sorprende que en países con democracias plenamente consolidadas, el número de comisiones que operan en los parlamentos sea significativamente menor que en México <sup>57</sup> y que el trabajo legislativo se valore en calidad no en cantidad; al contrario de como ha sido considerado en los medios informativos nacionales, el trabajo legislativo no puede calificarse únicamente por el número de iniciativas aprobadas en cada legislatura o periodo de sesiones.

c) Actualización de las normas internas: para nadie resulta extraño que los dos cuerpos normativos que rigen el trabajo parlamentario mantienen conceptos diferentes e, incluso, aluden a cuerpos directivos distintos. Por lo tanto, habría que homologar, cuando menos, el tratamiento conceptual entre el Reglamento

---

<sup>56</sup> Por ejemplo, la agilidad en el proceso legislativo depende, muchas veces, de cuántas comisiones participan en la dictaminación de una iniciativa y esta decisión es facultad del Presidente de la Mesa Directiva.

<sup>57</sup> Mientras que en México la Cámara de Diputados cuenta con 38 comisiones, los órganos legislativos equivalentes en otros países tienen un número menor de cuerpos colegiados: España, 14; Francia, 6; Italia, 14; Estados Unidos, 19; Chile, 19; Brasil, 16. Aunque existen casos extremos como Argentina que tiene 45 comisiones.

para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo el Reglamento y la Ley Orgánica) a las prácticas parlamentarias. Las diferencias entre uno y otro instrumento, así como sus respectivas omisiones, son el origen de que las sesiones y muchos otros asuntos de las cámaras se conduzcan con base en Acuerdos Parlamentarios suscritos entre las distintas bancadas. Los Acuerdos Parlamentarios, por supuesto, han venido a precisar y establecer una gran diversidad de aspectos y procedimientos indispensables para garantizar la actividad legislativa dada la insuficiencia de la normatividad vigente.

Nadie duda que la suscripción de acuerdos parlamentarios agiliza el trabajo legislativo, pero su efectividad probada, en muchas ocasiones, va en detrimento de la institucionalización formal y legal de la pluralidad política. La existencia de un pluripartidismo en el Congreso debe expresarse en su normatividad; este vacío ha propiciado que los asuntos legislativos y las decisiones camarales, en una infinidad de casos, se resuelvan vía la negociación en los órganos de dirección. El contenido de los acuerdos parlamentarios tiene que ver directamente con aspectos centrales del trabajo legislativo, como son, la asistencia a las sesiones del Pleno, la disminución de dietas, la forma de contabilizar votos en casos de duda, el uso de medios electrónicos para el registro de asistencia y votaciones, para la integración del Orden del Día de las sesiones, sobre el apoyo de los legisladores sin grupo parlamentario y la forma en que se llevarán a cabo las comparecencias de servidores públicos, entre otros temas.

Los acuerdos parlamentarios son la expresión de que el trabajo legislativo requiere de una base legal más amplia, precisamente porque las normas actuales fueron concebidas para un sistema de partido hegemónico y, ahora, resultan insuficientes para atender las modalidades que ha impulsado la oposición parlamentaria <sup>58</sup>. No obstante, en los acuerdos parlamentarios subyacen puntos de partida muy importantes para iniciar la institucionalización

---

<sup>58</sup> "...la discusión sobre las Reglas y los Reglamentos constituye una parte legítima de la actividad de la oposición parlamentaria..." Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Argentina, Eudeba, 1997, p. 55

de las prácticas parlamentarias. Se trata de llevar su contenido a proyectos reglamentarios de carácter general para el Congreso o, bien, establecer, como ocurre en muchos países, reglamentos específicos para cada una de las cámaras en función de la naturaleza de la representación que las distingue y con base en sus facultades específicas.

La actualización del Reglamento y de la Ley Orgánica son una parte significativa del trabajo de institucionalización a que se hace referencia, pero institucionalizar en el Congreso la pluralidad política, también significa reconsiderar el diseño de las instituciones, a efecto de valorar si responden a las características de la representación y a los compromisos que el Poder Legislativo tiene con la sociedad.

d) Disciplinar a los legisladores: La percepción pública del legislador, en términos generales, dista mucho de la actividad que en realidad se desarrolla en el Congreso. No es sencillo explicarle a los ciudadanos que una de las características de la democracia es el conflicto, que la pluralidad lleva implícita la confrontación de opiniones y que cada partido político representado en el Congreso tiene una visión propia de lo que debe ser la función pública de gobierno, debatiendo e interpretando los contenidos constitucionales <sup>59</sup>.

No obstante, es necesario que el legislador se obligue a sí mismo, en tanto se emiten las normas que regulen con mayor especificidad lo que podría considerarse sus obligaciones como servidor público. Entre ellas, podrían señalarse: formar parte de las comisiones de estudio y dictamen; cuando resulte electo, desempeñarse con dignidad y profesionalismo en los órganos de gobierno de las cámaras; participar en los debates, comparencias, deliberaciones y reuniones de trabajo sobre los asuntos legislativos; presentar iniciativas de ley o decreto con base en motivaciones legítimas; informar a la sociedad de sus actividades como legislador y dar cuenta de los recursos de que dispone, entre otras. En resumen, involucrarse a fondo en el trabajo

---

<sup>59</sup> En una encuesta publicada por el diario *Reforma*, la confianza de las personas en los partidos políticos y en los diputados sólo supera a la burocracia pública, pero es menor a la que la gente tiene respecto a de policías, tribunales y juzgados y sindicatos, entre otros muchos. *Reforma*, 15 de enero de 2006, primera plana.

parlamentario y contribuir a la acción de gobierno que corresponde al Legislativo. Sin embargo, hasta ahora, ninguna disposición normativa o acuerdo parlamentario detalla con precisión las obligaciones de los legisladores.

Al margen de las situaciones coyunturales que se presentaron durante la LVIII Legislatura <sup>60</sup>, se considera muy importante, cuando menos, reglamentar lo dispuesto por el artículo 64 constitucional en relación con la inasistencia de los legisladores a las sesiones de trabajo sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva. Cabe destacar que, a la fecha, nadie ha perdido la condición de legislador por haber incurrido en las diez faltas sucesivas a las sesiones del Pleno, sin embargo, ningún precepto legal define qué son causas justificadas ni bajo qué condiciones el Presidente de la Mesa Directiva puede conceder una autorización de inasistencia, salvo lo dispuesto en un acuerdo parlamentario de la Cámara de Diputados suscrito durante la LVII Legislatura.

La disposición constitucional de disminuir la dieta por faltas sucesivas, por extensión, podría aplicarse a aquellos legisladores que no concurran a las sesiones de trabajo de las comisiones de estudio y dictamen, puesto que su ausencia imposibilita el desahogo del trabajo legislativo y elimina toda posibilidad de debate sobre las iniciativas de ley o decreto, lo que deja sin oportunidad a la sociedad para evaluar la pertinencia de los proyectos que se someten a la aprobación del Congreso. De ahí que, para garantizar la deliberación política de los proyectos, haya que establecer, cuando menos, procedimientos que garanticen la asistencia de los legisladores a las sesiones de Pleno y reuniones de comisión.

e) Atribuciones de las comisiones: dice Alonso Lujambio, con razón, que “la fascinante historia política del sistema de comisiones está por escribirse” <sup>61</sup>. Afortunadamente, la pluralidad política en el Congreso ha sido el principal motor para que la integración de las comisiones se haya modificado

---

<sup>60</sup> Por ejemplo, reglamentar las situaciones de conflicto de interés que podría generar las actividades profesionales o de negocios de los propios diputados o senadores.

<sup>61</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político mexicano*; México, UNAM, 1996, p. 186

sustancialmente, no obstante, el sistema aún obedece a los patrones de un régimen de partido hegemónico.

Uno de los principales problemas que enfrentan los presidentes de las comisiones dictaminadoras es la irregularidad en la asistencia de sus integrantes a las sesiones de trabajo, lo que ha dado lugar a distintos mecanismos para la emisión de los dictámenes. El Reglamento establece en su artículo 88 que: “Para que haya dictamen de Comisión, deberá presentarse firmado por la mayoría de los miembros que la componen...” Esta circunstancia contribuye a que las reuniones de comisión, en razón de la urgencia del trabajo legislativo, puedan obviarse o, bien, se realicen sin que se reúna el quórum necesario para hacer válida una sesión de trabajo. Pero, al mismo tiempo, las comisiones sólo pueden reunirse mediante cita de sus presidentes para el despacho de los negocios de su incumbencia y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las integren, según lo estipulado por el artículo 93 del Reglamento. De modo que las comisiones se reúnen si el Presidente las convoca, pero el requisito de validez para la suscripción de los dictámenes depende de la firma de la mayoría de los miembros de la comisión, no de que haya o no reunión.

El asunto resulta incompatible, porque las comisiones tienen como principal función el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o decreto. Esa es la tarea esencial de las comisiones ordinarias como órganos colegiados, conforme lo establece la Ley Orgánica (numerales 1 y 3 del artículo 39 e inciso a. numeral 2 del artículo 85). Esta circunstancia da lugar a prácticas parlamentarias de muy diverso orden, pues un dictamen puede ser obstaculizado por un presidente, al ser omiso en convocar a los integrantes de una comisión o, bien, promoverlo sin el aval de todos los grupos parlamentarios representados en la comisión, si logra obtener las firmas necesarias que integren una mayoría.

Esto se complica aún más cuando a la elaboración de un dictamen concurren más de una comisión. Como el Reglamento y la Ley Orgánica no hace referencia a la figura de *Comisiones Unidas*, la forma en que está redactado el artículo 93, en tercera persona de plural, posibilita a los presidentes de otras

comisiones que comparten un mismo turno a convocar a reuniones para analizar las iniciativas que por la naturaleza del asunto correspondería dictaminar a una comisión específica en razón de la materia de su denominación. Es práctica parlamentaria que la convocatoria a reuniones de comisiones unidas corresponda al Presidente de la comisión que sea enunciada en primer término en el turno que indique el Presidente de la Mesa Directiva de las cámaras. Sin embargo, bajo las disposiciones vigentes, cualquier presidente, por ejemplo, de una comisión de Estudios Legislativos, con el apoyo de la mayoría de los senadores que integran las *Comisiones Unidas*, está en posibilidad de presentar un dictamen (aprobatorio o improcedente), de cumplir con las formalidades que establece el artículo 88 o, bien, el artículo 93 del reglamento, según sea el interés del grupo parlamentario que represente. Si bien ésta no es una práctica común, expresa una posibilidad intrínseca en las disposiciones normativas del Congreso que no han sido revisadas en profundidad desde 1934.

En tanto no se reglamente la obligación de que las comisiones se reúnan a elaborar los dictámenes en sesiones válidas, es decir, con la presencia de la mayoría de sus miembros y con procedimientos claros para la operación de las mismas, las minorías parlamentarias estarán en una situación de desventaja para emitir sus opiniones con respecto a los proyectos de ley o decreto, no importa que puedan presentar los denominados votos particulares cuando disientan del sentido del dictamen o que tomen la tribuna para manifestar su oposición a un determinado proyecto de ley.

Posicionar a las comisiones en el Congreso tiene el propósito de facilitar la integración del consenso y propiciar la aplicación responsable del principio de mayoría y no el *mayoriteo*. Estos órganos, bajo un esquema ágil de operación, podrían constituirse en el espacio de deliberación parlamentaria por excelencia, en el escenario de los debates de carácter técnico y de depuración legislativa y, a su vez, el Pleno transformarse en el ámbito político en donde los grupos parlamentarios y legisladores independientes fijarían sus posturas respecto de los temas de debate nacional. Como señala Joel Abel Rivera Sánchez: "...las comisiones son una de las variables internas más importantes que pueden

determinar la capacidad de las legislaturas para influir en la elaboración de las políticas gubernamentales...”<sup>62</sup>

Otro tema sobre la institucionalización de la pluralidad política en el Congreso tiene que ver con el número de comisiones ordinarias. En la Ley Orgánica que entró en vigor en el año 2000, se reflejó el esfuerzo del legislador por reducir significativamente el número de comisiones. No obstante, en la ley orgánica existen más procedimientos para incrementar en cualquier momento el número de comisiones que mecanismos para garantizar la elaboración de dictámenes. Éste es un hecho significativo, toda vez que a mayor número de comisiones, la capacidad de influencia de estos cuerpos colegiados se reduce, tanto al interior de las cámaras como hacia el exterior. Un número reducido de comisiones permitiría fortalecer su institucionalidad y preponderancia en el Congreso. La reducción de los espacios de protagonismo parlamentario evita la dispersión del trabajo legislativo y obliga a un debate ordenado y de mayor altura. Por lo mismo, el proceso del fortalecimiento de las comisiones está asociado necesariamente a la profesionalización de los cuerpos técnicos de apoyo a los legisladores que integren una comisión.

Las comisiones deben fortalecer sus atribuciones, no sólo en su capacidad de gestión sino en la posibilidad de resolver asuntos por ellas mismas. La segunda parte del artículo 103 del Título Tercero de la Ley Orgánica señala que: “El reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones (del Senado) y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas”. Esta disposición abre la posibilidad de que las comisiones aborden asuntos sin que necesariamente los resuelva el Pleno, lo que a su vez, agilizaría los trabajos legislativos en general. Por ejemplo, la aprobación de las proposiciones que no sean iniciativas de ley a que hacen referencia los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento, los denominados *Puntos de Acuerdo*, mismos que podrían ser desahogados totalmente por las comisiones, siempre que no sean calificados *de urgente u*

---

<sup>62</sup> Rivera Sánchez, Joel Abel, “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”, en *Política y Gobierno*, México, Vol. V, número 1, p. 565

*obvia resolución* <sup>63</sup> por la asamblea y que el Presidente de la Cámara respectiva comunique su resolución oficialmente a la instancia que corresponda una vez que sean aprobados en el seno de las comisiones.

Las facultades de ratificación de algunos servidores públicos a cargo del Congreso, como embajadores y agentes consulares, magistrados del Poder Judicial, empleados superiores de la Secretaría de Hacienda, vocales de órganos autónomos, entre otros, también podrían estar a cargo de las comisiones, de modo que las comparecencias de los candidatos a tales puestos fueran objeto de una evaluación detallada por parte de sus integrantes. De la misma forma, las ampliaciones presupuestales durante un ejercicio fiscal que tramitan las dependencias de la Administración Pública ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podría ser objeto de ratificación por parte de los órganos colegiados de la Cámara de Diputados, dependiendo el ramo al que pretendan aplicarse y la entidad específica que lo solicite.

Facultades como las descritas harían de las comisiones verdaderos órganos de incidencia en la función de gobierno que corresponde al Poder Legislativo, bajo el principio de no restar capacidad ejecutiva al Gobierno Federal. Sorprende que para muchos legisladores el fortalecimiento del Congreso implique mayor incidencia en las decisiones del Ejecutivo. Esta posición rompería con el principio republicano de separación de poderes y restaría capacidad de movilidad al titular de la Administración Pública Federal y, conducir, entonces sí, paulatinamente a situaciones de ingobernabilidad.

En el caso de las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores, mención aparte merece la Comisión de Estudios Legislativos, pues el artículo 89 de la Ley Orgánica establece que ésta, conjuntamente con las demás comisiones ordinarias, estudiará las iniciativas de ley o decreto y concurrirá a la elaboración de los dictámenes. Esta circunstancia establece una condición especial para el cuerpo colegiado de legisladores que integre esta Comisión.

---

<sup>63</sup> Artículo 59 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Desde la institucionalización de la Comisión de Estudios Legislativos en la anterior Ley Orgánica <sup>64</sup>, este cuerpo ha funcionado como un mecanismo para mediar la presencia en comisiones de la oposición legislativa al partido predominante en la Cámara, sobre todo, desde la consolidación de la presencia en el Congreso de tres partidos políticos (el grupo parlamentario que por sí mismo tenga mayor presencia en la cámara, la tiene también en comisiones; artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica). Por sí misma, esta comisión no tiene materia para que le sean turnadas iniciativas de ley o decreto; sin embargo, a cada turno que asigna el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, corresponde la participación de una Comisión de Estudios Legislativos, incluyendo los turnos de reformas constitucionales <sup>65</sup>.

Es de evaluarse hasta qué punto las distintas comisiones de estudios legislativos no representan, en la nueva Ley Orgánica, reminiscencias del régimen de partido hegemónico, cuya bancada sugirió el establecimiento de este cuerpo colegiado cuando la oposición comenzaba a ganar un mayor número de escaños en la Cámara de Diputados y en el Senado. Su concurrencia a la elaboración de los dictámenes tiene el propósito de garantizar que éstos cumplan con el rigor que exige la técnica legislativa. No obstante, todas las comisiones están obligadas a cumplir con este requisito.

f) Grupos parlamentarios: la institucionalización de la pluralidad política en el Congreso también pasa por los grupos parlamentarios. Aun cuando el texto del Reglamento no utiliza ningún concepto que designe a la oposición acorde con la visión de régimen de partido hegemónico, la Ley Orgánica sí establece una serie de disposiciones que reconocen su legítima presencia y proporcionalidad en el Congreso. De hecho, el procedimiento para integrar un grupo parlamentario, su registro, así como las funciones de la coordinación del mismo quedaron asentados en la Ley Orgánica. Podría decirse que, a partir del nuevo esquema que planteó el marco jurídico de 2000, la vida parlamentaria y la

---

<sup>64</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994

<sup>65</sup> Durante la LVII Legislatura, funcionaron cuatro comisiones de Estudios legislativos y en la LVIII y LIX, funcionan tres.

integración del consenso tienen una base de operación importante en los grupos parlamentarios y, en especial, en la participación de los coordinadores de cada grupo, quienes los representan ante la Junta de Coordinación Política y son los responsables de la conducción de los trabajos de cada bancada.

Con independencia de ello, hay una serie de aspectos que es necesario precisar en el régimen normativo y de organización de los distintos grupos que concurren a las cámaras, a fin de fortalecer la institucionalidad democrática en la vida interna del Congreso. No se trata sólo de la representación, la proporcionalidad y la conducción de los grupos parlamentarios, sino que la actuación de éstos se sustente en principios y prácticas plenamente democráticas. Si bien el régimen de representación se funda en un sistema de partidos y éstos al concluir cada elección se integran en los grupos parlamentarios que han de representar a la sociedad en el Congreso, es imprescindible que ésta, la sociedad, tenga conocimiento, no sólo de los proyectos legislativos que emprenden las distintas bancadas, sino del conjunto de actividades que implica la función legislativa y, en especial, respecto del presupuesto que tienen asignado.

Cabe destacar que, en cada legislatura, con independencia del gasto de operación normal de las cámaras, los representantes de los grupos parlamentarios establecen un acuerdo para distribuir el presupuesto con base en el criterio de proporcionalidad y se formaliza un procedimiento de comprobación de recursos. Precisamente, esta circunstancia debe normarse, a fin de evitar la discrecionalidad y garantizar que los recursos de las cámaras se apliquen a las funciones políticas que corresponden a los grupos parlamentarios. Es evidente que la comprobación del gasto no estaría sujeta a disposiciones presupuestales como la Administración Pública Federal, pues el principio de distribución de recursos en el Congreso tiene su fundamento en la representación y no en un esquema de ejercicio de gasto programado y metas por cumplir. Sin embargo, se trata de recursos públicos que deben ser objeto del escrutinio público y de la fiscalización por parte de los órganos del Estado creados para tal fin, sobre todo, ahora que la transparencia en el ejercicio

público de gobierno se ha convertido en una de las principales demandas de la sociedad y uno de los temas de debate en las legislaturas LVIII y LIX.

Otro elemento que requiere de una mayor elaboración normativa es el denominado estatuto interno de cada uno de los grupos parlamentarios. Cabe destacar que este instrumento ha sido entendido de distintas maneras por las bancadas, de conformidad con los propósitos de la organización interna de cada grupo; mientras que para algunos el estatuto se asume como un documento de orden disciplinario, otros lo consideran un instrumento de carácter organizativo o, bien, ideológico. Sin pretender limitar el uso que se le ha conferido al estatuto interno por parte de los grupos parlamentarios, habría cuando menos algunos temas a homologar para todos los grupos parlamentarios, a fin de convertir este documento en un instrumento útil para la resolución de las controversias eventuales que pudieran surgir al interior de las bancadas. En este sentido, los estatutos deberían atender los siguientes temas:

- Requisitos para la integración de los legisladores al grupo
- Estructura orgánica y funciones de cada una de las responsabilidades
- Mecanismos de selección de los representantes del grupo ante los órganos de gobierno de las cámaras
- Atribuciones y duración de los titulares en los cargos
- Mecanismos para la sustitución de responsabilidades al interior del grupo, en los órganos de gobierno y en las comisiones
- Criterios para el ejercicio de los recursos asignados al grupo
- Responsabilidades de los legisladores ante el grupo
- Medidas disciplinarias

Hay países que consideran distintos mecanismos para la conformación de grupos parlamentarios y no, como ocurre en México, sólo por la pertenencia a un mismo partido político. Ejemplos de ello son las denominadas representaciones regionales, las coaliciones de legisladores de partidos minoritarios en una misma unión o, bien, las que comparten un mismo interés político sobre algún tema. Independientemente de lo anterior, lo que interesa

destacar en este caso es la situación hipotética de disolución de un grupo parlamentario por una fractura política durante el ejercicio constitucional de una legislatura. Ni el Reglamento ni la Ley Orgánica contienen disposiciones adecuadas para resolver un conflicto de esta naturaleza ¿Quién ostentaría la representación del grupo parlamentario ante los órganos de gobierno de la Cámara en caso de división? y, al mismo tiempo, ¿se condenaría a los disidentes a ser considerados como legisladores “sin partido” como establece la ley y a perder las prerrogativas de representación ante la Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política de las cámaras?

El asunto no es menor. Una vez iniciada una legislatura no es posible constituir un nuevo grupo parlamentario, por el hecho de que éstos son la expresión de la representación política de partidos en contienda electoral. Pero una fractura importante en una bancada que ostente, al menos, un 30 por ciento de la representación de una de las cámaras sí modifica de manera significativa el perfil e interlocución política del Congreso. De ocurrir tal circunstancia, la nueva oposición no se vería reflejada en la operación de los órganos de gobierno de las cámaras y, por lo mismo, repercutiría en la integración del consenso, propósito de gran relevancia en un régimen de gobierno dividido.

g) Rezago legislativo: un tema de gran controversia para el Congreso es el denominado rezago legislativo, entendido como el conjunto de iniciativas de ley o decreto así como de proposiciones no legislativas que no son objeto de dictamen por parte de las comisiones. Son muchas sus causas, pero entre ellas destacan la ausencia de acuerdos en determinados temas, la incompatibilidad de los proyectos con respecto al sistema jurídico, la falta de técnica jurídica en la elaboración de las iniciativas y dictámenes, la imposibilidad de integrar el quórum en las reuniones de comisión e, incluso, la falta de apoyos técnicos especializados en los temas en discusión.

A continuación se reproduce un cuadro que establece los índices de aprobación de las iniciativas en la Cámara de Diputados según la procedencia de la iniciativa, durante los dos primeros años de la LIX Legislatura del Congreso <sup>66</sup>.

DIPUTADOS	Presentadas		Aprobadas				Contribución		Éxito	
	LIX-1	LIX-2	LIX-1	LIX-2		Total LIX-2	LIX-1	LIX-2	LIX-1	LIX-2
				LIX-1	LIX-2					
Cámara de Diputados	461	1080	45	67	80	147	56,96	63,36	9,76	7,41
Minutas	68	103	28	17	33	50	35,44	21,55	41,18	32,04
Senadores	29	13	2	13	3	16	2,53	6,90	6,90	23,08
Ejecutivo	15	7	4	2	4	6	5,06	2,59	26,67	57,14
Congresos estatales	54	37	0	10	3	13	0,00	5,60	0,00	8,11
Total	627	1240	79	109	123	232	100,00	100,00	12,60	9,92

Este cuadro sobre indicadores de desempeño legislativo da cuenta del volumen del rezago legislativo durante los dos primeros años de la legislatura LIX. “De las 1240 iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados, quedan pendientes de dictamen 70 minutas de la Cámara Alta, 1000 iniciativas de diputados, 3 del Ejecutivo y 34 de congresos estatales” <sup>67</sup>.

El Reglamento establece que los dictámenes de las propuestas legislativas deberán presentarse cinco días después de ser recibida una iniciativa (artículo 87) y la Ley Orgánica señala hasta 30 días hábiles después de haberlo recibido (fracción g) del artículo 67). El cumplimiento de la primera disposición, sólo fue posible cuando la Presidencia de la República hacía las veces de Ejecutivo y Legislativo, es decir, cuando las iniciativas y los dictámenes eran elaborados en una misma oficina. Esta circunstancia paulatinamente ha sido rebasada y desde hace algunos años, las comisiones son el escenario de discusión y elaboración de los dictámenes. Al mismo tiempo, cuando una iniciativa no es dictaminada en los términos que establece el Reglamento puede solicitarse una excitativa ante la Mesa Directiva para que la comisión respectiva elabore el dictamen en un tiempo perentorio. El Presidente de la Mesa Directiva podrá

<sup>66</sup> Nacif, Benito, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egren Moreno, *op. cit.*, mimeo.

<sup>67</sup> *Ibid.*

obsequiar la excitativa y, si ésta no es atendida, podrá returnarse el proyecto a otra comisión o presentarse en la colegisladora.

Sin embargo, este mecanismo no ha probado su eficacia para abatir el rezago legislativo, por lo que es necesario, una vez más, establecer un procedimiento de mayor efectividad para garantizar que todas las iniciativas sean dictaminadas. Es claro que cuando se integra el consenso, los dictámenes llegan al Pleno sin ningún problema, pero cuando el propósito es interrumpir el proceso legislativo de una iniciativa, resultan con deficiencias de estructura, técnica o concordancia con otras normas jurídicas, lo que, muy probablemente, los dejará en rezago, aun y cuando se trate de temas de gran relevancia <sup>68</sup>.

Un mecanismo que podría contribuir a que se reduzca el número de iniciativas sin dictamen, es declarar su caducidad a partir de los siguientes criterios: que se haya quedado sin materia la iniciativa, que una reforma legislativa posterior haya cubierto sus propósitos o que la ley que pretendía modificar haya sido derogada toda o en parte. Este procedimiento se declararía por las comisiones sin necesidad de elaborar un dictamen mediante su notificación al Pleno. Pero lo realmente sustantivo es que, conjuntamente con la reforma al sistema de comisiones tratado anteriormente, se obligue a estos cuerpos colegiados a presentar en un plazo perentorio el dictamen y abrir la posibilidad de que, después de transcurrido ese tiempo, un número determinado de legisladores esté en posibilidad de presentar al Pleno un proyecto de dictamen para su discusión, aunque no lo suscriba la mayoría de los miembros que integran la comisión respectiva (*dictamen de minoría*).

Podría aducirse que un dictamen de esta naturaleza estaría condenado a su rechazo por la asamblea a la que se someta su votación. Lo importante, en este caso, es llevar a cabo la discusión pública del asunto y el posicionamiento que, con respecto al mismo, haría cada uno de los grupos parlamentarios en lo

---

<sup>68</sup> La iniciativa denominada de la COCOPA durante la LVII Legislatura nunca fue dictaminada porque el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en el Senado sostenía que tenía problemas de técnica jurídica.

general y los legisladores en lo individual. No hay que olvidar que la deliberación política de los asuntos legislativos es una de las funciones consustanciales al trabajo de las cámaras.

## V. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

La expresión suprema del orden jurídico de cualquier nación es la Constitución. En ella se expresan las aspiraciones del pueblo y la forma del Estado a partir de una concepción ideológica fundada en valores. En la Constitución se establecen los mecanismos de organización y ejercicio del poder político y, a través de ella, en las sociedades que han optado por gobiernos democráticos, se anula, "...toda concentración y unificación del poder (en un individuo), a dividirlo en un equilibrio balanceado de órganos..."<sup>69</sup> debido a que, como señala Montesquieu "cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad..."<sup>70</sup>

Característica de los gobiernos republicanos es la división de poderes y en el caso de México los artículos 40, 41 y 49 constitucionales definen a la Nación como una república representativa, democrática y federal en la cual la soberanía del pueblo se ejerce a través de los poderes de la Unión, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y, en ningún caso, pueden reunirse en una sola persona o corporación dos o más de estos poderes. Cada uno de ellos tiene asignada atribuciones específicas y exclusivas para el ejercicio de la función de gobierno que les corresponde y, aunque pueden llegar a ejercer responsabilidades sobre las mismas materias, se realizan por separado.

Un escenario clave de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es la elaboración de leyes, lo que podría denominarse la función legislativa. No obstante que esta es una atribución que se considera asignada al Congreso, el titular del Ejecutivo tiene una función muy relevante durante el proceso de creación o modificación de las normas. De hecho, la fortaleza de un Ejecutivo puede medirse en relación con sus facultades legislativas y, desde ellas, delinearse el tipo de relación que establecerá con los legisladores.

---

<sup>69</sup> Bobbio, Norberto, et al., *op. cit.*, p. 1490

<sup>70</sup> Camacho, Solís, Diego Valadés (coordinadores), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004, p. 37

El “*proceso legislativo*” es un procedimiento legitimado legalmente en el artículo 72 constitucional para la conformación del orden jurídico. En él concurren tanto el Presidente de la República como las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión y las facultades previstas en la Constitución para uno y otro hacen inevitable su vinculación. Éste es el escenario central que articula la relación entre ambos poderes debido a que a través de él es posible concebir o modificar al régimen y a las instituciones que lo conforman en función de las políticas públicas que se emprendan.

El Presidente y los legisladores tienen la facultad de iniciativa para modificar el orden jurídico, sin embargo, durante el proceso legislativo, corresponde a los legisladores conducir el análisis y dictaminación de las iniciativas de ley o decreto. En cambio, al Presidente corresponde la parte final del proceso, es decir, la promulgación de las leyes para que éstas se integren al sistema jurídico o, bien, ejercer la capacidad de veto en caso de existir diferencias de criterio con el Congreso. Cabe señalar que mientras que el Ejecutivo es un órgano jurídico individualizado en la figura del Presidente, el Congreso se integra por dos órganos colectivos, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, que actúan sucesivamente en la mayoría de los casos. Ni el Congreso General ni la Comisión Permanente, los dos órganos restantes del Congreso, tienen capacidad decisoria durante el proceso legislativo.

Matthew S. Shugart llevó a cabo un análisis que clasifica a las presidencias de América Latina de acuerdo con sus poderes formales sobre la legislación <sup>71</sup> en donde países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y México tienen una condición de presidencias débiles, mientras que Argentina, Brasil y Chile, entre otros, alcanzan una condición de fuertes, aunque el autor hace la aclaración de “la aparentemente extraña clasificación de la presidencia mexicana como débil, que de hecho lo sería de enfrentarse a una Cámara de Diputados controlada por la oposición, como sucede hoy...” <sup>72</sup> Cabe destacar que el análisis está

---

<sup>71</sup> Shugart, Matthew S., “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Fernando Carrillo flores (editor), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, pp. 143 -187.

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 174

fechado en el año 2000, cuando la oposición controlaba únicamente una de las Cámaras, situación que se modificó a partir de ese año cuando la oposición se hizo mayoría en las dos cámaras.

Los poderes legislativos que definen una condición fuerte de la institución presidencial respecto de su relación con el Poder Legislativo son: la capacidad de veto parcial o total, la emisión de decretos y control de la agenda legislativa, la exclusividad de iniciativa en ciertas materias, la definición del presupuesto y la posibilidad del Congreso para modificarlo y la convocatoria a referendo y plebiscito. Los poderes no legislativos que fortalecen a la institución presidencial serían: la capacidad para disolver al Congreso, la facultad de nombramiento y destitución de funcionarios para la integración del gabinete y de los órganos constitucionales, el diseño de las políticas públicas sin la intervención del Congreso (cuando menos del Plan Nacional de Desarrollo) y la capacidad de fiscalización del gasto público por parte de las Cámaras.

Al concluir la era del partido hegemónico y entrar a una etapa de alternancia en la Presidencia de la República y de pluralidad política en el Congreso, se mostraron como nunca los límites del Ejecutivo mexicano. Como ya fue señalado, en la era de la alternancia el Presidente puede vetar, pero en la condición de gobierno minoritario en el Congreso, se llegó a reconsiderar los vetos por la forma en que se integraron las mayorías durante las legislaturas LVIII y LIX. De hecho, salvo los vetos a la Ley de Desarrollo Rural, al segundo año de la administración foxista, y a la Ley de Aguas Nacionales, en el tercer año, ya no se aplicó esta facultad a las propuestas normativas de los legisladores que modificaran el *status quo*. Con respecto al presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal de 2005, las observaciones hechas por el Presidente al decreto aprobado por los diputados, condujeron a la formulación de una controversia constitucional que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor del Ejecutivo (por un solo voto de diferencia), pero únicamente para señalar que el Presidente sí tenía facultades para observar el presupuesto (vetarlo), resolución que no acataron del todo los legisladores y, al final de cuentas, se acordó de manera conjunta la reasignación de las partidas pendientes.

El veto constituye en México la facultad legislativa de mayor peso de la institución presidencial como parte del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, sin embargo, en relación con otros países latinoamericanos, la capacidad para revertir las decisiones del Congreso exige una mayoría calificada (dos tercios) de los legisladores presentes durante la sesión en la que se discutan las observaciones hechas por el Ejecutivo y no por las dos terceras partes del conjunto de legisladores que integran el Congreso. La capacidad del veto presidencial aumenta cuando para superarlo se requieren los votos de una mayoría calificada (dos tercios en República Dominicana, EL Salvador, Guatemala y Panamá), circunstancia que impide al Legislativo tomar cualquier medida contraria al Ejecutivo (Ecuador no permite el resello sino hasta el año siguiente). La capacidad de veto disminuye cuando es revertida por dos tercios de los legisladores presentes (Argentina, Bolivia, Chile y México) o tres quintas partes (Uruguay). El veto es débil cuando éste es superado por una mayoría simple o absoluta (Costa Rica, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, Nicaragua y Venezuela).

En apoyo a la tesis de la debilidad de la institución presidencial, Laura Valencia señala:

“En cuanto a las facultades otorgadas a la figura del presidente, el sistema presidencial en México puede colocarse entre los sistemas con prerrogativas restringidas. Por ejemplo, el veto con el que cuenta el presidente es relativo ya que éste puede ser superado por una mayoría formada por dos terceras partes de los miembros del Congreso, de la misma forma, el Ejecutivo no puede vetar aquella legislación cuya resolución sea exclusiva de alguna de las dos cámaras, por ejemplo, el presupuesto de gastos, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados...”<sup>73</sup>

A diferencia del veto presidencial, la pluralidad política en el Congreso se convirtió en una posibilidad real de veto. De hecho, los grupos parlamentarios de oposición lo han ejercido desde 1997<sup>74</sup> y, en mayor medida, a partir del año

---

<sup>73</sup> Valencia, Laura, *Puntos de veto en la relación Ejecutivo Legislativo*, mimeo, 2005, p. 4-5

<sup>74</sup> Por ejemplo, a la propuesta de Reforma Eléctrica y a la propuesta de Reforma Indígena, ambas del entonces presidente Ernesto Zedillo.

2000. Actualmente, en el proceso de integración de mayorías parlamentarias, las bancadas han adquirido la capacidad real para detener o modificar, tanto en el Pleno como en las comisiones, las iniciativas del Ejecutivo, para integrar en ellas la visión de los grupos con representación en el Congreso. Así ocurrió con la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, donde al final concurren las propuestas del Ejecutivo, las del denominado grupo Oaxaca y las que a título individual realizaron los legisladores. Así ocurrió también con la Reforma Constitucional en materia de derechos y cultura indígena, la Ley de Desarrollo Social, La Ley Federal de Derechos en el ramo del petróleo, la Ley del Mercado de Valores, la Ley Federal de Armas de Fuego, Explosivos y Pirotecnia, la Ley de Bienes Nacionales, entre otras tantas.

También, el Congreso vetó varias iniciativas del Presidente, entre ellas, la reforma fiscal que se proponía incrementar el Impuesto al Valor Agregado a Alimentos y Medicinas (independientemente de que se consideró un mecanismo de compensación para las personas de menores ingresos), La Reforma al Sector Eléctrico y la modernización del sistema de justicia, lo que llevó a reducir significativamente la confianza del Ejecutivo para presentar iniciativas. Cabe destacar que, conforme lo corroboran tanto Laura Valencia<sup>75</sup> como Benito Nacif<sup>76</sup>, el promedio de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo fue relativamente alto (80 y 70 por ciento durante las legislaturas LVIII y LIX respectivamente), aunque esto no debe interpretarse como un éxito del Ejecutivo en sus negociaciones ante el Congreso, pues éste optó por enviar únicamente las propuestas cuya negociación garantizara previamente su aprobación. Incluso, hay un grupo de temas que nunca llegaron a discutirse porque se sabía que iban a ser rechazadas, entre ellas, las modificaciones al sector energético en materia de hidrocarburos, la autonomía de gestión para PEMEX y CFE, las reformas a la ley del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta para abatir los regímenes especiales, la reforma laboral, la reforma al régimen de pensiones del IMSS y del ISSSTE.

---

<sup>75</sup> Valencia, Laura, *Puntos de veto ...*, *Ibid*, p. 9

<sup>76</sup> Nacif, Benito, "La nueva relación entre el presidente y el Congreso en México", en *Política y Gobierno*, México, volumen 11, número 1, primer semestre de 2004.

Aunque aún no se vive un proceso de parálisis legislativa, es decir, la nula actualización del marco jurídico y el rechazo de cualquier iniciativa de ley, la característica de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la era de la alternancia ha sido el obstruccionismo de las propuestas del Presidente y, en respuesta, el descrédito al trabajo legislativo por parte de la institución presidencial ante la opinión pública. Esta lucha no ha favorecido ni la institucionalidad democrática ni la consolidación de la democracia, al contrario, ha propiciado que la sociedad se sienta cada vez más alejada de las decisiones políticas y menos involucrada en los asuntos de interés público. La polarización de los actores políticos también ha contribuido a alejar la posibilidad de llevar a cabo una reforma del Estado que permita avanzar hacia un sistema capaz de procesar la pluralidad.

Con independencia de lo anterior, la capacidad del Congreso para modificar el *status quo* ahora es muy superior a la del Ejecutivo, pues la institución presidencial no cuenta con la posibilidad legal de gobernar a través de la emisión de decretos que le permitan fijar la agenda legislativa, tampoco cuenta con la facultad de referendo o plebiscito para adelantarse o revertir las decisiones del Congreso, ni el eventual ejercicio de facultades exclusivas para legislar en materias específicas; ni que decir de la posibilidad de disolver al Congreso. En apoyo a lo anterior, José Antonio Crespo considera que “los instrumentos constitucionales de la presidencia para conseguir el cambio son bastante limitados. Y si bien en condiciones de hegemonía el verdadero impulsor del cambio fue el presidente, con el pluralismo político y su consecuencia natural, el gobierno dividido, dicha capacidad presidencial se ha perdido”.<sup>77</sup>

A la situación desfavorable del Presidente de la República en su relación con el Poder Legislativo en el escenario de la función legislativa, se le suma, en el escenario de la función política, los mecanismos de control constitucional, a través de los cuales se ha puesto *freno* a la actuación de la autoridad presidencial en el marco de sus competencias. Cuando se habla de Estado de

---

<sup>77</sup> Crespo, José Antonio, *op. Cit.*, p. 89

derecho, se hace referencia a la actuación de la autoridad con base en las leyes, es decir, la circunstancia de que ningún servidor público se extralimite en sus funciones, con estricto apego a lo señalado por la legislación.

De esta forma, para que el Presidente ejerza sus atribuciones con apego a la ley, existen distintos mecanismos de control ejercidos por órganos de otro poder o, bien, adscritos a órganos con autonomía expresa por mandato constitucional. En este caso, la mayoría de los controles son realizados por el Poder Legislativo y los órganos denominados constitucionales como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Los mecanismos de control constitucional que de manera específica ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo son de orden parlamentario y de naturaleza diversa. El proceso legislativo, al que ya se ha hecho alusión, constituye de hecho un mecanismo de control, pero le hemos conferido una mayor relevancia desde la perspectiva de la función legislativa en el presente análisis. No obstante, conviene destacar que el Presidente, en condiciones de gobierno dividido, debe negociar necesariamente sus propuestas antes de someterlas a la aprobación del Congreso y estar atento a las modificaciones que realice la oposición.

Otro mecanismo de control de gran relevancia es la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, ya que este delimita en gran medida la actuación del Ejecutivo pues lo dota de los recursos públicos necesarios para desarrollar su plan de gobierno.

“...el Congreso no juega solamente un papel constructivo en la definición del presupuesto ejerciendo así una función de control-autorización (en la medida en que participa con el ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fondearán las agencias gubernamentales), sino también una función de control-inspección (en la medida en que, paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozan las agencias de gobierno, hay una acción analítica, esa sí

permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fondean”.<sup>78</sup>

El presupuesto establece en buena medida las bases de la eficacia gubernamental en materia de políticas públicas, pero también puede responder a factores de orden político que, en la discusión y aprobación de las partidas, se traduce en beneficios para clientelas políticas o en un mecanismo para condicionar el apoyo de las disposiciones gubernamentales desde el Ejecutivo y en contra del propio Ejecutivo. El proceso de aprobación del presupuesto en la era de la alternancia ha sido objeto de múltiples modificaciones de orden constitucional y legal. Ahora existe un mayor plazo para el análisis de la propuesta del Presidente de parte de los diputados, mayor claridad para la distribución de los excedentes en recaudación (ventas de petróleo) y control para la reasignación de partidas y recortes presupuestales. Cabe señalar que la oposición parlamentaria ha identificado ahora en el proceso de aprobación del presupuesto y de la cuenta pública, un instrumento de gran utilidad para presionar al Ejecutivo en favor de una distribución de recursos con una orientación más federalista y, al mismo tiempo, el Presidente también ha presionado al Congreso a través del condicionamiento de recursos federales a las entidades federativas, de modo que se hagan viables muchas de sus propuestas.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 76 y 89 constitucionales, el Presidente puede nombrar a distintos funcionarios del gabinete, sin embargo, éstos deben ser ratificados, ya sea por la Cámara de Senadores o, bien, por la Cámara de Diputados. Con respecto a los funcionarios de la Administración Pública que evalúa la Cámara Alta, destacan el Procurador General de la República, los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales y los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda. A la Cámara baja le corresponde la ratificación de los vocales del Instituto de Protección del Ahorro Bancario quienes, no obstante no estar adscritos a la Administración Pública,

---

<sup>78</sup> Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica comparada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 87

mantienen un vínculo no orgánico con el gobierno. La función de la ratificación tiene una importancia significativa, pues al convalidar a un servidor público propuesto por el Presidente para desempeñarse en la Administración Pública, las cámaras le confieren parte de su legitimidad política a la persona en quien recae el nombramiento.

También se considera como un mecanismo de control parlamentario la ratificación de los tratados internacionales que suscribe el Ejecutivo con otros países u organismos internacionales por parte de la Cámara de Senadores. Aunque esta disposición, en la era de la alternancia, no representó un mecanismo de control relevante, pues solamente se llevó a cabo la ratificación del Acuerdo de Asociación Económica con Japón, dado que para el año 2000 ya se habían suscrito o iniciado las negociaciones de los acuerdos de liberalización de mercados con las principales potencias económicas. No obstante, conviene señalar que, durante el año 2006, entrará en vigor la Reforma Constitucional que dará facultades al Senado de la República para que, además de la ratificación de tratados, esté en posibilidad de aprobar las declaraciones interpretativas, las reservas y cualquier modificación, conclusión y adecuación que realice el Ejecutivo a los términos de los tratados suscritos y por suscribir.

Existen otros modos de ejercer el control parlamentario expresos en la Constitución, sin embargo, al no haber interés de los legisladores durante las legislaturas LVIII y LIX para modificarlos, en los términos en que están actualmente, evitan su operación como mecanismos reales de control y no permiten calificar cabalmente a través de ellos la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Dichos procedimientos, en algunos casos, parecen más una simulación de control que una disposición efectiva para *frenar* los actos del Ejecutivo por parte del Legislativo. En este sentido pueden señalarse, en primer término, el Informe Presidencial y la glosa del mismo por parte de las cámaras del Congreso, las comparecencias de servidores públicos ante comisiones de estudio y dictamen y la creación de comisiones especiales de investigación, en los términos del tercer párrafo del artículo 93 constitucional.

No obstante, aún en la condición normativa limitada en la que se encuentran estas tres formas del control parlamentario, su funcionamiento ha sido motivo de no pocas confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin duda, para la sociedad en su conjunto el espacio más vistoso ha sido el informe presidencial que, pasó de ser *el día del presidente* en la era del partido hegemónico, al día de ajuste de cuentas directas con el jefe de gobierno. Cabe destacar que la única responsabilidad legal para el titular del Ejecutivo es presentar un informe por escrito al Congreso sobre el estado que guarda la Administración Pública y no hay obligación de dirigir un mensaje a la Nación. A pesar de ello, como si el ritual obligara, año tras año, el Presidente ha dado lectura a un mensaje (cuyo contenido cada vez es más político y menos informativo) y ha escuchado la respuesta del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso que, de 1997 a 2005, ha correspondido en ocho de nueve ocasiones a miembros de la oposición, quienes han atacado de manera directa la actuación del primero.

El formato del informe lamentablemente sólo contribuye a incrementar los ataques entre los poderes, pues no permite interpelaciones ni el seguimiento de los temas controvertidos. De hecho, las propias interpelaciones no están permitidas en la ceremonia y las respuestas tampoco. La glosa, es decir, la exposición de los avances en las políticas públicas a cargo de los secretarios de despacho ante comisiones, tampoco obliga al seguimiento de los temas ni a establecer compromisos específicos más allá de la buena voluntad política.

Con respecto a las comparecencias de servidores públicos a solicitud de las asambleas parlamentarias o de las comisiones legislativas sobre asuntos coyunturales, debe señalarse que tampoco se trata de un mecanismo cuyo entramado jurídico les permita constituirse en un control suficientemente sólido para dar lugar a una reorientación de las políticas públicas. Más bien, ha sido uno de los escenarios políticos donde se han dado encuentros sorprendentes y confrontaciones lamentables. En el espectro poco articulado de comparecencias ha habido de todo tipo de debates: el apoyo a la candidatura del Secretario de Relaciones Exteriores para presidir la Organización de los Estados Americanos por parte de la Comisión Permanente; la comparecencia

de la directora de la Lotería Nacional cuando no supo responder sobre los apoyos del fideicomiso *transforma México* y su relación con la fundación Vamos México; el debate sobre la ubicación del nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México; sobre el desvío de recursos públicos del Fondo Nacional de Desastres a la campaña de Santiago Creel, ex secretario de gobernación; sobre el voto ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en relación con la vigencia de los derechos humanos en Cuba; la defensa del voto del gobierno mexicano en favor de la inmunidad para los soldados norteamericanos en combate en Irak y Afganistán sobre crímenes tipificados por la Corte Penal Internacional; las aclaraciones del Secretario de Gobernación con motivo de la papelería oficial del gobierno (el *águila mocha*); la comparecencia del gobernador del Banco de México en la que sostuvo la posibilidad de destinar parte de las reservas monetarias al pago de la deuda externa y una gran cantidad de temas que únicamente han llenado los titulares de los medios informativos.

El vigor de los debates parlamentarios en las comparecencias de servidores públicos llegó a alcanzar, en algunas ocasiones, la sonoridad del debate parlamentario en la tribuna. Sólo fue superado por los debates a las Reformas Constitucionales, la aprobación de la jurisdicción en México de la Corte Penal Internacional y de algunas leyes que modificaron el *status quo*. Pero muchas veces, las comparecencias tuvieron el propósito de hacer propaganda política de unos actores en contra otros, de criticar acremente las políticas públicas, de incriminar a funcionarios públicos o de atacar la función legislativa. Como las comparecencias obedecen a un formato que no considera ni seguimiento ni evaluación, se presta a la acusación de parte de los grupos parlamentarios de la oposición y la defensa de los funcionarios citados por parte del partido gobernante. De hecho, si un funcionario optara por no asistir a una cita ante comisiones, no tendría sanción alguna.

Un elemento del control parlamentario aún insuficientemente reglamentado es la integración de comisiones especiales de investigación en los términos del tercer párrafo del artículo 93 constitucional. No obstante que sus funciones se

limitan a investigar para informar al presidente de la República los resultados de su trabajo, su integración ha constituido un hecho de gran relevancia política, pues ha permitido orientar la función pública y canalizar el interés general. Las comisiones especiales han tenido, muchas veces, una relevancia coyuntural pero dentro de sus posibilidades reales puede calificarse de exitosa su actuación. Destacan las comisiones de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas; para Atender la Problemática de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste denominada "El Arbolito"; para impulsar medidas que eviten el mercado ilícito y el robo de combustibles en Petróleos Mexicanos; para la Reforma del Estado; para dar seguimiento a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez; para investigar Femicidios en la República Mexicana; para estudiar el problema surgido entre los poderes del estado de Yucatán; para Investigar el Funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario; para indagar acerca de los negocios de la familia Sahagún Bribiesca; para el seguimiento de los Fondos de los Trabajadores Mexicanos Braceros, etcétera.

El hecho de constituir en el Congreso una comisión especial, contribuye a que el Ejecutivo confiera una atención especial al tema que será trabajado en el seno de ese cuerpo deliberativo. Aunque no por la vía legal, la Administración Pública queda obligada a dar respuesta y resolver los asuntos de interés público que afectan directamente a la ciudadanía y donde la vigilancia de la opinión pública será constante y permanente. Sin embargo, la inconsistencia jurídica de las comisiones especiales de investigación no permite acreditar el trabajo legislativo de modo que sus conclusiones deriven en acusaciones fundadas en contra de servidores públicos, pues cuando mucho, la evidencia podrá usarse únicamente por parte del Ministerio Público Federal para fincar una responsabilidad que, hasta esta fecha, depende del Ejecutivo.

Finalmente, los mecanismos jurisdiccionales de control constitucional son el Juicio Político y el Juicio de Procedencia, por una parte, y la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, por la otra, procedimientos específicos para castigar las conductas ilícitas e irregulares de los servidores públicos en el primer caso y para la resolución de conflictos entre poderes y órdenes de gobierno en el segundo.

En el primer caso, como parte de los controles parlamentarios, se puede señalar que la diferencia entre el Juicio Político y el Juicio de Procedencia es que el primero se lleva ante ambas cámaras y, el segundo, únicamente ante la Cámara de Diputados. En el Juicio Político una vez destituido el inculpado no puede reasumir ese cargo ni ningún otro, es inhabilitado; en el Juicio de Procedencia, si el inculpado es declarado inocente en el proceso penal puede reasumir sus funciones, en caso contrario, es puesto a disposición de las autoridades judiciales (desafuero). El Juicio Político no implica necesariamente acusación por un delito; en la Declaración de Procedencia la acusación únicamente se da como condición para abrir un proceso penal por delitos claramente especificados. Otra diferencia es que el Juicio Político puede iniciarse por denuncia de cualquier ciudadano ante la Cámara de Diputados; en tanto que el Juicio de Procedencia Penal requiere de los requisitos para el ejercicio de la acción de la justicia.

Desde la instauración del Juicio Político a nivel Federal en 1982, ningún proceso ha concluido con la inhabilitación de algún servidor público y, desde hace años, los Juicios de Procedencia (o de desafuero) tampoco han concluido en sentencia penal. En este último caso, pueden citarse los juicios iniciados en contra del ex gobernador de Coahuila, Oscar Flores Tapia, del ex director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, del ex gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, y del ex jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador<sup>79</sup>. Sin duda, ni el Juicio Político ni la declaratoria de procedencia se han constituido en mecanismos eficaces del control constitucional. Más bien son procedimientos utilizados como recursos electorales de parte de los partidos políticos; su diseño hace más fácil calificar la improcedencia de los

---

<sup>79</sup> Otros casos relevantes son: la solicitud de desafuero en contra de Oscar Espinosa Villarreal por peculado en el entonces Departamento del Distrito Federal, que no concluyó por la renuncia de éste a la titularidad de la Secretaría de Turismo durante el sexenio de Ernesto Zedillo; la solicitud de desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador por desacato, que no concluyó por desistimiento de la Procuraduría General de la República; los juicios en contra del Senador Ricardo Aldana y del Diputado Carlos Romero Dechamps (por su presunta participación en el PEMEX-gate) se embrollaron en procesos de orden procedimental al interior de las comisiones de examen previo y la sección instructora y el juicio en contra de Luis Pazos (por su actuación como secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a favor de la organización Provida), no cerró por falta de tiempo para el desahogo del procedimiento.

asuntos que el enjuiciamiento real de los servidores públicos que incurren en irregularidades.

En el segundo caso, relativo a los mecanismos de control no parlamentario entre el Ejecutivo y el Legislativo, un escenario de confrontación que ha adquirido mayor relevancia en la era de la alternancia, lo constituyen las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Bajo estos recursos, establecidos en el artículo 105 constitucional, las objeciones de un poder respecto de la actuación de otro es definitiva, pues quien define es el Poder Judicial, y sus resoluciones definen si la autoridad de algún poder fue más allá de sus atribuciones legales, invadió la esfera de competencia del otro poder u orden de gobierno o emitió disposiciones normativas contrarias a los contenidos de la Constitución.

Aunque las controversias y las acciones de inconstitucionalidad forman parte del espectro del control constitucional no parlamentario, las resoluciones de la Corte son usadas regularmente como mecanismos de presión entre los poderes públicos. Sin embargo, a diferencia de los procedimientos de control puramente parlamentarios, al intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante del orden constitucional, sus resoluciones son inatacables y tienen un carácter vinculatorio del que no pueden evadirse ni los legisladores ni el Presidente.

Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se han incrementado con el paso del tiempo. Desde la iniciada por Roberto Madrazo en 1995, en contra de la administración zedillista por razones presupuestales, su característica ha sido preeminentemente política más que jurídica. De ello da cuenta el contenido de las resoluciones de la Suprema Corte: la inconstitucionalidad de las reformas al reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía hechas por la administración foxista; la improcedencia de las objeciones de diversos municipios del país, en especial de Oaxaca, sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena realizadas por el Congreso de la Unión; la improcedencia en relación con la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

proponga reformas constitucionales; la confirmación de que el Presidente de la República sí puede observar (a manera de veto) las modificaciones al presupuesto de egresos que apruebe la Cámara de Diputados; la resolución sobre la inconstitucionalidad del impuesto a la fructosa determinado por la Cámara de Diputados; la resolución sobre la necesidad de que la ratificación de los magistrados agrarios esté fundada y motivada tanto por el Ejecutivo como por la Cámara de Senadores; la resolución sobre el retiro de los promocionales de política social por parte del Ejecutivo a solicitud de los legisladores y del Instituto Federal Electoral, etcétera. Por ahora queda pendiente la solicitud de declarar inconstitucionales varios artículos de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión aprobadas por ambas cámaras y publicadas por el Ejecutivo.

## **VI. HACIA UN NUEVO ORDEN INSTITUCIONAL**

A lo largo del presente ensayo se han hecho distintas afirmaciones en relación con la necesidad de modificar el diseño institucional del régimen, debido a que, en las condiciones de gobierno dividido, no cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para superar las diferencias que surgen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ni tiene la capacidad para procesar la pluralidad propia del Congreso de la Unión. Se ha insistido en que la alternancia en la Presidencia de la República y la pluralidad política alcanzada en el Congreso como consecuencia de la contienda electoral del año 2000, develaron, por una parte, la debilidad de la institución presidencial en relación con sus facultades y atribuciones y, por la otra, la disfuncionalidad de la pluralidad política en el Congreso en términos de la función decisoria y de cogobierno que tiene encomendado desde la perspectiva constitucional.

Ha sido señalado, también, que la fortaleza del Presidente en la era del partido hegemónico residía de manera especial en las facultades metaconstitucionales, es decir, en los poderes informales e intangibles, que le permitían a quien presidiera el Ejecutivo el control del Poder Legislativo, de su partido político y de la Administración Pública en su conjunto, circunstancias que hacía de la institución presidencial el eje articulador del orden político nacional. Esta situación, paulatinamente llevó a una crisis de legitimidad y credibilidad que obligó al régimen a abrir espacios de participación política y dar cabida a nuevos actores a través de reformas gradualistas que, inevitablemente, condujeron a la apertura del régimen. Sin embargo, la lenta liberalización, situada a partir de 1963, abrió fundamentalmente el cauce electoral y dejó de lado otras reformas significativas que, eventualmente, acompañaran el proceso a fin de garantizar la consolidación de la institucionalidad democrática.

Con toda seguridad, el año 2000 cobrará mayor significación en la memoria histórica, porque ha sido considerado como el fin de la era del partido hegemónico, sin embargo, nada garantiza que el país no involucre hacia fórmulas autoritarias para tratar de resarcir los problemas de obstruccionismo y

empantanamiento que han caracterizado al primer gobierno surgido de la oposición desde la época del Partido Nacional Revolucionario. Sin duda, como fue señalado, la alternancia y la pluralidad restituyeron plenamente a las cámaras del Congreso sus facultades constitucionales y el ejercicio de cogobierno que les corresponde y, en el contexto de los demás órganos del Estado, el sentido republicano de la división de poderes. Pero no fue suficiente, porque al quedar en condiciones de desventaja el titular del Ejecutivo y su partido respecto de la oposición en el Congreso, el país se sumió en una especie de cautela en la cual todo avance institucional es minimalista. Sin embargo, hay autonomía y debate en el Congreso. Contrario a lo dicho por Fernando del Paso en el sentido de que “tenemos la que es quizá la Cámara de Diputados más indecente de nuestra historia...”<sup>80</sup>, con la alternancia el trabajo legislativo por fin se realizó al margen de la opinión del Ejecutivo, porque aún cuando los diputados de la Legislatura LVII desempeñaron una función parlamentaria relevante, los Senadores de ese tiempo todavía padecieron el mayoriteo priista.

La alternancia contribuyó a la autonomía plena de las cámaras (ni siquiera el Presidente electo era jefe del partido gobernante) y trasladó el eje articulador del orden político de *Los Pinos* al Congreso de la Unión, con todo y lo que ello significa, es decir, capacidad decisoria, intervención en las políticas públicas, fiscalización y escrutinio del servicio público y, sobre todo, un número mayor de actores interviniendo en los asuntos de gobierno. La pluralidad política por su parte potencializó el debate sobre los temas de interés nacional, multiplicó los contenidos de la discusión pública, abrió nuevos frentes y contribuyó a que otras voces se escucharan en los recintos parlamentarios<sup>81</sup>. La presidencia autoritaria fue abatida por la pluralidad y, desde diferentes perspectivas, acotada ante cualquier posible exceso.

La Presidencia en la era de la alternancia quedó desprovista de los poderes informales e intangibles de la era priista y sus atribuciones constitucionales

---

<sup>80</sup> Del Paso, Fernando, “La Biblioteca de México José Vasconcelos”, en *La Jornada*, México, 9 de diciembre de 2005, p. 5

<sup>81</sup> Tal vez el momento más significativo durante estos años haya sido la participación en la tribuna de la Cámara de Diputados de la *Comandanta Ramona*, en marzo de 2001.

han sido insuficientes para emprender reformas al *status quo*; ni siquiera le permiten fijar la agenda legislativa. La frase de que *el Presidente propone y el Congreso dispone* expresa un formulismo sustentado en una falsa premisa, pues ha sido el Congreso el que, regularmente, propone y dispone. Así lo demostró la reforma al régimen fiscal de PEMEX, la reforma para que esta paraestatal produzca electricidad, las modificaciones al entramado del presupuesto para que en el último año de gobierno el aún titular del Ejecutivo proponga las bases presupuestales de 2007 y, de manera especial, que las precampañas políticas no estén reguladas y el financiamiento de los partidos políticos se mantenga igual, independientemente de que se trate de elección Presidencial o una intermedia <sup>82</sup>.

En relación con la vida interna del Congreso, es evidente que su vitalidad se ha visto opacada por el sistema de reglas que rige la vida parlamentaria en México; el reglamento de debates data de 1934 y esencialmente conserva la estructura del reglamento de debates del siglo XIX. Y aunque la Ley Orgánica se actualizó en el año 2000, no establece mecanismos que posibiliten procesar la pluralidad. En la era de la alternancia, gran parte de las iniciativas no se dictaminan y su destino es la llamada coloquialmente *congeladora*. De hecho, la pluralidad no se ha traducido en una rotación de las decisiones de quienes presiden los distintos órganos del Congreso, más bien, de la época del autoritarismo de la Gran Comisión se pasó a la dictadura de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y, de ahí, a la preeminencia de las Mesas Directivas y Juntas de Coordinación Política de cada una de las Cámaras; lo que previamente se acuerde en estos órganos definirá su rumbo tanto en las comisiones como en el Pleno.

El régimen presidencial, bajo las características actuales, está agotado y deteriorado; de no transformarlo o dotarlo de atribuciones que le confieran una dinámica distinta, afectará en el mediano plazo al sistema político, al orden económico y al tejido social, incluso, podría hacer inviable a la democracia

---

<sup>82</sup> Aunque representantes de tres partidos políticos propusieron reducir el costo de las campañas y su propuesta fue avalada por el Instituto Federal Electoral, la alianza del PRI con el Partido Verde impidieron su aprobación en 2003.

misma y tender nuevamente hacia el autoritarismo; la polarización política, el obstruccionismo y el empantanamiento de las decisiones colectivas de los órganos del poder público, lesionan la naturaleza democrática del régimen y, en el peor de los escenarios, podrían conducir a situaciones de parálisis legislativa e ingobernabilidad.

Estas reflexiones conducen inevitablemente al debate sobre la viabilidad del régimen presidencial en México, tema que ha sido analizado por distintos actores políticos y académicos en el contexto de la reforma del Estado y que ha cobrado una nueva dimensión a partir de la alternancia. De hecho, en ese marco se llevó a cabo la instalación, en agosto del año 2000, de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, cuyos trabajos tomaron como punto de partida las propuestas de los candidatos que contendieron a la Presidencia de la República en la elección de ese año así como la agenda de la reforma del Estado acordada entre los partidos políticos y el Presidente de la República en mayo de 1995.

Las conclusiones a que llegó la Mesa III, denominada Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos, entre otras, fueron:

- “Introducir procedimientos parlamentarios en nuestras instituciones, como la figura de jefe de gabinete”;
- “Permitir la reelección inmediata de diputados y senadores”;
- “Incluir la figura de referendo constitucional como un instrumentos de democracia directa alternativo y para la reforma a la Constitución en determinados temas”;
- “Establecer la concurrencia de las dos cámaras del Congreso en la aprobación de tratados internacionales y del Presupuesto de Egresos de la Federación”;
- “Incluir al Presidente como sujeto de juicio político y la declaración de procedencia”;
- “Definir con mayor precisión a los órganos autónomos a nivel constitucional”;

- “Fortalecer las facultades de investigación de las comisiones legislativas”; y
- “Reformar las reglas y calendario para la presentación, discusión y aprobación del presupuesto”<sup>83</sup>.

Con independencia de que algunas de las propuestas citadas se llevaron a discusión ante el pleno de las cámaras durante las legislaturas LVIII y LIX, es preciso señalar que, en su conjunto, todas acotan o precisan las facultades del Presidente de la República y pocas hacen referencia a la modernización del Poder Legislativo. De hecho, su impacto en el régimen varía y, desde la perspectiva que ha sido analizada, únicamente la de *jefe de gabinete* y la *reelección legislativa inmediata*, representan una modificación significativa del *status quo*. Sin embargo, el asunto de fondo es la viabilidad del régimen presidencial en el contexto actual, circunstancia que debe analizarse desde diferentes perspectivas.

Cabe señalar que, salvo Adolfo Aguilar Zinder en su momento, pocos son los académicos y actores políticos que se han pronunciado abiertamente por el tránsito del régimen presidencial a uno plenamente parlamentario “porque se ha convertido no sólo en una institución inútil, sino en un estorbo para la realización de nuestro proyecto de gobernabilidad”<sup>84</sup>. No obstante, convendría señalar que en América Latina no existe ningún caso de tránsito de un régimen a otro y que los países que, a partir de la segunda guerra mundial han adoptado el modelo parlamentario, no lo han hecho de manera pacífica. Por una parte, los países de Europa del Este transitaron en general de sistemas monárquicos y, por la otra, los países de la cortina de hierro, lo hicieron en oposición a regímenes profundamente autoritarios y en el contexto de la caída del Muro de Berlín. La investigación realizada para el presente ensayo no encontró evidencias relevantes de un tránsito pacífico desde un modelo presidencial a uno parlamentario y, el caso más cercano, el brasileño, fue desdeñado en 1993 en un plebiscito nacional<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Elías Galaviz, Efrén (Coordinador), *Proyectos de reforma del Estado en el México contemporáneo*, México, Secretaría de Gobernación, 2003, p. 64.

<sup>84</sup> Aguilar Zinder, Adolfo, *Hacia un régimen parlamentario pleno*, en Camacho Solís, Manuel y Diego Valadés, *op.cit.*, p. 17.

<sup>85</sup> Véase Lamounier, Bolívar, “De la transición al posplebiscito: origen, proceso y resultados de las tentativas de reforma institucional hechas en Brasil entre 1985 y 1993” en *La Reforma del Estado, estudios comparados*, editores: José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha, editorial UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1996, p. 501.

Se puede sostener que el modelo parlamentario, eventualmente es superior al régimen presidencial por la fusión que se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la eliminación del sistema de legitimidad dual y el modo de superar las diferencias a través de un mecanismo de coaliciones reglamentadas. Sin embargo, es evidente que optar por un salto de esta naturaleza implica establecer una redistribución de beneficios políticos de todo orden, alterando con ello, la centralidad de los partidos políticos y de la clase política misma. En este sentido, José Antonio Crespo considera que:

“...si con la confrontación de los partidos, y la propia vigencia de un gobierno dividido, es difícil avanzar en reformas institucionales incluso de menor calado (como la reelección parlamentaria consecutiva, o modificar la Ley Federal para la Radio y la Televisión), mucho más difícil resulta vislumbrar una reforma estructural del régimen, como avanzar hacia un semipresidencialismo y, mucho menos, a un parlamentarismo puro. Estamos ante un círculo vicioso; el gobierno dividido en condiciones multipartidistas está resultando disfuncional, pero esa misma situación complica la aprobación de las reformas institucionales que podrían superar esta situación”.<sup>86</sup>

El debate de las reformas estructurales en el Congreso no ha hecho sino confirmar esta situación y, probablemente esta será la tónica del próximo gobierno, independientemente del candidato que resulte triunfador. En plena alternancia el régimen opera con las reglas de la era del partido hegemónico. Cómo es posible pensar en un nuevo modelo de régimen si antes no está resuelta la apreciación misma de sus características; cabe destacar que ni Andrés Manuel López Obrador ni Roberto Madrazo han expresado reflexiones al respecto, debido a que tal vez consideran que su eventual victoria alcanzará en el Congreso una votación suficiente para aplicar la cláusula de gobernabilidad, es decir, el 42.5 por ciento de los votos por el principio de representación relativa, lo que les garantizaría el 51 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados. Situación que también se reflejaría en la Cámara Alta.

Por su parte, el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, en relación con el tema del presidencialismo y de *jefe de gabinete*, y ha dicho lo siguiente:

---

<sup>86</sup> Crespo, José Antonio, *op. cit.*, p. 105 y 106

“La figura de presidente de la República no es de un presidente con poder, ya que si bien cuenta con un poder reactivo, es decir, de veto para frenar las iniciativas aprobadas por el Congreso, y que cuenta con el poder activo de presentar iniciativas, en este último caso no solo no tiene el monopolio de la introducción de iniciativas sino que no cuenta con los mecanismos instrumentales que le permitan aprobar aquellas iniciativas que considera fundamentales para su gestión de gobierno”.

Y más adelante propone:

“...La existencia de un jefe de gabinete permite una interlocución directa con el Congreso. La legitimidad de su nombramiento al ser cabildeado con los partidos y la posibilidad de evitar las diferencias naturales generadas por los integrantes del gabinete cuentan con suficientes incentivos para alinearse más que con el Presidente de la República, que hoy por hoy es una figura que requiere de un intermediario, un operador político que dedique sus esfuerzos a la relación con el congreso y la eventual aprobación de su agenda legislativa”.<sup>87</sup>

De hecho, se han pronunciado a favor del establecimiento de la figura de *jefe de gabinete*, con sus respectivas diferencias, numerosos políticos y académicos. Entre ellos, Jorge Castañeda, Héctor Aguilar Camín, Alonso Lujambio, Cuauhtémoc Cárdenas, Francisco Molinar Horcasitas, Porfirio Muñoz Ledo, Raymundo Cárdenas y Diego Valadés. Tal vez, este último ha elaborado el trabajo más minucioso en términos históricos y constitucionales de la figura de *jefe de gabinete* y propone las características que en su opinión podrían adoptarse en México<sup>88</sup>. En este sentido propone que sea nombrado y removido por el Presidente, ratificado por el Senado de la República y en principio sin que pueda ser censurado por el Congreso. En relación con sus facultades señala:

“Coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso. En cuanto al primero, la coordinación implica establecer las fechas de sesiones regulares del gabinete, convocarlo en casos extraordinarios, presidirlo en ausencia del presidente, formular la agenda de cada sesión y dar seguimiento a los acuerdos adoptados. Para que el jefe de

---

<sup>87</sup> Calderón Hinojosa, Felipe, *Del sufragio efectivo a la democracia efectiva*, en Camacho Solís, Manuel y Diego Valadés, *op. cit.*, p. 115

<sup>88</sup> Véase Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

gabinete se encuentre en posibilidades adecuadas de cumplir con su responsabilidad, debe ser él quien proponga al presidente la designación y remoción de los demás integrantes del gabinete.

“Respecto de las relaciones con el Congreso, deben considerarse esencialmente los siguientes aspectos: participar libremente en los debates del Congreso, asistir periódicamente a cada una de las cámaras, de manera alternativa, y responder preguntas e interpelaciones y ser el interlocutor permanente del Congreso”.<sup>89</sup>

No obstante que el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Jesús Ortega y Raymundo Cárdenas hizo una propuesta para establecer la figura de *jefe de gabinete* en la legislatura LVIII, la iniciativa no fue objeto de dictamen y ni siquiera se discutió en comisiones.

Ahora bien, la figura de *jefe de gabinete* por sí misma restaría fortaleza al titular del Ejecutivo de no ir acompañada de otras reformas no menos importantes para equilibrar la preponderancia que ha adquirido el Congreso de la Unión sobre el Ejecutivo. Se hace referencia a la posibilidad de que el Presidente de la República pueda emitir decretos ley que obliguen a las cámaras a decidir respecto de un tema en un tiempo perentorio y cuya negociación quedaría a cargo del *jefe de gabinete* sin que esto signifique un desgaste de la figura presidencial.

Asimismo, una de las propuestas que ha cobrado mayor atención es la reducción de la representación proporcional en ambas cámaras para evitar la sobrerrepresentación de la pluralidad política y el multipartidismo. Cabe destacar que no se sostiene que la pluralidad sea un mal del sistema, pues la fortaleza de una nación tiene uno de sus pilares en la diversidad. Negar la diferencia al interior de una sociedad es la expresión más pura del autoritarismo y ausencia del sentido democrático; el procesamiento civilizado y ordenado de las diferencias constituye una manifestación clara de la madurez democrática de un pueblo.

Finalmente se considera que un elemento que podría auxiliar la integración de las mayorías parlamentarias es la concurrencia de los procesos electorales de

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 95

orden Federal, Estatal y Municipal. La concurrencia no constituye una modificación al régimen, sino una contribución instrumental para la conformación de grupos parlamentarios con mayor homogeneidad y tendencias gubernamentales con mayor sentido de afinidad, con independencia de los principios ideológicos.

Resulta inviable para la gobernabilidad y la institucionalidad democrática que en un régimen Presidencial las facultades del Ejecutivo resulten insuficientes para un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión, de ahí la necesidad de dotarlo de mejores instrumentos de negociación sin perder el espíritu de equilibrio, transparencia y redición de cuentas a que están obligados tanto los servidores de la Administración Pública como los legisladores. Si en la figura de *jefe de gabinete* existe algún tipo de asentimiento entre actores de distintas fuerzas políticas, esta propuesta debe enriquecerse a fin de crear condiciones más propicias para integrar el consenso y avanzar hacia un nuevo orden institucional que permita consolidar la vitalidad democrática de la sociedad mexicana en la última década.

Sin duda existen otros puntos de vista y propuestas en relación a cómo emprender las modificaciones al régimen: la reelección legislativa, la reducción del mandato del Presidente de la República o que sea el Congreso el órgano que designe y ratifique al *jefe de gabinete*. Todas ellas son importantes, no obstante, la disposición a aprobarlas por parte de las fuerzas políticas es menor a las anteriores. De hecho, nadie está dispuesto por ahora a que sea Fox quien fije la agenda política nacional; tampoco resulta fácil reducir el número de legisladores, pues se limitará la capacidad de negociación de los partidos a su interior y podría alentarse el *transfuguismo* político y, con respecto a hacer concurrir las elecciones federales con las estatales y municipales, se requiere de muchos *mártires* dispuestos a concluir sus encomiendas públicas antes de lo previsto en los calendarios electorales.

Refuncionalizar el régimen presidencial mexicano no es una tarea puramente instrumental y, desde la perspectiva política, requiere de un acuerdo que va mucho más allá de los intereses puramente partidistas. Dotar de nuevos

instrumentos de poder a una institución por la que los mexicanos sienten una gran desconfianza, pareciera viable sólo para quien resulte electo en la próxima contienda presidencial, sin embargo, es inevitable si pretendemos darle continuidad a esa vitalidad democrática que con esfuerzo y decisión abatió a un régimen presidencial que hizo del poder su patrimonio y de la política su instrumento de control.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F, et al., *La Reforma del Estado, estudios comparados*, editores: José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo A. Concha, editorial UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1996.

Aguilar, Luis F., “Democracia y transición”, en González Parás, José Natividad y Armando Labra Manjarres, *La gobernabilidad democrática*, México, INAP y Segob, 2000.

-----, “Gobernabilidad y democracia”, en Gutiérrez Garza, Estela y Castañeda Sabido, Fernando, *El debate nacional. II. Escenarios de la democratización*, México, Diana, 1998.

Alejandro Ramírez, Gloria Luz, *El sistema político mexicano: crisis de legitimidad y ruptura del pacto constitucional ¿hacia nuevas reformas de legitimación?*, tesis de maestría en ciencia política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Barman, Zygmunt, *En busca de la política*, editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), segunda edición, México, 2002.

Barquín Álvarez, Manuel, Comentario al artículo 54 constitucional, en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 2000, Tomo VII.

Bátiz Vázquez, Bernardo, et al., *FOBAPROA – IPAB, el debate continúa*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Béjar Algazi, Luisa y Gilda Walkman (coordinadoras), *La representación parlamentaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Gernika, 2004.

Béjar Algaza, Luisa, *El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México*, en Manuel Alcántara (editor), *Política en América Latina*, 1° Congreso latinoamericano de ciencia política, Ediciones Universidad de Salamanca.

Blanco Valdés, Roberto L., *El valor de la constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1998.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), primera reimpresión, 2003.

-----, et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, treceava edición, 2002.

Camacho, Solís y Diego Valadés (coordinadores), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, 6ª. edición, Siglo XXI editores, 1986.

Cisneros, Isidro H., *Los recorridos de la tolerancia*, México, editorial Océano, 2001.

Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo, *Las facultades de control del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, ITAM, Senado de la República, 2003.

Cossío D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa editores, ITAM - Senado de la República, 2003.

Crespo, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Cuadernos de Metapolítica, 2006, p. 80

-----, *Fronteras democráticas en México, Retos, peculiaridades y comparaciones*, editorial Océano, edición primera, México, 1999.

Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos* Barcelona, España, Paidós, 1992.

Elías Galaviz, Efrén (Coordinador), *Proyectos de reforma del Estado en el México contemporáneo*, México, Secretaría de Gobernación, 2003.

Gil Villegas, M. Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, El Colegio de México, México, 2001.

Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica comparada*", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional; ensayos políticos*, España, editorial Paidós, 2000.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *La crisis del presidencialismo; 1. perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político mexicano*; México, UNAM, 1996.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Universidad de Costa Rica, Materiales de Derecho Constitucional, Septiembre, 2000

Mouffe, Chantal, *La paradoja democrática*, editorial Gedisa, Barcelona, 2003.

Nacif, Benito, Diego Díaz Iturbe y Jorge Egren Moreno, *Indicadores de desempeño legislativo, Segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, Mimeo.*

Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Argentina, Eudeba, 1997, p. 55

-----, *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, editorial Bononiae y editorial Prometeo, 2004.

Payne Zovatto, Carrillo, Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID/Instituto Interamericano para la Democracia y la asistencia Electoral, *mimeo.*

Prats I Catalá, “El legislativo al servicio de la consolidación democrática: eficacia económica y equidad social”, en Carrillo Flores, Fernando (editor), en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, México.

Rosell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva de la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa editores, 2000.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, cuarta reimpresión, 2000.

Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996

Shugart, Matthew S., *Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización*, en Fernando Carrillo flores (editor), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Laura Valencia, *Puntos de veto en la relación Ejecutivo Legislativo, mimeo*, 2005.

Whitehead, Lawrence, *Una transición difícil de alcanzar*, en Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Benito Nacif, compiladores, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE y CIDE, 2002, p. 116

Zaid, Gabriel, La propiedad privada de las funciones públicas, en *Adiós al PRI*, México, Editorial Océano, 1995, p. 74

## HEMEROGRAFÍA

Aguilar, Luis F., “La idea política del Partido Acción Nacional: un punto de vista”, en *Propuesta*, México, año 5, número 9, volumen II, agosto, 1999.

Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría; la Cámara de Diputados de México”, en *Política y Gobierno*, México, Vol. VII, número 1.

-----, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México”, en *Política y gobierno*, México, Vol. VI, número 1, primer semestre de 1999.

Casillas, Carlos Enrique, “El Congreso en el cambio político de México”, en *El Cotidiano*, México, marzo-abril, año/vol. 16, número 100, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

Castillo Peraza, Carlos, “De la fuerza a la maña: la lenta apertura del Poder Legislativo mexicano a la oposición política entre los años 1943 y 1958”, en *Diálogo y Debate*, México, abril-junio, número 1, 1997.

Del Paso, Fernando, “La Biblioteca de México José Vasconcelos”, en *La Jornada*, México, 9 de diciembre de 2005, p. 5.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1º año de ejercicio Constitucional, México, septiembre 1 de 1997.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 1º año de ejercicio constitucional, número 31, México, diciembre 1 de 2000.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, LVI Legislatura, 1º año de ejercicio constitucional, México, 1 de agosto de 1996.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, 1º año de ejercicio constitucional, México, 15 de marzo de 2001.

*Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994

*Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de septiembre de 1999

La confianza de las personas en los partidos políticos, *Reforma*, México, 15 de enero de 2006, p. 1

Lujambio, Alonso e Ignacio Marván Laborde, “La formación de un sistema electoral netamente mexicano”, en *Diálogo y Debate*, México, abril-junio, número 1, 1997.

Nacif, Benito, "El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades", en *Documento de trabajo de estudios políticos 101*, México, CIDE, 1999.

-----, "El Congreso propone y el presidente dispone: las nuevas relaciones ejecutivo-legislativo en México", en *Documento de trabajo de estudios políticos 145*, México, CIDE, México, 2002.

-----, "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México", en *Política y Gobierno*, México, volumen 11, número 1, primer semestre de 2004.

-----, "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México, el Modelo de partido centralizado", en *Foro Internacional*, México, Vol. XLII, número 1, El Colegio de México.

Reyes Heróles, Federico, "Porqué del presidencialismo", en *Diálogo y Debate*, México, julio-septiembre, número 2, 1997.

Rivera Sánchez, Joel Abel, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, México, Vol. V, número 1.

Valencia, Laura, "La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria", en revista *Sociológica*, México, Vol. XIX, número 56, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre, 2004.

-----, "Las estrategias legislativas del Partido Acción Nacional en el proceso de reinstitucionalización del Poder legislativo mexicano: la Cámara de Diputados 1988-2000", en *Cuestiones constitucionales*, México, número 10, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio, 2004.

Weldon, Jeffrey A., "El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas a Ávila Camacho: su desempeño legislativo, 1934-1946", en *Diálogo y Debate*, México, abril-junio, número 1, 1997.